

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Rudolf Wassermann

Justiz nach Weimar und Hitler  
Entwicklungen und Tendenzen  
in der Bundesrepublik Deutschland

Hans Hege

Rechtspolitik in der  
Bundesrepublik Deutschland  
Liberalität und Rechtsstaat

Inge Donnepp

Bürger und Justiz

Carl Böhret/Werner Jann

Verwaltungsskandale

ISSN 0479-611 X

B 27/82

10. Juli 1982

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; Justiz und Medien, Neuwied und Darmstadt 1980; Herausgeber der Alternativkommentare im Luchterhand Verlag.

Hans Hege, Dr. jur., geb. 1946; Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen und Berlin; 1976—1977 Assistent im Abgeordnetenhaus von Berlin, danach beim Senator für Justiz in Berlin u. a. mit aktuellen rechtspolitischen Fragestellungen befaßt.

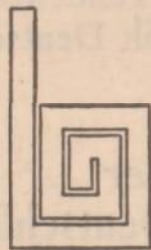
Veröffentlichungen: Das Grundrecht der Berufsfreiheit im Sozialstaat, 1977; Aufsätze zum Melderecht (1978) und zur Reform des Betäubungsmittelrechts (1981).

Inge Donnepp, geb. 1918; Rechtsanwältin, Fachanwältin für Steuerrecht, Richterin am Sozialgericht; 1975 bis 1978 Minister für Bundesangelegenheiten, seit Februar 1978 Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen; Landesvorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen seit 1973, Mitglied des Parteivorstandes der SPD seit 1979.

Carl Böhret, Dr. rer. pol., Dipl.-Pol., geb. 1933; o. Prof. für Politische Wissenschaft an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; 1971/74 o. Prof. für Politikwissenschaft an der FU Berlin.

Werner Jann, Dipl.-Pol., geb. 1950; Studium der Politischen Wissenschaft in Berlin und Edinburgh; 1976/80 Forschungsreferent am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; seitdem Assistent am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Hochschule Speyer.

Von beiden Autoren sind zahlreiche Veröffentlichungen zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Gesetzgebungslehre und zur Politischen Ökonomie erschienen. Insbesondere auch Böhret/Jann/Junkers/Kronenwett, Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch, Opladen 1979.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, 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 6,50 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.

## Justiz nach Weimar und Hitler

## Entwicklungen und Tendenzen in der Bundesrepublik

## I.

Kurze Zeit nach der Niederwerfung des Nazi-regimes, 1946, erschien in Marburg die Schrift eines bekannten Rechtslehrers, deren Titel aufhorchen ließ. Er lautete „Die nationalsozialistische Herrschaftsordnung als Warnung und Lehre“. Dieser Titel sprach aus, was sich als Leitmotiv für die künftige Justizpolitik aufdrängte. Es steht außer Zweifel, daß viele Männer und Frauen der ersten Stunde so dachten, als sie darangingen, die Rechtspflege in Westdeutschland unter Anleitung durch die Besatzungsmächte neu aufzubauen. Die Vorbedingungen erschienen günstig.

Für eine Dolchstoßlegende wie 1919 war nach dem völligen Zusammenbruch des NS-Regimes kein Raum. Nachdem sich der autoritäre Führerstaat diskreditiert hatte, gab es keine ernsthafte Alternative zum demokratischen System. Mit Preußen und Reich war der deutsche Staat gestorben. Weitgehend verschwunden war auch jener Nationalismus, der das öffentliche Leben in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert beherrscht hatte. Auch — und das ist vor allem anderen wichtig — mochte sich so gut wie niemand mehr zum Antisemitismus bekennen, jener fürchterlichen Krankheit, die zu der millionenfachen Vernichtung jüdischer Bürger in den Konzentrationslagern und Gaskammern des NS-Regimes geführt hatte.

Nicht zuletzt gehörte zu den günstigen Vorbedingungen für die Erneuerung der Rechtspflege der Umstand, daß sich die deutsche Justiz im NS-System auf das gründlichste diskreditiert hatte. Denn Vorliebe für Autorität, moralische Defizite unter den Richtern und Staatsanwälten und fehlende Zivilcourage

hatten die Justiz zur Komplizin Hitlers gemacht. Dabei handelte es sich nicht etwa allein darum, daß Richter und Staatsanwälte die NS-Gesetze angewendet und alte Gesetze im Sinne der Nazianschauungen ausgelegt hatten. In der Handhabung der sogenannten Nürnberger Gesetze, der Polenstrafrechtsverordnung und anderer Sondergesetze des Dritten Reiches hatten Richter vom Wortlaut und Zweck des Gesetzes nicht geforderte Verschärfungen vorgenommen und sich damit an der Ausrottungspolitik der Nazis bewußt und aktiv beteiligt.

Sicher ist es richtig, wenn in der Literatur über die Justiz unter Hitler darauf hingewiesen wird, daß die Mehrheit der Richter 1933 nicht gleich und nicht ohne Widerstreben auf die Nazi-Linie eingeschwenkt ist und daß es später auch Widerstand und Konflikte gegeben hat. Eine Handvoll Widerständler konnte jedoch aus der übergroßen Zahl gefügiger Mitläufer und bereitwilliger Verschärfer keine weißen Lämmer machen. Beim Aufbau der Bundesrepublik war deshalb — ganz abgesehen von der Schocktherapie der Entnazifizierung — keine Tradition mehr vorhanden, die legitimerweise der Justiz hätte Rückhalt geben können.

Um so erstaunlicher, ja bedrückender war, daß die Chance des Neubeginns so wenig genutzt würde. Das Umdenken fiel schwer, noch schwerer die Verarbeitung der Nazizeit. Wo Buße not tat, wurde nach Entlastung gesucht. Man lebte ganz im Augenblick. Politisch knüpfte man unbefangen dort an, wo man 1933 stehengeblieben war, ohne zu erkennen, daß die Wurzeln der Einstellungen, die in der Nazizeit manifest geworden waren, in der Weimarer Republik lagen. Denn nicht erst die NS-Richter, schon die Richter der Weimarer Republik hatten die Demokratie abgelehnt. Feinsinnig unterschieden sie damals zwischen dem „Staat an sich“, dem sie zu dienen hatten, und der demokratischen Form des Staates, die ihnen gleichgültig blieb. Auf diese Weise ge-

---

*Die Abhandlung beruht auf einem Vortrag auf Einladung des Koebner-Lehrstuhls für Deutsche Geschichte an der Hebräischen Universität Jerusalem in Verbindung mit dem Goethe-Institut in Tel Aviv am 13. Mai 1982 in Jerusalem.*

lang es ihnen, wie der Rechtsprofessor Kübler zutreffend bemerkt hat, alles, was ihnen an der Weimarer Demokratie nicht gefiel, in den Begriff der „politischen“ Staatsform zu verpacken und abzuschieben, während sie unter dem Schirm der richterlichen Unabhängigkeit weiterhin Recht im Sinne ihres autoritären Gesellschaftsverständnisses sprachen. Die Zuneigung dieser Richter galt dem Staat „an sich“ und dem Recht „als solchem“, also Abstraktionen, nicht aber dem konkreten Staat und Recht der Weimarer Demokratie.

Als Hitler die Macht im Staat übernommen hatte, war es ihm ein Leichtes, die bürokratisierten Rechtstechniker, deren juristisches Glaubensbekenntnis der Satz „Gesetz ist Gesetz“ war, in den Dienst seiner Terrormaschine zu stellen, und dies um so mehr, als das politische Evangelium dieser sich als unpolitisch verstehenden Juristen der starke, seine Widersacher zermalmende Staat als weltliche Gottheit war.

Eine Ausnahme von der Anknüpfung an die Vergangenheit vor Hitler, die später Restauration genannt wurde, machte man allerdings bei der Schaffung des Grundgesetzes. Gerade in dessen Justizteil wurden von den Verfassungsvätern die Erfahrungen aus Weimar und der Hitlerzeit verarbeitet. Der erlebten Realität eines Unrechtsstaates, der die Menschenrechte mit Füßen trat, wurde das Bekenntnis entgegengestellt, daß nicht der Staat, sondern der einzelne Mensch im Mittelpunkt des Rechtssystems steht und jeder staatliche Akt vom Recht getragen sein muß. Das führte zur Etablierung eines außerordentlich ausgedehnten, weit gefächerten Rechtsschutzsystems gegenüber staatlichen Maßnahmen, das der Bundesrepublik die — auch in polemischer Absicht gern gebrauchte — Bezeichnung „Rechtswegestaat“ oder „Richterstaat“ eintrug. Zugleich wurde die rechtsprechende Gewalt in einer dem deutschen Recht bisher unbekanntem Art zu einer eigenständigen Gewalt ausgebaut, der Richter aus der Beamenschaft herausgelöst und auf die Ebene verfassungsrechtlicher Organe emporgehoben.

Im Bismarck-Reich wie in der Weimarer Republik war der Richter seinem Züschnitt nach trotz der Trennung der Gewalten stets ein „kleiner Justizbeamter“ geblieben. Nun sah man einen wesentlichen Grund für das Versagen der Justiz in der Zeit des NS-Regimes in der systembedingten Subalternität des deutschen Richters, dessen Mangel an persönlichem, politischem und geistigem Format es

den NS-Machthabern ermöglicht hatte, ihn zu einem willfährigen Befehlsempfänger zu machen und seine Tugenden wie Arbeitseifer, Korrektheit und Unbestechlichkeit in den Dienst verbrecherischer Zwecke zu stellen. Deshalb wurde ein neuer Richtertyp unabhängig von allen anderen Zweigen des öffentlichen Dienstes angestrebt, der eine Auslese im Hinblick auf fachliche Tüchtigkeit, menschliche Haltung und politisches Verantwortungsbewußtsein darstellen sollte. Überwölbt wurde dieser stattliche Bau durch die Etablierung einer Verfassungsgerichtsbarkeit, der die Aufgabe übertragen wurde, den Gesetzgeber zur Respektierung der Grundrechte anzuhalten und zu kontrollieren, ob er die ihm durch die Verfassung gezogenen Schranken auch sonst nicht verletze.

Man kann nicht sagen, daß die Verfassungsväter bei diesen Regelungen von einem unkümmerten Optimismus geleitet wurden, was die reale Beschaffenheit der Justiz angeht. Im Gegenteil, die Belastung der Justiz wurde deutlich empfunden, auch ihre in der Weimarer Republik zutage getretene Neigung, sich als Staat im Staate zu fühlen, losgelöst von jeder Verantwortung gegenüber dem Volk als demokratischem Souverän. Man erkannte auch, daß die Bindung an das Gesetz nicht ausreichen konnte, um die Gefahr der Richterwillkür zu bannen, da die Richter selbst es ja sind, die bestimmen, wieweit diese Bindung ihr Ermessen einengt. Wenn die Richter aber den Rechtsstaat kontrollieren, wer kontrolliert dann die Richter? Die Antwort, die von den Verfassungsvätern auf diese Frage gefunden wurde, lief auf eine politische Einflußnahme bei der Bestellung wie bei der Abberufung der Richter hinaus.

Einmal wurde die Bestellung der Richter am Bundesverfassungsgericht und an den obersten Bundesgerichten nicht wieder — wie es dem Herkommen entsprochen hätte — in die Hände der Exekutive gelegt, aber auch nicht in die der Richter selbst, wie es von vielen Richtern gewünscht wurde. Eine sich selbst ergänzende Richterkaste, die sich von der Gesellschaft, über die sie richtet, abhebt, wollte man nicht. Statt dessen wurden zum Zweck der Richterwahl Ausschüsse eingerichtet, die maßgeblich von den politischen Parteien besetzt wurden und auch weiterhin werden.

Zum anderen wurde, in Anlehnung an das *impeachment* in den Vereinigten Staaten, die Möglichkeit geschaffen, die Richter, die gegen die tragenden Grundsätze der Verfassung verstießen, im Wege der Richteranklage ihrer

Ämter zu entheben. Auf diese Weise sollte jener Permissivität gegenüber der Demokratie entgegengewirkt werden, die der Justiz der Weimarer Republik eigen gewesen war.

Der Richter des neuen Staates sollte diesem nicht mehr „wertneutral“ gegenüberstehen, sondern von den Werten der Verfassung durchdrungen sein.

Ergänzt wurde dieses Verfassungsprogramm durch die gleichzeitig erhobenen justizpoliti-

schen Forderungen nach einer Reform der Justiz und der Ausbildung der Juristen. Die neue Organisation der Justiz sollte die Justiz näher an das Volk heranbringen, die neue Ausbildung dafür sorgen, daß Richter wirklichkeitsnah urteilen und nicht bloß juristische Spezialisten sind. Zugleich sollten sie zu charaktervollen Persönlichkeiten erzogen werden, die selbständig denken und urteilen und gegenüber Rattenfängern wie Hitler immunisiert sind.

## II.

Man kann diesem Programm Größe nicht absprechen. Untersucht man, warum es in wesentlichen Punkten nicht Wirklichkeit geworden ist, so braucht man sich nicht bei den Widersprüchen aufzuhalten, die sich daraus ergeben, daß die Verfassungsväter einerseits für den Richter eine Auslese anstrebten, andererseits aber durch die Garantie des perfektionistischen Rechtsschutzes die Zahl der Richter auf heute 16 000 erhöhten. Die Quantität ist allemal der natürliche Feind der Qualität. Bedeutsamer noch als diese Widersprüchlichkeit war indessen, daß es an der realen sozialen Grundlage fehlte, auf der dieses Programm hätte aufbauen können.

Das wird evident, wenn man sich klarmacht, daß nach der schematisch durchgeführten Entnazifizierung nicht etwa Richter neuen Typs die Justiz bildeten, sondern eben die Juristen in die Rechtspflege zurückkehrten, die ihre berufliche Sozialisation in Weimar und unter dem NS-Regime erfahren hatten. Wenngleich man diesen Richtern auf Grund der Schocktherapie, die sie durch den Zusammenbruch des NS-Regimes und auf Grund der Enthüllung der Untaten erhalten hatten, guten Willen unterstellen durfte, war es doch einfach unrealistisch, davon auszugehen, daß aus den unpolitischen Bürokraten von ehemals bruchlos Richter der neuen demokratischen Ära werden konnten. Die Folgerung, die sie in ihrer großen Mehrheit aus den Geschehnissen primär zogen, war die des Rückzugs in das Private, nicht die der Umkehr und der Hinwendung zur Demokratie.

Wie in der Verwaltung, so setzten auch in der Justiz die Besatzungsmächte und die neu gebildeten Regierungen darauf, daß die führenden Männer eine weiße Weste hatten. Verkannt wurde dabei jedoch, daß der Richter — anders als der Beamte in der Verwaltung — keine Befehle von Dienstvorgesetzten entge-

gennehmen darf, sondern unabhängig von deren Meinungen und Wünschen seine Entscheidungen zu fällen hat. Gerade im demokratischen Rechtsstaat, der sich von den Beeinflussungen der Richter unter dem NS-Regime unterscheiden wollte, verbieten sich auch nur Andeutungen dieser Art. Ausschlaggebend für die Praxis der Justiz ist daher weniger die Besetzung von Spitzenpositionen als vielmehr die Alltagspraxis der Richter und Staatsanwälte.

Diese personelle Kontinuität in der Justiz ist auch einer der wesentlichen Gründe dafür, weshalb die Verfolgung der NS-Verbrechen in der Bundesrepublik nur schleppend in Gang kam. Ich will mit diesem Hinweis die Versäumnisse nicht verkleinern, die hier der Politik anzulasten sind. Denn das Versagen der Justiz und der Politiker ging Hand in Hand. Die Abneigung, sich mit der Vergangenheit zu beschäftigen, führte jahrelang dazu, daß nichts getan wurde, um die Naziverbrecher zur Rechenschaft zu ziehen. Die Justiz reagierte nur auf Anzeigen und unterließ es, selbst nachzuforschen, obwohl seit 1950 die ihr von den Alliierten in bezug auf die Verfolgung von Naziverbrechen auferlegten Beschränkungen entfallen waren. Die Rücksicht auf Wählerstimmen beeinflusste auch das Verhalten solcher Politiker, die an sich über den Verdacht erhaben waren, die Bestialität der nationalsozialistischen Gewaltverbrechen beschönigen zu wollen. So wurde lange Zeit nicht deutlich genug ausgesprochen, worum es hier ging.

Selbstverständlich gibt es für Auschwitz und Maidanek keine angemessene Ahndung. Der neue deutsche Staat mußte aber jede sittliche Grundlage verlieren, wenn er sich darauf beschränkte, Diebe, Betrüger und Verkehrssünder zu verfolgen, die KZ-Schergen und Schreibtischtäter hingegen frei ausgehen ließe. Ein Lichtblick war die nach dem Ulmer Ein-

satzgruppenprozeß 1958 von den Justizministern in Ludwigsburg eingerichtete „Zentrale Stelle zur Aufklärung der NS-Verbrechen“, weil sie endlich für die erforderliche Systematik sorgte. Eine grundsätzliche Wende in der öffentlichen Meinung trat jedoch erst Anfang der sechziger Jahre ein, als es dem Koordinierungsrat, dem Rat der Evangelischen Kirche und unentwegten Einzelkämpfern — an der Spitze der Frankfurter Generalstaatsanwalt Fritz Bauer — gelang, der öffentlichen Meinung klarzumachen, daß und weshalb die Bestrafung der Naziverbrecher notwendig war. Beschämend blieb freilich, daß der Deutsche Bundestag sich auch in den sechziger Jahren nicht zu einem klaren Votum gegen die Verjährung der Naziverbrechen durchringen konnte. Das ungeheuerliche Ausmaß der Verbrechen hinderte den Bundestag nicht, juristisch-doktrinäre Erwägungen anzustellen, wo politisch-moralische Entscheidungen gefordert waren.

Ohne Frage haben der Auschwitz-Prozeß und die ihm folgenden großen Prozesse Millionen von Deutschen die Augen über die Verbrechen des Nazismus — „die Hölle der Massenmorde mit den Vorhöllen der Diskriminierungen, Boykotte und Deportationen“ (Fritz Bauer) — geöffnet und dazu beigetragen, das Wiederaufleben des Nazismus zu verhindern. Man kann aber beim besten Willen nicht behaupten, daß die strafgerichtliche Aufarbeitung der Vergangenheit geglückt ist. Ein Skandal ist schon die lange Dauer dieser Prozesse. Wie Fritz Bauer 1965 schrieb: Die Gerichte machten den Versuch, das totale Geschehen — den Massenmord z. B. in den Vernichtungslagern — in Episoden aufzulösen, etwa in die Ermordung von A durch X, von B durch Y oder von C durch Z. Der Wunsch, dem einzelnen Angeklagten sein individuelles Tun im Detail nachzuweisen, vergewaltigte aber das Geschehen, das nicht eine Summe von Einzelereignissen war.

Man hätte die Sach- und Rechtslage auch anders beurteilen können: Es gab einen Befehl zur Liquidierung von Juden. Wer an dieser Mordmaschinerie hantierte, wurde der Mitwirkung am Morde schuldig, vorausgesetzt, daß er das Ziel der Maschinerie kannte und billigte, gleichgültig ob er eigenhändig schoß oder am Schreibtisch die Befehle gab. Daß man nicht so vorging, sondern das kollektive Geschehen durch Atomisierung und Parzellisierung bis ins letzte individualisierte, führte zu den langen Ermittlungen, zur „Justiztouristik“

in ferne Länder, zu den quälenden, sich über Jahre hinziehenden Hauptverhandlungen.

Spätestens als man dies erkannte, wäre es an der Zeit gewesen, daß der Gesetzgeber eingriff. Daß er nichts dergleichen tat, wurde damit begründet, daß die Bundesrepublik, um sie vom Nazi-Unrechtsstaat abzuheben, als unbedingter Rechtsstaat begriffen werden müsse, der auch den Gegnern des Rechtsstaats unbedingte Rechtsstaatlichkeit schulde, von der man nicht ein Jota abweichen dürfe. Ich habe mich oft gefragt, inwieweit sich hier ein Trauma bemerkbar machte oder inwieweit die Argumentation nur vorgeschoben war. Der Vorwurf, die Rechtsstaatlichkeit anzutasten, wurde noch 1974 vom Deutschen Juristentag einem auch dann entgegengehalten, wenn man versuchte, wenigstens das Verfahrensrecht zu ändern, um eine zügige Abwicklung der Verfahren zu ermöglichen. Der Gedanke, für solche Großverfahren besondere Regelungen zu schaffen, wurde mit Emphase verworfen. Nach jahrelangen Bemühungen kamen erst gegen Ende der siebziger Jahre einige Beschleunigungsmaßnahmen zustande, die sich aber in der Praxis kaum auswirkten.

Andererseits kann festgestellt werden, daß in den durch das geltende Recht und durch das Fehlen besserer Regelungen gezogenen Grenzen die Richter und Staatsanwälte in der Bundesrepublik mit unermüdlicher Sorgfalt und großem Fleiß gearbeitet und Schwierigkeiten — wie z. B. den mit dem zeitlichem Abstand vom Verbrechen schwindenden Wert des Zeugenbeweises — überwunden haben. Unter juristischem Aspekt verdient ihre Arbeit oft hohe Anerkennung. Freilich ist der juristische Gesichtspunkt gerade hier unzureichend, wo es um Politik und Moral geht.

Unbefriedigend blieb auch die Strafhöhe, mit der die Verbrechen geahndet wurden. Es ist richtig, wenn darauf hingewiesen wird, daß die Angeklagten für jeden ermordeten Juden zu einer geringen Strafe — zu wenigen Minuten Gefängnis, wie gesagt wurde — verurteilt wurden. Das Strafmaß in den Naziprozessen stand damit in einem offenen Gegensatz zu den vergleichsweise oft härteren Strafen, die damals von den Gerichten gegenüber „normaler“ Kriminalität verhängt wurden. Man kann dieses Phänomen nicht entschuldigen, aber erklären. Das Phänomen der organisierten Verbrechen überstieg nicht nur die Vorstellungskraft der urteilenden Richter, ein wesentlicher Grund für die unzulänglichen Strafaussprüche muß auch darin gesehen werden, daß man in den

nach Vorschriften handelnden Tätern weniger Urheber als Verführte oder Mitläufer sah, also eher Beihilfe als Täterschaft annahm, und sich als Bürokrat der Justizmaschinerie durchaus die Situation von Bedienern anderer Apparaturen vorstellen konnte, soweit man nicht das Bewußtsein an die NS-Zeit und die eigene Rolle darin verdrängt hatte. Richter wurden wegen ihrer Urteilstätigkeit im Dritten Reich ohnehin so gut wie gar nicht zur Verantwortung gezogen, weil der Bundesgerichtshof die Schwelle, bei der Rechtsbeugung zu bejahen war, so hoch an hob, daß dieser Straftatbestand praktisch ausfiel.

Auch die Selbstreinigung der Justiz kam nur zögernd in Gang. Nur wenige Richter und Staatsanwälte mußten wegen ihrer Betätigung in der NS-Justiz ausscheiden, selbst Hinweise auf Fälle, die die Justiz schwer belasteten, wurden gern ignoriert. So kam es, daß NS-Richter und -Staatsanwälte selbst zum Bundesrichter und zum Generalbundesanwalt vorgeschlagen werden konnten.

Personelle Kontinuität führte auch zur Beibehaltung der überkommenen Strukturen in der Organisation der Justiz und in der Juristenausbildung. Seit Jahrzehnten war erkannt, daß die vielbeklagte Subalternisierung des Richtertums damit zu tun hatte, daß man die Richter nicht aus dem Anwaltsberuf oder anderen juristischen Berufen auswählte, sondern die frischgebackenen Absolventen der juristischen Ausbildung zu Richtern machte. Dieses Rekrutierungssystem beruhte auf einer Überschätzung des Schulwissens gegenüber der Erfahrung, die in Wahrheit der Lebensnerv des Rechts ist. Für den künftigen Richter aber gibt es nichts Wichtigeres, als daß er nicht dauernd und von Anfang an hinter dem Richtertisch gesessen und vom Podium auf die Rechtsuchenden herabgeblickt hat. Dennoch hatte man nicht den Mut zur Änderung. Es blieb bei den alten Schläuchen, und man konnte nur hoffen, daß es wenigstens ein neuer Wein war, der in die alten Schläuche gegossen wurde.

Auch daran haperte es aber. Obwohl ich kein Pauschalurteil abgeben und keineswegs die Leistungen einzelner — insbesondere zurückgekehrter Emigranten — schmälern möchte, ist die Feststellung nicht zu umgehen, daß, aufs Ganze gesehen, den überkommenen

Strukturen auch die Mentalitäten entsprachen. Wie die Juristenfakultäten, so verstand auch der Bundesgerichtshof seine Arbeit nicht als Neuanatz, sondern als Funktionsnachfolge nach dem Vorbild des Reichsgerichts, dessen Verstrickung in die NS-Verbrechen erst allmählich bekannt wurde. Die Wiederkehr des Naturrechts — eine an sich verständliche Reaktion auf das NS-System, das elementare Rechtsgrundsätze mit Füßen getreten hatte — blieb auch beim Bundesgerichtshof Episode. Sie hatte freilich das oberste Gericht der Bundesrepublik durch einige familien- und strafrechtliche Entscheidungen, die den Geist christlich-patriarchalischer Soziallehre atmeten, in den Geruch einer Rückständigkeit gegenüber der Moderne gebracht, die selbst in dieser Restaurationsepoche auffallen mußte.

Wenn dennoch auch in dieser Periode über erfreuliche Entwicklungen zu berichten ist, so ist dies hauptsächlich dem Bundesverfassungsgericht zu verdanken, dessen Einrichtung sich als ein Gewinn für die deutsche Demokratie erwies. Hier war ein Gericht geschaffen worden, für das es in der deutschen Rechtsgeschichte kein Vorbild gab und das deshalb auch an keine Tradition anknüpfen konnte. Das Bundesverfassungsgericht entdeckte Schritt für Schritt die Bedeutung des Grundrechtskatalogs in der Verfassung, der seinem Inhalt nach kodifiziertes weltliches Naturrecht ist, aber keine bloße Philosophie bleiben, sondern unmittelbare Geltung im Rechtsalltag erhalten sollte. Die klassischen Grundrechte des Liberalismus stehen dort neben Grundrechten der modernen Industriegesellschaft und den Staatszielbestimmungen der Demokratie, der Rechts- und der Sozialstaatlichkeit, die Richtlinie für das gesamte staatliche Handeln — auch das der Justiz — sein sollen. An der Spitze aber steht das Bekenntnis zum Menschen: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“

Es ist das Verdienst des Bundesverfassungsgerichts, diesen Fundamentalaussagen über die staatliche Ordnung der Bundesrepublik praktische Bedeutung im Alltag verliehen und zu einem effektiven und dynamischen Prinzip des Rechts gemacht zu haben. Die Richter aller Gerichte haben es zu beachten und in Aktion umzusetzen.

### III.

Die Verfassung wurde auch zum argumentativen Ausgangspunkt für die Entwicklungen, die sich in der Justiz in den sechziger Jahren regten, als sich die Restauration ideologisch, politisch und sozial erschöpft hatte. Als Zäsur gilt zumeist die Spiegel-Affäre im Jahre 1962, bei der es zum Konflikt zwischen Staatsgewalt und Meinungsfreiheit kam. Schon vorher waren die illiberalen Tendenzen der Rechtsprechung in Staatsschutzsachen von dem liberalen Teil der politischen Öffentlichkeit problematisiert und kritisiert worden. Die aggressiven Tendenzen dieser Strafjustiz waren ohne weiteres mit dem demi-autoritären Geist der Kalten-Kriegs-Ära vereinbar gewesen. In der nun einsetzenden liberalen Phase, in der sich akzentuiertes demokratisches Bewußtsein bemerkbar machte, stießen sie auf heftigen Widerspruch. Auch die Untersuchungshaftpraxis der Justiz wurde einer scharfen Kritik unterzogen, die 1964 zu einer Reform führte (sog. Kleine Strafprozeßreform).

In diesem „Tauwetter“ kam auch die Justiz in Bewegung. Selbstkritische Richter entdeckten die Diskrepanzen zwischen dem Verfassungsauftrag der Justiz und ihrer Wirklichkeit. Sie nahmen die letztere aufs Korn, legten aber auch Reformpläne vor, die auf eine engere Verbindung von Justiz, Gesellschaft und Demokratie zielten. Die Justiz sollte nicht mehr ein Reservat für Standesdenken sein, sondern aus dem Geist der Demokratie erneuert werden.

Die folgenden Jahre können als Liberalisierungsperiode bezeichnet werden, in der die Justiz versuchte, sich auf die offene Gesellschaft einzustellen. Daß dies jedoch nicht so tief ging, wie in der politischen Öffentlichkeit oft angenommen wurde, zeigte sich in den Spannungen, die aufbrachen, als die Studentenunruhen sich ausbreiteten und die sozialliberale Koalition in Bonn die Regierung übernahm. Vielleicht hätte die Justiz den Bonner „Machtwechsel“ gelassen betrachtet, wenn er allein gekommen wäre. Die lautstark auftretenden, auf Systemveränderung zielenden Aktivitäten neu entstandener linker Gruppen, die ihre Verachtung für die Gesellschaft und ihr Recht provozierend zur Schau trugen, lösten jedoch eine starke Verunsicherung aus. Viele suchten in ihrer Verwirrung wieder Halt an vordemokratischen Vorstellungen. Zudem nutzte die Opposition ihre Chance zur Konfrontation, indem sie eine scharfe Polarisie-

rung betrieb und die Furcht vor Veränderungen schürte.

Das Bild, das die Rechtsprechung der Bundesrepublik bietet, spiegelt diesen Zwiespalt zwischen demokratischen Ansätzen und dem Beharren auf überkommenen Werten und Positionen getreulich wider. Es gibt viele hervorragende Entscheidungen, in denen die Justiz dem, was man den Geist des Grundgesetzes nennen kann, Bahn gebrochen hat. Auf der anderen Seite ist die Judikatur aber auch nicht selten hinter dem zurückgeblieben, was sie zur Realisierung demokratischer Werte in der sozialen Wirklichkeit hätte tun können und müssen.

Das Schwergewicht der Veränderungen in dieser Epoche lag in der Reform des Strafrechts, die in der Großen Koalition mit Heineemann als Justizminister durchgesetzt werden konnte. Im Anschluß an internationale kriminalpolitische Tendenzen trat damit der Sühnegeranke in der Strafjustiz zurück und die Gedanken des Schutzes der Gesellschaft und der Resozialisierung des Täters stärker hervor. Ebenso wie die späteren Strafrechtsänderungen und das auf einen liberalen Vollzug von Freiheitsstrafen gerichtete Strafvollzugsgesetz wurde diese Reform von der Justiz voll akzeptiert.

Dieser Wandel in der Strafrechtsauffassung hatte auch Auswirkungen auf die NS-Prozesse. So wurde durchweg die Notwendigkeit dieser Prozesse vorbehaltlos bejaht als vorher. Die Staatsanwaltschaften nahmen nun den Wettlauf mit der Zeit, der durch das Alter der Angeklagten immer drängender wurde, mit größerer Entschiedenheit auf. Die Entwicklung führte aber auch dazu, daß einerseits die rechtsstaatlichen Skrupel der Gerichte, andererseits die Neigung der Verteidiger, die Rechte der Angeklagten exzessiv wahrzunehmen, weiter wuchsen. Die Prozesse wurden infolgedessen nicht kürzer, sondern teilweise sogar länger als das Frankfurter Auschwitz-Verfahren. Im Maidanek-Prozeß vor dem Landgericht Düsseldorf wurden z. B. über 340 Zeugen vernommen und über 30 Reisen angetreten; über 50mal wurde das Gericht von den Verteidigern abgelehnt. Ebenso verstärkten sich Zweifel an dem Sinn der Strafe gerade bei den jüngeren Richtern, die sich angesichts der sozial angepaßten Angeklagten fragten, welchen Zweck die Strafe bei diesen über die moralische Verurteilung hinaus noch haben könne.



Die Abkehr vom Vergeltungsprinzip — ich selbst bin ein Befürworter der modernen Kriminalpolitik und verwerfe das Prinzip von Rache und Vergeltung — führt in der Tat dazu, daß man auch dem NS-Täter nicht seine Taten Auge um Auge und Zahn um Zahn vergilt,

sondern ihm auch dann, wenn er dem Strafgesetz gemäß zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt wird, die Chance zur Rückkehr in die Gesellschaft offenhalten muß, sofern er sich von seiner Vergangenheit abgewendet hat.

#### IV.

„Bonn ist nicht Weimar“, hat der Schweizer Journalist Fritz René Allemann in einem Aufsatz geschrieben, der seinerzeit Aufsehen erregte. Seitdem ist die Frage auch in bezug auf die Justiz oft gestellt worden. Bevor ich sie beantworte, empfiehlt es sich, einige Vorklärungen vorzunehmen.

Ohne Frage hat die Justiz der Bundesrepublik, so wie sie sich heute darstellt, den Ungeist des NS-Staates überwunden. Es gibt keine personelle Kontinuität mehr, auch keine ideelle. Nazismus ist in der heutigen Justiz als politisch oder ideologisch faßbarer Faktor nicht vorhanden. Ebenso sind die antidemokratischen Affekte verschwunden, die für die Justiz der Weimarer Republik kennzeichnend waren. Das Fehlen solcher Äußerungen braucht allerdings noch kein Indiz dafür zu sein, daß sich eine positive Einstellung, ein wirklich demokratisches Bewußtsein gebildet hat. Zu fragen ist, ob der Abstand von der Vergangenheit tief genug ist, um der dem Richterberuf eigenen Neigung zur Beharrung entgegenzuwirken. Hat der Richter der Bundesrepublik den Anschluß an die offene Gesellschaft des Westens gefunden? Wenn ja, handelt es sich um eine innerliche oder um bloß äußerliche Anpassung?

Meine Antwort ist ambivalent. Zunächst einmal ist zu bejahen, daß die Richter in ihrer überwältigenden Mehrheit ein positives, ressentimentfreies Verhältnis zum demokratischen Staat, zu seiner Verfassung, zum Parlamentarismus, zum Gedanken des sozialen Ausgleichs, zum Prinzip der persönlichen Selbstbestimmung gefunden haben. Das ist keine Kleinigkeit, wenn man bedenkt, welches Erbe zu überwinden, wie verfestigt der Nachlaß des Obrigkeitsstaates noch vor 15 Jahren war.

Natürlich gibt es auch heute noch autoritäre Rückstände und Schwierigkeiten mit der Rangordnung der Werte, wie sie der Justiz in den sechziger Jahren zu schaffen machten. Im Zweifel tendiert der Richter mehr in die Rich-

tung der Erhaltung als in die der Veränderung des Bestehenden. Ordnung wird aber nicht mehr in dem betonten Sinn früherer Jahre dem Freiheitsbegriff entgegengesetzt. Die Option der meisten Richter gehört vielmehr einer „Ordnung der Freiheit“ im Sinne einer Synthese, die als labil anzusehen ist.

Das Verhältnis zur Politik ist ebenfalls realistischer und damit besser geworden als noch vor zehn, zwölf Jahren. Der in der Vergangenheit so tief geträumte Traum des unpolitischen Richters ist ausgeträumt. Die Richter erkennen mehr und mehr an, daß sie zwar keine Parteipolitik treiben dürfen, aber im Rahmen des Rechts Interpretations- und Gestaltungsräume haben, die sie verantwortlich im gesamtgesellschaftlichen Interesse („Gemeinwohl“) ausfüllen müssen. Wenn es die Aufgabe des Richters in dieser Zeit ist, sich nach dem Zusammenbruch der klassischen juristischen Methodenlehren ein neues Selbstverständnis zu erarbeiten, so sind die Richter der Bundesrepublik auf diesem Wege bemerkenswert vorangekommen.

Unverkennbar verlieren jetzt allerdings die Themen, die zum Problembereich „Anpassung an die Moderne“ gehören und die Diskussion noch zu Beginn der siebziger Jahre bestimmt haben, an Gewicht. In der Bundesrepublik dreht sich die Diskussion unbeschadet der wirtschaftlichen Krisensituation heute in erster Linie darum, den Problemen der sogenannten postmodernen Gesellschaft zu begegnen, wobei sich eine interessante Kombination von weit getriebenem Liberalismus, kulturellem Konservatismus und politischem Radikalismus bemerkbar macht. Der Schatten Hitlers tritt zurück. Die Justiz wird z. B. gefragt, wie sie auf die Umweltbedrohung reagiert und was sie zur Integration der Ausländer in die Gesellschaft beiträgt. Das Nazismusproblem wird zur historischen Reminiszenz.

Erfreulich ist die zunehmende Bereitschaft der Justiz, sich mit Kritik auseinanderzusetzen. Erschreckende Mißgriffe unterlaufen al-

lerdings immer wieder, namentlich in Verfahren mit politischem Einschlag, in denen die kritische Wachsamkeit der Medien besonders groß ist. Das gilt gerade auch für die Prozesse gegen NS-Verbrecher, aber z. B. auch für die Aktionen der Staatsanwaltschaft, die im Vorjahr in Nürnberg zu Massenverhaftungen im Zusammenhang mit den Demonstrationen Jugendlicher führten. Im großen und ganzen sind jedoch Fortschritte feststellbar. Während sich früher die Justiz in mitunter haarsträubender Weise der Kritik verschloß, hat sie im letzten Jahrzehnt mehr und mehr gelernt, Kritik nicht nur zu ertragen, sondern auch zu verarbeiten. Wenn es auch noch zu früh wäre, von einem funktionierenden Dialog zwischen der Justiz und den Massenmedien zu sprechen, so ist doch unverkennbar, daß sich die Rechtspflege der Kritik zunehmend öffnet — auch z. B. in bezug auf das Strafmaß in NS-Prozessen.

Andererseits bestehen auch neue Gefahren, Mängel, Schwächen, die nicht übersehen werden dürfen. Zu ihnen gehört fraglos die mitunter zu beobachtende Neigung, den Wortlaut von Gesetzen beiseite zu schieben. Unübersehbar ist auch der Fortbestand von Ausbildungsmängeln, deren Behebung in um so weitere Ferne rückt, je mehr die Zahl der Studenten der Rechtswissenschaft zunimmt (letztes Jahr betrug allein die Zahl der Studienanfänger 18 000). Ich stehe nicht an, auch an dieser Stelle die Reform der Juristenausbildung in der Bundesrepublik als Schlüsselproblem für die künftige Entwicklung der Justiz zu bezeichnen. Ein Staat, in dem die Gerichte eine so große Rolle spielen wie in der Bundesrepublik, braucht Richter und Staatsanwälte mit weitem Horizont, die über den juristischen Tellerrand hinaussehen und die soziale Wirklichkeit nicht nur aus den Zufälligkeiten ihrer Biographie kennen. Ich bin der Überzeugung, daß so ausgebildete Richter auch die Problematik der NS-Prozesse besser hätten in den Griff bekommen können als die Nur-Juristen, die das Produkt der bisherigen Ausbildung sind.

Kritisch betrachtet werden muß auch die Kompliziertheit des Gerichtsverfahrens, die nach wie vor in der Bundesrepublik die Durchsetzung des Rechts zum Reservat spezialisierter Juristen macht. Ich habe darauf schon bei der Erörterung der NS-Prozesse hingewiesen. Die Fülle der Rechtsmittel und Instanzen, die dem Bürger heute in der Bundesrepublik zur Verfügung stehen, ist sicher beeindruckend. Mehr Rechtsschutz bedeutet aber nicht immer

auch mehr Recht, nämlich dann nicht, wenn der Weg zum Urteil zu kompliziert und zu lang ist und deshalb den Bürger abschreckt. Kommt noch hinzu, daß die Justizmaschinerie nicht nur schwerfällig arbeitet, sondern auch schwer verständlich und kaum einsehbar ist, dann gewinnt der Bürger eine andere Auffassung von den Wohltaten des Rechtsstaats als die an Kompliziertheit gewöhnten Juristen. Nicht nur vereinzelt wird daher jetzt die Frage gestellt, ob man nicht in der Bundesrepublik als Reaktion auf die Rechtsschutzverweigerung im NS-System, was die Fülle der Instanzen und die Verwickeltheit der Regelungen angeht, des Guten zuviel getan hat.

Auf der anderen Seite hatten die Bemühungen um die Abschaffung der Verjährungsfrist für Mord endlich Erfolg. Ohne Widerstand ging es allerdings auch diesmal nicht ab. Er kam nicht nur von sehr weit rechts stehenden Konservativen, sondern auch aus linken Gruppierungen; dabei wurde deutlich, daß diese Juristen und auch nicht wenige Vertreter der jungen Generation andere Probleme weit mehr beschäftigten als die strafrechtliche Aufarbeitung der Vergangenheit.

Einen besonderen Rang im Reformprogramm der Regierung Brandt/Scheel hatte — unter Bundesjustizminister Jahn — die Veränderung der Rechtspflege erhalten, gerade als Lehre aus der Weimarer Republik und der Nazizeit. Die geplante Neustrukturierung der Gerichte scheiterte jedoch ebenso schon im Vorfeld der Gesetzgebung, wie der Versuch, den Richterberuf zu „enthierarchisieren“. Nicht nur die Opposition im Parlament, auch die Mehrheit der Richter lehnte eine „Demokratisierung“ der Justiz ab. Das bedeutete indessen nicht, daß sich die Justiz dem Zeitgeist auch sonst verschließen wollte. Denn bemerkenswerterweise hatten wenige Jahre später Bestrebungen Erfolg, die darauf gerichtet waren, den Bürgern den Zugang zur Justiz finanziell zu erleichtern und diese in engere und bessere Kommunikation mit dem Bürger zu bringen. Es wurde erkannt, daß die Reform der Justiz so lange eine hohle Phrase bleibt, als sie nicht jedem die *reale* Chance gibt, sein Recht vor Gericht durchzusetzen. Die Richter verteidigten zwar Symbole wie die Robe, erkannten aber an, daß der Bürger nicht bloßes Objekt des Gerichtsverfahrens sein darf.

Die Gerichte begegnen dem Bürger jetzt nicht mehr von oben herab, sondern einfach und menschlich — unter Verzicht auf den militärischen Kommandoton und obrigkeitliche Attitüde. Man spricht hier von einer „Humanisie-

„rung“ des Gerichtsverfahrens, die auch kompensatorische Hilfen für ungewandte Bürger einschließt.

Wie die Reformfähigkeit der Justiz überhaupt, so wurde allerdings auch die Vermenschlichung des Gerichtsverfahrens durch das Phänomen des politischen Terrorismus auf eine harte Probe gestellt. Die angeklagten Terroristen fügten und fügen sich nicht den Verfahrensvorschriften, sondern sind bestrebt, das Gericht zur Szene für politische Propaganda zu machen. Dazu gehört, daß sie nicht zur Sache sprechen, sondern die Gerichte und ihre Angehörigen unflätig beschimpfen, sofern sie es nicht vorziehen, überhaupt zu schweigen. Die Gerichte haben sich gegenüber den herausfordernden Angeklagten und sie unterstützenden Verteidigern unterschiedlich verhalten. Mitunter haben sie hart und heftig reagiert. Vielfach haben sie große Geduld mit den sie bewußt herausfordernden Angeklagten bewiesen und den Vorwurf der Permissivität und des mangelnden Verständnisses für die „Würde des Gerichts“ in Kauf genommen.

Auch die Gesetzgebung hat geglaubt, dem inneren Frieden in der Bundesrepublik dadurch zu dienen, daß sie auf dramatische Reaktionen auf Jugendproteste, gewalttätige Demonstrationen und Terrorakte verzichtete. Unter einigem Schwanken und von vereinzelt — nicht vermeidbaren — Strafrechtsverschärfungen abgesehen, hat sie den Wünschen nach einem härteren Kurs in der Strafrechtspolitik widerstanden. „Liberty dies by inches“, hieß es in der für die politische Freiheit des Andersdenkenden sensibilisierten Öffentlichkeit, wenn schärfere Gesetze diskutiert wurden. Diese gesteigerte Empfindlichkeit für Einschränkungen der Freiheit ist mit einer Reaktion auf die extreme Gewaltherrschaft des Nazismus. In der Tat ist es der Bundesrepublik gelungen, dem Terrorismus mit den Mitteln des liberalen Strafrechts wirksam zu begegnen.

Die bei diesen Prozessen besonders deutlich zutage getretene Pluralität der Einstellungen in der Richterschaft ist überhaupt ein Kennzeichen der Justiz in dieser jetzt zu Ende gehenden Reformepoche. Die Justiz ist kein Monolith mehr. Unterschiede in der Rechtsprechung — etwa zwischen den unteren und den oberen Instanzen der Verwaltungs- und Arbeitsgerichtsbarkeit — resultieren oft aus Unterschieden in der Mentalität. Ausgesprochen konservativen Richtern stehen ebenso dezidiert liberale gegenüber. Das „juste milieu“ wurde insbesondere durch Richter mit radikal demokratischen oder radikal sozialistischen

Neigungen in Frage gestellt. Die Justiz ist heute weit mehr als früher ein Spiegel der Gesellschaft. In der großen Mehrheit definiert sich die Richterschaft, die sich sozial vorwiegend aus dem mittleren und Kleinbürgertum rekrutiert, allerdings nach wie vor als politische Mitte, wobei sie mehr nach der rechten als nach der linken Mitte tendiert. Inwiefern sich durch die Auswirkungen der neuen Bildungspolitik, die den Zugang zur Universität beträchtlich erweitert hat und die Studenten während des massenhaft betriebenen Studiums mehr oder weniger veränderten Sozialisationsbedingungen aussetzt, Änderungen ergeben, läßt sich erst in einigen Jahren überblicken. Wenn man bedenkt, daß selbst ausgesprochene Reformfakultäten Juristen hervorbringen, die sich in Wissen und Fähigkeiten nicht von dem herkömmlichen Juristentyp unterscheiden, dürfte es jedoch erlaubt sein, bis auf weiteres den gegenwärtigen Zustand fortzuschreiben.

Zur Zeit macht der Justiz darüber hinaus der Umstand zu schaffen, daß sie immer mehr mit Verfahren überhäuft wird, aber die schlechte finanzielle Lage die entsprechende Vermehrung des Personals ausschließt. Der Rechtsstaat kann auf diese Weise auch an sich selbst ersticken.

Ein solcher Legitimationsverlust für die Justiz wäre um so bedenklicher, als ein nicht unerheblicher, von dem politischen Betrieb tief enttäuschter Teil der Jugend und der Intellektuellen ohnehin dem auf dem Mehrheitsprinzip basierenden demokratischen Staat die Legitimation bestreitet und seinen Organen zumindest partiell den Gehorsam verweigert. Ähnlich wie 1932 der pränazistische Staatsrechtslehrer Carl Schmitt den legalen Gesetzgebungsorganen die Legitimität bestritt, so wird heute dazu aufgerufen, der Legalität der Staatsorgane die Legitimität der direkten Aktion entgegenzusetzen. Werden z. B. Häuser, die auf Grund verfehlter wohnungspolitischer Maßnahmen leerstehen, besetzt oder Gewaltakte gegen den Bau zugelassener Kernkraftwerke oder Flughafeneinrichtungen begangen, so wird dies zunehmend mit dem Widerstandsrecht gerechtfertigt, auf das sich die Kämpfer gegen Hitler berufen konnten. Diese Argumentation, die einen großen Gedanken der abendländischen Rechtsgeschichte umzufunktionieren sucht, spiegelt eine Erosion des Rechtsbewußtseins wider, die vielfach allerdings als Auseinandersetzung von zwei verschiedenen Arten von Rechtsbewußtsein aufgefaßt wird.

Den Kenner der deutschen Justizgeschichte erinnert diese Konfrontation („Rechtsbewußtsein versus Rechtsbewußtsein“) fatal an Perversionen, die sich Juristen in der Weimarer Republik zuschulden kommen ließen, als sie die präfaschistischen Fememorde und die späteren Naziverbrechen durch die Berufung auf Notrechte rechtfertigten, die den Tätern wegen der Verworfenheit oder Unfähigkeit des Staates zur Lösung anstehender Probleme zustünden. Daß diese „innerstaatliche“ Feinderklärung in der Regel nicht zu Überreaktionen von Justiz und Polizei führt, sondern von diesen verkraftet wird, ist nicht zuletzt ein Beleg dafür, in welchem Umfang die heutige Justiz liberale Werte verinnerlicht hat, wobei das Verhältnismäßigkeitsprinzip die im Detail zu konkretisierende Leitlinie bildet. Die das „System“ bildenden Kräfte und Institutionen werden allerdings die sich insbesondere aus dem Unbehagen an den etablierten Parteien speisenden Legitimationseinbußen nicht auf die leichte Schulter nehmen dürfen, sondern sich verstärkt um das Vertrauen der Bürger bemühen müssen.

Trotz aller Schwächen, die der Justiz, und trotz aller Bedenklichkeiten, die der politischen Entwicklung der Bundesrepublik anhaften,

schließe ich daher nicht pessimistisch. Es wäre eine Übertreibung zu sagen, in der Bundesrepublik lebten Justiz und Gesellschaft in idyllischer Harmonie. Zwischen ihnen gibt es viele und auch starke Spannungen. Die Justiz der Bundesrepublik hat ihre Schwächen, sie ist Versuch und Irrtum. In dem Lernprozeß, dem sie sich unterziehen mußte, hat sie aber auch Fortschritte gemacht, und man kann sicher sein, daß weitere Fortschritte folgen werden.

Es ist daher die Feststellung gerechtfertigt, daß Bonn auch auf dem Sektor der Justiz nicht Weimar ist. Der Blick auf Weimar ist zwar immer wieder notwendig, um die daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen nicht aus den Augen zu verlieren und in soziale und rechtliche Wirklichkeit umzusetzen. Die Fixierung auf Weimar und das NS-System darf andererseits die Justiz nicht die Gegenwart mit ihren oft anders gelagerten Problemen aus den Augen verlieren lassen.

Für die weitere Entwicklung der Justiz gilt somit, was für das Schicksal des gesamten Gemeinwesens ausschlaggebend ist: Die Zukunft hängt einmal von der Redlichkeit ab, mit der man die Vergangenheit erforscht, zum anderen von der Mühe, die man gegenwärtig für die Zukunft aufzuwenden bereit ist.

# Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

## Liberalität und Rechtsstaat

### I. Der Rechtsstaat zwischen Kontinuität und Wandel

#### 1. Der Weg zum sozialen Rechtsstaat

Es ist die geschichtliche Leistung des frühen Liberalismus, die Forderung nach dem Rechtsstaat entwickelt zu haben: die Ablösung unumschränkter Fürstenherrschaft durch eine Verfassung; die Gewährleistung von individuellen Grund- und Freiheitsrechten; die Begrenzung staatlicher Macht durch den Vorbehalt des Gesetzes und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; die Teilung und gegenseitige Kontrolle der Gewalten; die Unabhängigkeit der Gerichte und ihre Bindung allein an das Gesetz; den Schutz der Minderheit gegen die Herrschaft der Mehrheit; den Schutz der persönlichen Lebensgestaltung gegen die Bevormundung durch Staat, Kirche und gesellschaftliche Kräfte.

In der Bundesrepublik Deutschland ist der freiheitliche Rechtsstaat heute weitergehend verwirklicht, als es sich die Demokraten des 19. Jahrhunderts hätten vorstellen können: Die Grundrechte gelten unmittelbar und binden alle staatliche Gewalt; diese unterliegt umfassender gerichtlicher Kontrolle. Das Grundgesetz bricht mit der verhängnisvollen deutschen Tradition, Rechtsstaat und Demokratie zu trennen. Der Rechtsstaat ist mehr als der nur berechenbare und begrenzte Staat. Er lebt von der Beteiligung seiner Bürger an der politischen Willensbildung, nicht nur durch das Wahlrecht, sondern in vielfältigen Formen der Bürgerinitiative. Umgekehrt ist der Rechtsstaat Voraussetzung der Demokratie: Die Herrschaft der Mehrheit muß begrenzt sein; der Minderheit muß die Chance gewährleistet werden, zur Mehrheit zu werden. Der Rechtsstaat bejaht und ermutigt kritisches Engagement, er sucht das Vertrauen auch der Minderheiten zu gewinnen. Die Beteiligung der Bürger begrenzt die staatliche Macht und sichert die Freiheit des politischen Prozesses.

Das klassische Ziel des Rechtsstaats, den persönlichen Freiheitsraum zu sichern und zu erweitern, ist unverändert aktuell. Die Mittel

der Freiheitssicherung aber konnten von den Veränderungen in Staat und Gesellschaft nicht unberührt bleiben. Wenn sich die Bedingungen der Freiheit ändern, wenn sich die Bedingungen wandeln, unter denen persönliche Selbstbestimmung möglich ist, muß dies Rückwirkungen auf das Verständnis des Rechtsstaats haben.

Der Aufbau des Sozialstaates prägte die Nachkriegspolitik — vom Ausgleich der Kriegsfolgen bis zur Knüpfung des „sozialen Netzes“. Die soziale Gerechtigkeit wurde über alle Unterschiede hinweg gemeinsames Ziel aller politischen Parteien. So umstritten die Folgerungen sind, besteht doch Einigkeit darin, daß die Freiheit des Bürgers sich nicht auf formale Garantien des Bürgers gegenüber dem Staat beschränken darf, sondern daß sie zur sozialen Chance in der alltäglichen Wirklichkeit der Gesellschaft werden muß, und daß staatliche Förderung und Leistung ihren freiheitsmehrenden Beitrag dazu zu erbringen hat.

Bei dem Bemühen um die Erfüllung der Freiheitsrechte darf allerdings nicht aus den Augen verloren werden, daß der Staat nach wie vor auch Freiheit bedroht — in herkömmlicher Weise durch Einschränkung der Freiheitsrechte und durch Machtmißbrauch, aber auch durch die wachsende Abhängigkeit von an sich freiheitsfördernden staatlichen Leistungen. Die Kontrolle des Staates und mächtiger gesellschaftlicher Gruppen bleibt daher nach wie vor zentrales Anliegen. Soziale Sicherheit verwirklicht die Freiheit und ist kein Gegensatz zu ihr. Es bleibt aber auch die Aufgabe, diese Sicherheit so zu gewährleisten, daß die Eigenständigkeit des Individuums erhalten wird. Die totale Versorgung ist keine Erfüllung der Freiheit. Auch die Gestaltung von Leistungen kann die Freiheit bedrohen. Der soziale Rechtsstaat ist kein Staat der Sozialbürokratie. Der Sozialstaat soll den Freiheitsraum vergrößern, nicht ihn durch bevormundende Versorgung einschränken. Er soll Eigeninitiative ermöglichen, nicht sie ausschließen. Der Staat bleibt ein Mittel zur Si-

cherung und Erweiterung der Freiheit, nicht ein Anspruchsgegner, von dem die Lösung aller Probleme erwartet werden kann.

## 2. Rechtsstaat und Reform

Der Rechtsstaat ist nicht denkbar ohne die Bereitschaft zur Reform. Reformen dienen der Sicherung des Rechtsstaates: Die Verweigerung der Reform ist die Wurzel gewaltsamer Veränderungen. Reformen sind nicht Veränderungen um ihrer selbst willen. Das Recht braucht Kontinuität, um es verlässlich und berechenbar zu machen. Zugleich aber muß das Recht zukunfts offen, lernfähig und flexibel sein. Statisches Recht führt zur Verfestigung bestehender Verhältnisse und Lösungen; Rechte pervertieren zu Privilegien, neue Bedrohungen der Freiheit bleiben ohne Antwort. Moderne Rechtspolitik kann nur eine dynamische Rechtspolitik sein.

Das folgt bereits aus der Notwendigkeit, das Recht an gewandelte Verhältnisse anzupassen und neuen Bedrohungen der Freiheit zu begegnen. So wurde der Umweltschutz zur Notwendigkeit, als das Wachstum an die Grenzen der natürlichen Ressourcen stieß. Die Entwicklung der Datentechnik brachte große Fortschritte und Erleichterungen, aber zugleich wurde die Privatsphäre bedroht: der „gläserne Mensch“ ist technisch möglich geworden. Der Datenschutz ist daher heute eine zentrale Forderung zur Sicherheit der persönlichen Freiheit.

Über die Bekämpfung neuer Freiheitsgefährdungen hinaus fordert der Rechtsstaat eine Politik zur Mehrung der Freiheit. Das Recht ist Instrument des gesellschaftlichen Wandels auf die inhaltliche Erfüllung der Freiheitsgarantien und der Chancengleichheit hin. Recht ist mehr als der Schutz und die Festschreibung des Bestehenden; es zielt auf gerechte Lösungen.

Bestes Beispiel für diese aus konservativer Sicht häufig bestrittene Funktion des Rechts sind die rechtsstaatlichen Verfassungen: Nicht nur die Verfassung der Paulskirche war ihrer Zeit voraus; auch das Grundgesetz enthält Wertentscheidungen, die der Umsetzung durch eine aktive Rechtspolitik bedürfen. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau ist nur das herausragendste Beispiel: Immer wieder mußte das Bundesverfassungsgericht an den Gesetzgeber appellieren, die Aufträge des Grundgesetzes zu verwirklichen. Das vor über 30 Jahren vom Grundgesetz gesetzte Ziel ist

noch immer nicht erreicht und bleibt ein Schwerpunkt praktischer Politik.

## 3. Grenzfragen und Minderheitenschutz als Aufgaben der Rechtspolitik

Die Rechtspolitik hat sich an den Grenzfragen und Herausforderungen des Rechtsstaates zu bewähren. Hier zeigt sich der Stand der Liberalität — nicht so sehr an den Alltagsproblemen der Rechtspolitik, so wichtig das Bemühen um die Verbesserung des Rechts auch in den Bereichen des bürgerlichen, des Wirtschaftsrechts und anderer „normaler“ Gebiete ist, so unumgänglich der Einsatz für die Verbesserung der Qualität des Rechtsschutzes sein mag. In der rechtspolitischen Diskussion nehmen die Grenzfragen des Straf- und Strafprozeßrechts, des Strafvollzuges, des Extremistenbeschlusses, der Antiterrorismusgesetzgebung einen breiten Raum ein, obwohl sie zunächst nur wenige praktisch betreffen. Die Verteidigung des Rechtsstaates fordert, Freiheitsbedrohung schon in ihren Anfängen entgegenzuwirken, nicht erst dann, wenn eine Mehrheit davon betroffen wird. *Liberty dies by inches* — die Freiheit stirbt zentimeterweise: dort, wo es der breiten Mehrheit gleichgültig ist. Der Rechtsstaat bewährt sich in der Krise, wenn seine Sicherungen unbequem sind.

Wie es um den Rechtsstaat steht, zeigt sich auch am Umgang mit Minderheiten. Bedroht ist zunächst immer die Freiheit von Minderheiten. Daß die Mehrheit des deutschen Volkes die nationalsozialistische Diktatur vor dem Krieg nicht als bedrückend empfunden hat, ist nur ein besonders krasses Beispiel. „Jede politische und gesellschaftliche Fortentwicklung beginnt als Abweichung von der herrschenden Lehre... Wer Minderheiten und ihre Rechte einschränkt, zwingt die Gesellschaft in Formen der Erstarrung. Geistige Freiheit und Minderheitenschutz sind daher für die Gesellschaft unverzichtbar.“ So umschreibt Karl-Hermann Flach die Aufgabe der Minderheiten<sup>1)</sup>.

Auch wo eine Minderheit nicht die Chance hat, zur Mehrheit zu werden, entspricht es freiheitlichen Grundsätzen, ihr ein Leben nach der selbst gewählten, besonderen Art zu ermöglichen. Die Glaubwürdigkeit der Rechtspolitik zeigt sich darin, daß sie nicht der Sicherung von Privilegien und Besitzständen dient, sondern der Sicherung der Freiheit, wo immer

<sup>1)</sup> In: Noch eine Chance für die Liberalen, 1977, S. 13.

diese bedroht sein mag, auch wenn es um für das Wahlergebnis irrelevante Randgruppen wie Ausländer, Strafgefangene, Drogenabhängige oder Obdachlose geht.

Der Einsatz für Minderheiten ist unbequem. Er stößt auf Vorurteile, muß aber dennoch um Mehrheiten werben, denn nur die Mehrheit

kann neues Recht setzen. Eine realistische Rechtspolitik kann sich nicht auf die Entwicklung neuer Ideen und Anstöße beschränken, sie muß eine beharrliche, auf die Kraft rationaler Argumentation gestützte, von Kompromissen und Rückschlägen nicht zu entmutigende Politik ständigen Drängens sein.

## II. Rechtspolitische Reformen — Versuch einer Bilanz

Die erste Phase der Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland stand im Zeichen des Wiederaufbaus des Rechtsstaates und der marktwirtschaftlichen Ordnung. Die bürgerliche Koalition schuf Gesetzeswerke, die in ihren Grundzügen bis in die heutige Zeit Bestand haben: die Verfahrensordnungen für die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichte, das Aktien-, Kartell- und Wettbewerbsrecht<sup>2)</sup>. Auf anderen Bereichen, etwa in der Strafrechtsreform, kamen die Reformen nicht voran. Erst das Ende der sechziger Jahre markierte die Wende zu einer umfassend reformorientierten Rechtspolitik, mit Anfängen in der Großen, mit Schwerpunkt in der sozialliberalen Koalition. Die Ergebnisse dieser Reformpolitik sind die Grundlage der heutigen Diskussion; eine nüchterne Bestandsaufnahme ist Voraussetzung für die Fortsetzung wie für die Korrektur der Reformen.

Nicht überall wird der Versuchung widerstanden, auf der Welle der Reformmüdigkeit pauschale Urteile zu fällen. So sieht die „Karlsruher Erklärung“ der CDU/CSU zur Rechtspolitik von 1980 in der sozialliberalen Rechtspolitik ein „Instrument zur Durchsetzung von Ideologien“<sup>2a)</sup>. Einer Nachprüfung halten solche Vorwürfe nicht stand. Zwar hat es auch im Bereich der Rechtspolitik übertriebene Hoffnungen und unerfüllte Erwartungen gegeben; aus liberaler Sicht ist aber umgekehrt eher der Vorwurf zu erheben, daß die Reformen nicht weit genug gegangen sind. Eine Rückkehr zum Zustand vor der Reform wird auch von der CDU/CSU nur vereinzelt (etwa beim Demonstrationsstrafrecht) vorgeschlagen; einen großen Teil der Reformen hat die Opposition mitgetragen. „Über die Verhältnisse gelebt“ wurde in der Rechtspolitik nicht; die einzige kostenintensive Reform, die des Strafvollzuges, nahm nur einen Bruchteil der Mittel in Anspruch, die im Sozial- und Bildungsbereich ausgegeben worden sind.

<sup>2)</sup> Vgl. Vogel, ZRP 1976, S. 214, und Erhard, ZRP 1980, S. 25.

<sup>2a)</sup> ZRP 1980, S. 154.

### 1. Reform des Strafrechts

Das Strafrecht soll kein Instrument symbolischer moralischer Verurteilung sein und nicht moralische Konformität erzwingen, sondern nur äußeres Verhalten erfassen und nur gravierende sozialschädliche Verhaltensweisen unter Strafe stellen. Das Strafrecht ist ein äußerstes Mittel sozialer Kontrolle, das nur dann eingesetzt werden darf, wenn andere Mittel nichts mehr ausrichten können. Dieser Position des Alternativentwurfs liberaler Strafrechtsprofessoren für einen Allgemeinen Teil des StGB gelang es Ende der sechziger Jahre, die bis dahin halbherzigen und festgefahrenen Bemühungen um die Strafrechtsreform zu beleben.

Der Alternativentwurf hatte einen wesentlichen Einfluß auf das noch unter der Großen Koalition verabschiedete Zweite Gesetz zur Reform des Strafrechts<sup>3)</sup>: Das Zuchthaus wurde abgeschafft, die Einheitsfreiheitsstrafe eingeführt. Die kurzen Freiheitsstrafen wurden zugunsten der Geldstrafe zurückgedrängt. Die Möglichkeiten der Strafaussetzung zur Bewährung wurden erweitert. Bei der Geldstrafe wurde das Tagessatzsystem eingeführt. Erst 1981 wurde eine weitere Reformforderung Gesetz: die Möglichkeit, auch die Vollstreckung der lebenslangen Freiheitsstrafe zur Bewährung auszusetzen<sup>4)</sup>.

Die Durchsetzung von Reformen im Allgemeinen Teil war aber nur der erste Schritt der Strafrechtsreform. Bewähren muß sich das Bekenntnis zur begrenzten Funktion des Strafrechts im Besonderen Teil, in dem in einzelnen Straftatbeständen die Verhaltensweisen aufgeführt sind, die strafbar sein sollen. Hier muß sich zeigen, ob wirklich die Sozialschädlichkeit und nicht doch moralische Wertungen und unüberprüfte Vorurteile die Strafbarkeit begründen.

<sup>3)</sup> BGBl. I, 1969, S. 717.

<sup>4)</sup> 20. Strafrechtsänderungsgesetz, BGBl. I 1981, S. 1329.

Das erste strafrechtliche Reformwerk der siebziger Jahre galt dem *Demonstrationsstrafrecht*<sup>5)</sup>. Proteste und Demonstrationen der Studentenbewegung und der außerparlamentarischen Opposition hatten deutlich gemacht, daß das hergebrachte Demonstrationsstrafrecht dem Geist des Grundgesetzes nicht entsprach. Die Justiz wandte ein Strafrecht an, das seine Herkunft aus dem Obrigkeitsstaat nicht verleugnen konnte. Schon die Begriffe wie „zusammenrotten“, „Aufforderung durch die Obrigkeit“, „Haufen“ zeigen, wie ablehnend-mißtrauisch das Strafrecht jeder Versammlung von Bürgern gegenüberstand, erst recht einer zu Protestzwecken. Die Strafbestimmungen waren sehr weit gefaßt; insbesondere der des Landfriedensbruchs (§ 125) mit seinen empfindlichen Strafdrohungen erfaßte nicht nur denjenigen, dem selber Gewalttaten bei einer Versammlung oder Demonstration nachzuweisen waren, sondern jeden Teilnehmer an einer gewalttätig verlaufenden Versammlung, auch den friedlichen Demonstranten, den neugierigen Passanten, den zufällig Anwesenden. Wer an einer Demonstration teilnahm oder auch nur in ihre Nähe kam, hatte bei gewalttätigem Verlauf praktisch seine Unschuld nachzuweisen; auf jeden Fall ging er das Risiko ein, strafrechtlich verfolgt zu werden.

So war es eine überfällige Reform, daß das Demonstrationsstrafrecht wesentlich eingeschränkt wurde. Der Tatbestand des Landfriedensbruchs beschränkt sich nunmehr auf Täterschaft und Teilnahme an Gewalttätigkeiten und Bedrohungen, die aus einer Menge heraus begangen werden. Passive Teilnehmer brauchen (bei korrekter Rechtsanwendung) mit einer Strafverfolgung nicht mehr zu rechnen.

Das Demonstrationsstrafrecht ist bis auf den heutigen Tag ein Schwerpunkt rechtspolitischer Auseinandersetzung geblieben. Gewalttätige Demonstrationen von Kernkraftgegnern und Hausbesetzern dienen als aktuelle Anlässe, die Forderung nach Verschärfung des Demonstrationsstrafrechts durch die Ausdehnung der Strafbarkeit auf die Nichtbeachtung administrativer Verbote und auf das Vorfeld von Gewalttätigkeiten (etwa die Vermummung) zu erneuern. Dabei zeigen die Nürnberger Massenverhaftungen von 1981, wie dehnbar und mißbrauchbar bereits das geltende Recht ist. Die Vorverlegung des Strafrechtsschutzes durch den Verzicht auf den Nach-

weis von Gewalttätigkeiten, verbunden mit der Einführung unbestimmter Begriffe wie dem der „Vermummung“, die zu unlösbaren Abgrenzungsschwierigkeiten führen, würde das Risiko der Strafbarkeit so ausweiten, daß das Demonstrationsrecht getroffen würde. Einschüchterung und Verzicht auch auf legalen Druck wären die Folge.

Die Beschränkung der Strafverfolgung auf Gewalttäter ist unbequem: In der Masse der Demonstranten sind sie schwer auszumachen, noch schwerer festzunehmen. Das rechtfertigt es aber nicht, den Kreis der verfolgbaren Teilnehmer zu erweitern, um ihrer leichter habhaft werden zu können; erst recht nicht, herausgegriffene Teilnehmer exemplarisch zu bestrafen. Es bleibt eine bedauerliche, aber kaum zu ändernde Situation, daß Straftaten anlässlich von Demonstrationen (übrigens auch die Vorwürfe gegen Polizeibeamte) nur zu einem kleinen Teil aufgeklärt werden können.

Kaum mehr umstritten ist die Reform des *Sexualstrafrechts*<sup>6)</sup>. Die erbitterten Diskussionen um die Strafbarkeit der Pornografie (die Reform verzichtete auf die Strafbarkeit der „einfachen“ Pornografie ohne Darstellung von Gewalttätigkeiten oder des Mißbrauchs von Kindern) gehören der Vergangenheit an. Zu den alten Tatbeständen des Ehebruchs, der Kuppelei und der Sodomie möchte niemand mehr zurückkehren. Allerdings kann auch heute noch nicht festgestellt werden, daß sich das Sexualstrafrecht auf den Schutz vor gravierenden sozialschädlichen Verhaltensweisen beschränkt. Reste moralischer Unwerturteile zeigen sich vor allem bei der Strafbarkeit der Homosexualität (§ 175 StGB): zwar wurde die Strafbarkeit der Homosexualität zwischen Erwachsenen abgeschafft; homosexuelle Handlungen mit Minderjährigen werden aber nicht nur bis zur sonst üblichen Altersgrenze von 14 Jahren (und in besonderen Betreuungsverhältnissen) mit Strafe bedroht, sondern bis zum Schutzalter von 18 Jahren, obwohl die dahinterstehende Befürchtung einer „Verführung“ zur Homosexualität einer kritischen Nachprüfung nicht standhält, da die wesentlichen Prägungen des sexuellen Verhaltens bereits vor dem 14. Lebensjahr stattfinden.

Die *Reform des § 218 StGB* stand wie kein anderes Thema der Strafrechtsreform im Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung. Nach der früher geltenden Regelung war jede Unterbrechung einer Schwangerschaft straf-

<sup>5)</sup> Drittes Gesetz zur Reform des Strafrechts, BGBl. I, 1970, S. 505.

<sup>6)</sup> Viertes Gesetz zur Reform des Strafrechts, BGBl. I, 1973, S. 1725.



bar; die Rechtsprechung ließ aus Gründen des übergesetzlichen Notstandes Ausnahmen nur zu, wenn eine Gefahr für Leben oder Gesundheit der Schwangeren anders nicht abzuwenden war. Der Schutz des ungeborenen Lebens wurde dadurch nicht gewährleistet. Wenigen Verurteilungen standen Hunderttausende illegaler Schwangerschaftsabbrüche im Jahr gegenüber. Den vielfältigen Notlagen der Schwangeren konnte mit dem früheren Recht nicht Rechnung getragen werden. Die Frauen wurden in die Illegalität und damit in die Isolation gedrängt; schwere Gefährdungen für Gesundheit und Leben waren die Folge.

Die Notwendigkeit einer Reform wurde kaum bestritten, kontrovers war ihr Inhalt. Es gab zwei Ansätze: Die „Indikationslösung“ normierte die Fälle, in denen die Gründe für die Schwangerschaftsunterbrechung so schwerwiegend sind, daß auf Strafe verzichtet wird; allerdings lassen sich diese Gründe kaum vollständig und hinreichend klar umschreiben; die Indikationsfeststellung belastet die Schwangere wie den Gutachter. Diese Schwierigkeiten werden von der „Fristenlösung“ vermieden, nach der bis zum Ablauf des dritten Monats auf den strafrechtlichen Schutz des werdenden Lebens verzichtet wird, wenn die Schwangere sich hat beraten lassen. Die zuerst im Alternativentwurf der Strafrechtsprofessoren vertretene Fristenlösung wurde vom Bundestag beschlossen<sup>7)</sup>, in dieser Fassung aber vom Bundesverfassungsgericht für teilweise nicht vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Die die Entscheidung tragende Mehrheit des Gerichtes verlangte, auch das äußerste Mittel des Strafrechts zum Schutz des werdenden Lebens einzusetzen, während die Minderheitsvoten der Fristenlösung bescheinigten, sie verzichte auf eine weitgehend wirkungslose und sogar schädliche Strafdrohung zugunsten angemessenerer Mittel und entspreche damit dem Geist der Verfassung mehr als die Forderung nach Strafe und Mißbilligung.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beschloß der Bundestag eine weitgefaßte Indikationslösung<sup>8)</sup>. Sie führte zwar zu einem Rückgang der Zahl illegaler Schwangerschaftsabbrüche; wegen des komplizierten Verfahrens und der Unsicherheit der Indikationsfeststellung weichen viele Frauen aber immer noch auf illegale Abbrüche aus. Nach weiterer Auswertung der Erfahrun-

gen im In- und Ausland wird die Reform des § 218 StGB erneut auf der Tagesordnung stehen.

Daß die Strafrechtsreform nicht mit dem Abbau von Strafrechtsbestimmungen gleichzusetzen ist, zeigt sich bei der *Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität*. Ihre Verfolgung ist ein Prüfstein für die Glaubwürdigkeit des Strafrechts im sozialen Rechtsstaat: Verfolgt es den angepaßten, sozial meist angesehenen und nach außen in den Formen des Wirtschaftsverkehrs handelnden, aber das ihm entgegengebrachte Vertrauen mißbrauchenden Wirtschaftsstraftäter ebenso wie den meist der Unterschicht entstammenden, auch sonst zu abweichendem Verhalten neigenden und den Instanzen sozialer Kontrolle viel leichter auffallenden typischen Straftäter der Klein- und Gewaltkriminalität?

Wirtschaftskriminalität ist die Form des Verbrechens, die den größten sozialen und materiellen Schaden verursacht. Sie führt nicht nur zu gewaltigen finanziellen Einbußen, sondern auch zum Verlust von Arbeitsplätzen und zur Fehlleitung von Steuergeldern. Sie erschüttert das Vertrauen in die Marktwirtschaft, die nur Bestand haben kann, wenn sie sich gegen die in ihr angelegten Mißbrauchsmöglichkeiten zur Wehr setzt.

Die Verfolgung der Wirtschaftskriminalität stößt auf besondere Schwierigkeiten. Die kriminelle Handlung ist nicht ohne weiteres erkennbar, erschließt sich oft erst aus Tausenden von Buchungsvorgängen, und dies auch nur dem, dem komplizierte wirtschaftliche Vorgänge vertraut sind. Die auf einfache wirtschaftliche Vorgänge zugeschnittene Kette Täuschungshandlung — Irrtumserregung — Vermögensverfügung — Vermögensschaden läßt sich bei komplizierten wirtschaftlichen Vorgängen nicht mehr vollständig nachweisen, auch wenn der Unrechtsgehalt und der volkswirtschaftliche Schaden offensichtlich sind.

Daher ist das Wirtschaftsstrafrecht im Ersten Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität<sup>9)</sup> durch die neuen Tatbestände des Subventions- und des Kreditbetruges ergänzt worden; weitere Tatbestände soll ein Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in der laufenden Legislaturperiode bringen. Über die Ergänzung der Straftatbestände hinaus muß das Strafprozeßrecht eine zügige Abwicklung der Strafverfahren in Wirtschaftssachen ermöglichen.

<sup>9)</sup> BGBl. I, 1976, S. 2034.

<sup>7)</sup> Fünftes Gesetz des Strafrechts, BGBl. I, 1974, S. 1297

<sup>8)</sup> 15. Strafrechtsänderungsgesetz, BGBl. I, 1976, S. 1213.

## 2. Reform des Strafverfahrensrechts

Auf keinem anderen Gebiet sind rechtsstaatliche Garantien so ausgeformt und entwickelt wie auf dem des Strafprozeßrechts. Die Trennung von Staatsanwaltschaft und Gericht; die Garantie des unabhängigen und gesetzlichen, d. h. nicht für den Einzelfall bestimmten Richters; die Beteiligung der Bürger an der Rechtsprechung; die Öffentlichkeit und Unmittelbarkeit des Strafprozesses; die richterliche Kontrolle strafprozessualer Eingriffe: all dies sind Errungenschaften des Rechtsstaates.

In einigen Bereichen sind rechtsstaatliche Grundsätze so ausgeprägt, daß es manchem bereits als übertrieben erscheint: So muß ein ganzer Prozeß wiederholt werden, wenn es ein Versehen bei der Auswahl auch nur eines Laienrichters gegeben hat. Auf anderen Gebieten, die wie das der Verteidigung mit formalen Kriterien nicht in gleicher Weise erfaßt werden können, sind die hergebrachten Garantien allerdings weit weniger entwickelt.

Die „Kleine Strafprozeßreform“ von 1964 stärkte die Rechtsstellung des Beschuldigten und seines Verteidigers. Zu der beabsichtigten „großen“ Reform ist es bis heute nicht gekommen. Im Vordergrund der Strafprozeßreform standen die Bemühungen um die *Verkürzung der Strafverfahren*<sup>10)</sup>. Die Forderung nach Beschleunigung gründet sich nicht nur darauf, daß eine schnell ausgesprochene Sanktion kriminalpädagogisch wirksamer ist und daß lange Strafverfahren Personal- und Sachmittel der Justiz binden; auch der Beschuldigte hat einen Anspruch darauf, daß der gegen ihn gerichtete Verdacht in angemessener Zeit aufgeklärt wird. Andererseits verlängern natürlich rechtsstaatliche Garantien den Strafprozeß. So ist immer wieder abzuwägen, welche Maßnahmen zur Beschleunigung eingeführt werden können, ohne wesentliche rechtsstaatliche Garantien aufzugeben.

Ein zweiter, zunehmend in den Vordergrund tretender Komplex von Änderungen des Strafprozeßrechts hatte zum Ziel, dem *Mißbrauch von Verteidigerrechten* entgegenzuwirken und zu verhindern, daß die Verwirklichung des dem Strafprozeß gesteckten Ziels einer Entscheidung über Schuld oder Unschuld hintertrieben wird<sup>11)</sup>. Anlaß zu diesen Neurege-

lungen waren im wesentlichen Prozesse wegen des Vorwurfs terroristischer Straftaten.

Überfällig war die Reform des *Zeugnisverweigerungsrechts für Journalisten*<sup>12)</sup>. Noch immer besteht allerdings eine Lücke: Das Zeugnisverweigerungsrecht (und Beschlagnahmeverbot) erstreckt sich nicht auf das vom Journalisten selbst erarbeitete Material. Das von der FDP geforderte Zeugnisverweigerungsrecht für Psychologen, Sozialarbeiter und Sozialpädagogen wurde bisher nur für die Mitarbeiter der Beratungsstellen nach § 218b StGB verwirklicht; dringend notwendig ist der Schutz des Vertrauensverhältnisses nach wie vor im Drogenberatungsbereich.

In den Zusammenhang der Strafverfahrensreform gehört die Verbesserung der Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen; noch immer wird allerdings der Tag Freiheitsentzug mit zehn DM abgegolten! Die Entschädigung für die Opfer von Gewalttaten schloß eine schmerzhaft empfundene Lücke im sozialen Netz.

## 3. Reform des Strafvollzuges

Die Strafrechtsreform wäre ein Torso geblieben ohne die Reform der einschneidendsten Sanktion, des Vollzuges der Freiheitsstrafe. Das Anliegen einer präzisen, rationalen Bestimmung der Funktion des Strafrechts mußte seine Fortsetzung in einer gesetzlichen Bestimmung der Aufgaben des Vollzuges der Freiheitsstrafe finden. An die Stelle des herkömmlichen Verwahrvollzuges, der sich auf die Isolation beschränkte, mußte ein Vollzug treten, der den Gefangenen in die Lage versetzt, in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen und der dadurch die Gesellschaft vor neuen Straftaten schützt. Durch zunehmende Kontakte zur Außenwelt und durch wachsende Übernahme von Verantwortung muß der Gefangene auf ein Leben in Freiheit vorbereitet werden. Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes muß auch im Strafvollzug gelten: die Rechtsstellung des Gefangenen muß gesetzlich bestimmt sein.

Das 1977 in Kraft getretene, von allen Parteien getragene Strafvollzugsgesetz<sup>13)</sup> entsprach im wesentlichen diesen Forderungen. Wichtige Bestandteile der Reform blieben allerdings suspendiert, vor allem das Arbeitsentgelt und die Einbeziehung in die Sozialversicherung.

<sup>10)</sup> Erstes Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts. Beschleunigungsnovelle von 1974 (BGBl. I, S. 3393) und Strafverfahrensänderungsgesetz von 1979 (BGBl. I, S. 1645).

<sup>11)</sup> BGBl. I, 1976, S. 2181 und 1978 I, S. 497.

<sup>12)</sup> BGBl. I, 1975, S. 1973.

<sup>13)</sup> BGBl. I, 1976, S. 581.

#### 4. Gleichberechtigung und Mündigkeit: Reform des Ehe- und Familienrechts

Während die Reform des Eherechts (Namensrecht, gleichberechtigte Vereinbarung der Arbeitsteilung) heute nicht mehr umstritten ist, gilt die Scheidungsreform nach wie vor als Beispiel einer mißglückten Reform<sup>14)</sup>. Dabei bestand weitgehende Einigkeit über ihre wesentlichen Inhalte: die Anknüpfung der Scheidung an die (objektive) Zerrüttung der Ehe statt an ein schuldhaftes Verhalten, die Konzentration der mit der Scheidung zusammenhängenden Entscheidungen beim Familiengericht und die Einführung des Versorgungsausgleichs als Beitrag zur Gleichberechtigung und zur eigenständigen sozialen Sicherung der Frau. Die Verfassungsmäßigkeit der Reform wurde vom Bundesverfassungsgericht bestätigt: Es forderte allerdings Randkorrekturen, um den Besonderheiten des Einzelfalles besser gerecht werden zu können, wie sie auch die CDU/CSU gefordert hatte. Zum schlechten Ansehen der Reform hat sicherlich beigetragen, daß das neue Recht in seiner Verknüpfung mit dem kaum mehr überschaubaren Recht der Altersvorsorge dem Bürger nicht mehr verständlich gemacht werden konnte, und daß für die vielfältigen Formen ehelichen Zusammenlebens eine in jedem Einzelfall als gerecht empfundene Lösung nicht gefunden wurde (und nicht gefunden werden kann).

Einzelne Verbesserungen der Reform sind möglich und notwendig: So kann auf die einjährige Trennungsfrist bei einverständlicher Scheidung verzichtet werden, wenn die Zerrüttung anders nachgewiesen wird; zu schematisch ist auch die Regelung, nach der das Sorgerecht für die Kinder nicht beiden geschiedenen Ehegatten übertragen werden kann. Zu den Grundzügen der Reform gibt es allerdings auch heute keine Alternative.

Bei der Reform des elterlichen Sorgerechts<sup>15)</sup> setzte die Koalition eine wachsende Beteiligung des Kindes an den es betreffenden Entscheidungen (etwa der Berufswahl) durch, während die Opposition das Elternrecht stärker betont sehen wollte. Unumstritten war die Herabsetzung des Wahlalters und der Volljährigkeitsgrenze<sup>16)</sup>.

<sup>14)</sup> Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts, BGBl. I, 1976, S. 1421.

<sup>15)</sup> BGBl. I, 1980, S. 1503.

<sup>16)</sup> BGBl. I, 1974, S. 1713.

#### Datenschutz

Der durch die Entwicklung der Datentechnik neu entstehenden Gefahr für die Privatsphäre galt die besondere Aufmerksamkeit der Rechtspolitik. Das 1977 verabschiedete Bundesdatenschutzgesetz<sup>17)</sup> war ein erster Schritt, dem — darin stimmen alle Parteien überein — weitere folgen müssen: Verbesserungen durch einen verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruch, durch den Anspruch auf unentgeltliche Auskunft und durch die Stärkung der Datenschutzbeauftragten stehen an. Die Einführung eines Grundrechts auf Datenschutz muß diskutiert werden.

Wirksamer Datenschutz erfordert neben den allgemeinen Regelungen bereichsspezifische Ergänzungen, die auf die Besonderheiten des jeweiligen Bereichs zugeschnitten sind. Mit dem Melderechtsrahmengesetz, dem Personalausweisgesetz und dem „Sozialgeheimnis“ wurden solche Regelungen geschaffen; im Sicherheitsbereich, der vom Datenschutz zunächst praktisch ausgenommen war, wurde die Sammlung und Weitergabe von Daten transparent gemacht und eingeschränkt.

#### 6. Umweltschutz und Umweltrecht

Zum Schutz und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen hat auch die Rechtspolitik beizutragen. Seit 1971 wurde ein umfassendes Gesetzgebungsprogramm verwirklicht: Gesetze befassen sich mit dem Immissionsschutz, der Abfallbeseitigung, dem Fluglärm, der Reduzierung des Bleigehalts im Benzin, der Abwasserbeseitigung; die Liste ist nicht vollständig. In vielen Umweltgesetzen wurde das Vorsorgeprinzip verankert, um bereits die Entstehung von Schäden zu verhindern.

Auch das Strafrecht hat seinen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten. Mit dem herkömmlichen Strafrecht waren die ökologisch wichtigen Güter wie Wasser, Luft und Boden nur unzulänglich zu schützen, denn es knüpft an die Verletzung individueller Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit und Eigentum an; bei Umweltschädigungen, die häufig als Folge eines Kumulationseffektes eintreten, ist die Verletzungswirkung der einzelnen umweltschädigenden Handlung häufig nicht mit Sicherheit nachzuweisen. Ein besonderes Umweltstrafrecht hat auch den schwerwiegenden Charakter umweltschädlicher Handlungen ins Bewußtsein der Allgemeinheit zu rücken. Wie je-

<sup>17)</sup> BGBl. I, 1977, S. 201.

des Strafrecht ist es allerdings ultima ratio und kann andere Maßnahmen nur ergänzen.

Erst 1980 wurde durch das achtzehnte Strafrechtsänderungsgesetz<sup>18)</sup> ein neuer Abschnitt „Straftaten gegen die Umwelt“ in das StGB eingefügt, der Straftatbestände gegen die Verunreinigung eines Gewässers, gegen Luftverunreinigung und Lärm, gegen umweltgefährdende Abfallbeseitigung und gegen die Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete enthält. Als schwere Umweltgefährdung wird die Herbeiführung einer konkreten Lebens- oder Gesundheitsgefahr bestraft. Bisher nur auf Landesebene eingeführt wurde die Verbandsklage, die einen wirksameren Schutz der häufig nicht einem Individuum zuzuordnenden Güter der Umwelt gewährleistet. Insbesondere im Bereich des Naturschutzes besteht hier ein Defizit.

### 7. Justizreform

Im sozialen Rechtsstaat soll kein Bürger aus finanziellen Gründen darauf verzichten müssen, seine Rechte wahrzunehmen und notfalls auch gerichtlich durchzusetzen. Die Ablösung

des Armenrechts durch die Prozeßkostenhilfe<sup>19)</sup> und ihre Ergänzung durch die außergerichtliche Beratungshilfe<sup>20)</sup> erleichtern dem Bürger den Zugang zum Recht. Durch das neue Staatshaftungsgesetz<sup>21)</sup> wird die Haftung des Staates gegenüber dem Bürger erweitert.

In der Juristenausbildung wurde durch die sogenannte Experimentierklausel<sup>22)</sup> die Möglichkeit von Modellversuchen einer einphasigen, Theorie und Praxis stärker verzahnenden Ausbildung eröffnet. Die Ergebnisse dieser Versuche müssen in eine neue einheitliche Ausbildung eingehen.

Vielfältige Bemühungen galten der Verfahrensbeschleunigung. Durch die Straffung des Verfahrensablaufs konnte immerhin ein weiterer Anstieg der Verfahrensdauern verhindert werden. Wesentliche Verbesserungen der Gerichtsorganisation wurden nicht erreicht. Angesichts knapper Ressourcen stellt sich immer dringender die Aufgabe, das Rechtssystem zu überprüfen. Der Rechtsstaat fordert nicht die Erhaltung jedes Rechtsmittels, wohl aber einen effektiven und der Bedeutung des jeweiligen Rechtsgutes angemessenen Rechtsschutz.

## III. Herausforderungen an den Rechtsstaat

So eng die Verbindung von Rechtsstaat und Reform ist, Bewährungsprobe des Rechtsstaates ist seine Verteidigung gegen Emotionen und Unverständnis. Der wahre Stand der Liberalität zeigt sich in der Krise, wenn eine emotionalisierte Öffentlichkeit „kurzen Prozeß“ fordert, wenn die rechtsstaatlichen Sicherungen vielen als zu umständlich erscheinen, um mit einer Bedrohung fertig zu werden.

Der Bundesrepublik blieben bisher Krisen wie die erspart, an denen die Weimarer Republik zugrunde ging. Der Rechtsstaat ist in seinem Bestand nie ernsthaft bedroht worden. Kennzeichnend für die Geschichte der Bundesrepublik ist im Gegenteil die Überschätzung einer Bedrohung mit der Folge der Überreaktion, die dann selbst zur eigentlichen Gefahr für den Rechtsstaat wird: Das Recht wird durch den Ausnahmezustand bestimmt, die streitbare Demokratie kehrt sich gegen sich selbst.

Ein historisches Beispiel ist die Auseinandersetzung mit den Kommunisten zur Zeit des

<sup>18)</sup> BGBl. I, S. 373.

Kalten Krieges; das politische Strafrecht dieser Zeit ist ein Beispiel rechtsstaatlicher Verirrung. Nach wie vor aktuell sind zwei andere Herausforderungen: die der Extremisten im öffentlichen Dienst und die des Terrorismus. Dabei geht es nicht nur um das Verhältnis des Rechtsstaates zu seinen Gegnern. In den Verdacht mangelnder Verfassungstreue kamen viele zu Unrecht; als Wegbereiter des Terrorismus wurde auch Heinrich Böll bezeichnet. Der Umgang mit Minderheiten am Rande des Rechtsstaates prägt eine politische Kultur, auch in der neuen Herausforderung zunehmender Gewalttätigkeit in der Jugend.

### 1. Verfassungstreue und öffentlicher Dienst

Als zu Beginn der siebziger Jahre der „Marsch durch die Institutionen“ zu drohen schien, suchten die Regierungschefs von Bund und

<sup>19)</sup> BGBl. I, 1980, S. 677.

<sup>20)</sup> BGBl. I, 1980, S. 689.

<sup>21)</sup> BGBl. I, 1981, S. 553.

<sup>22)</sup> § 5b des Deutschen Richtergesetzes (BGBl. I, 1971, S. 1557).

Ländern nach einer einheitlichen Antwort. Der „Extremistenbeschuß“ von 1972 interpretierte das geltende Beamtenrecht, brachte aber keine präzisen Maßstäbe für die Beurteilung der Verfassungstreue. Praktisch bedeutendste Folge (wenn auch nicht Inhalt) des „Extremistenbeschlusses“ war die Einführung der Routineanfrage, der regelmäßigen Anfrage bei den Verfassungsschutzbehörden, ob Erkenntnisse über einen Bewerber vorliegen, die Zweifel an seiner Verfassungstreue begründen können.

Die Praxis der Routineanfrage schädigte durch ihre Auswüchse das Ansehen des Rechtsstaates im In- und Ausland. In einer Vielzahl von Fällen führten belanglose Erkenntnisse über lang zurückliegende Ereignisse zu einer Ablehnung oder lösten doch eine peinliche Untersuchung aus: die Teilnahme an genehmigten Demonstrationen, der Besuch von Veranstaltungen extremistischer Organisationen (sogar das Abstellen des Autos in deren Nähe), das Wohnen in einer Wohngemeinschaft und der private Kontakt mit als Extremisten eingestuften Personen, die Unterzeichnung von Aufrufen — die Liste solcher „Erkenntnisse“ ließe sich verlängern. Die Gesinnung wurde in Verhören erforscht, Rechtsbeistand dabei nicht zugelassen.

Diese Exzesse waren dankbares Material für Kampagnen gegen die „Berufsverbote“ und führten über die Betroffenen hinaus zu Einschüchterung und Selbstzensur. Manche Angst, das selbstverständliche Recht der Kritik wahrzunehmen und mit extremistischen Positionen auch nur in Berührung zu kommen, war übertrieben, oft fehlte die notwendige Selbstsicherheit des Staatsbürgers. Doch gab es eine reale Grundlage für solche Ängste.

Wenig hilfreich war hier der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 1975<sup>23)</sup>, der die politische Treuepflicht des Beamten als verfassungsrechtlich geforderte Voraussetzung für jedes Beamtenverhältnis bezeichnete, das bei jeder Einstellung geprüft werden müsse. Zur Art der Prüfung enthält der Beschluß Formulierungen, die in verschiedener Richtung ausgedeutet werden können; die Routineanfrage wird weder positiv noch negativ erwähnt.

Um die Mißstände bei der Regelanfrage zu beseitigen, wurde 1975/76 in den sozialliberal regierten Ländern und im Bund ein rechtsstaatlich geordnetes Verfahren zur Überprüfung

der Verfassungstreue bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst eingeführt. Die Anfrage beim Verfassungsschutz erfolgte danach erst, wenn die Einstellung tatsächlich beabsichtigt und die Verfassungstreue letzte Einstellungsvoraussetzung war. Mitgeteilt wurden nur gerichtsverwertbare Tatsachen, die geeignet waren, Zweifel an der Verfassungstreue zu begründen, vor allem nicht Jugendsünden oder lange zurückliegende Erkenntnisse. Der Bewerber erhielt das Recht auf schriftliche und mündliche Anhörung sowie auf einen Rechtsbeistand. Für eine Ablehnung wurde der politisch verantwortliche Minister zuständig.

Die Kritik an der Routineanfrage verstummte trotzdem nicht. Das Instrument der Regelanfrage war zu einem Symbol staatlichen Mißtrauens geworden; seine Abschaffung wurde daher zum Zeichen der Vernunft und Verständigungsbereitschaft. Hinzu kam das Mißverhältnis zwischen den Hunderttausenden von Überprüfungen und den wenigen Ablehnungen; der Schaden stand in keinem Verhältnis zum Nutzen. Das Ansehen der Verfassungsschutzbehörden hatte durch die Massenüberprüfungen gelitten; sie sollten sich wieder mehr um ihre eigentlichen Aufgaben kümmern können.

#### *Analyse eines Irrtums*

Die Abschaffung der Routineanfrage löst allerdings nicht das Problem der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst. Die Analyse der dabei gemachten Fehler erleichtert es aber, eine Antwort auf die bleibenden Probleme zu finden.

Die Forderung nach Verfassungstreue der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist für jeden Demokraten selbstverständlich. Das Volk muß sich darauf verlassen können, daß die grundlegenden Prinzipien von den Bediensteten anerkannt und auch in Krisenzeiten engagiert verteidigt werden. Verfassungstreue heißt aber nicht Treue gegenüber der herrschenden politischen Richtung. Obwohl im Grundsatz allgemein anerkannt wird, daß die Verfassungstreue Kritik und das Bestreben nach grundlegenden Änderungen im Rahmen der Verfassung nicht ausschließt, bestand immer wieder Anlaß, darauf hinzuweisen, daß ein freiheitlicher Staat keine absoluten Wahrheiten kennt, sondern vom Wettbewerb der Ideen und politischen Auffassungen und damit vom kritischen Engagement seiner Bürger lebt.

<sup>23)</sup> BVerfGE 39, 334.

Verfassungstreue ist Treue gegenüber den die freiheitliche Ordnung konstituierenden Inhalten des Grundgesetzes: Volkssouveränität, Mehrparteienprinzip, Recht auf Opposition, Grundrechtsverbürgungen, Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Gerichte. Sie ist Treue gegenüber dem Staat, aber nur weil und solange er diese Prinzipien verwirklicht. Verfassungstreue ist damit mehr als loyaler Staatsdienst.

Der Tradition des deutschen Beamtentums entspricht es, der jeweils herrschenden Ordnung zu dienen, wenn diese hinreichend gefestigt erscheint. Wenn das Bundesverfassungsgericht die Verfassungstreue zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt<sup>24)</sup>, kann es sich allenfalls auf die kurze Zeit der Weimarer Republik stützen, in der die Verfassungstreue mehr Forderung als Realität war. Das Gericht setzt sich nicht scharf genug von den unheilvollen deutschen Traditionen der Anpassung ab, die es vielen Beamten nicht schwer gemacht haben, vom Kaiser bis zur Bundesrepublik vier Herren „treu“ zu dienen. Daß die „Gewährbietsklausel“ des Beamtenrechts vom NS-Beamtenrecht eingeführte Formulierungen übernimmt, leistet der irrigen Vorstellung Vorschub, als seien die Inhalte der Treuepflicht austauschbar.

Diese spezifisch deutsche Verkürzung der Verfassungstreue wirkte fort, als man das Problem der Verfassungstreue auf das der Extremisten reduzierte. Merkwürdig ist schon, daß die Diskussion um die (meist linken) Extremisten wesentlich intensiver war als die um die Übernahme einer viel größeren Zahl ehemaliger nationalsozialistischer Beamter. Dabei zeigt gerade das Weimarer Beispiel, daß das Problem der Verfassungstreue nicht nur eines ist, das die Extremisten betrifft. Die Republik von Weimar ging nicht an den Extremisten im öffentlichen Dienst zugrunde, sondern an den der Republik gleichgültig oder ablehnend gegenüberstehenden Bediensteten. Nur wenige Beamte und Richter erfüllten die Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht heute an die Verfassungstreue stellt.

Mit einem Extremistenbeschluß allerdings wäre kaum einer der Staatsdiener, die später die nationalsozialistische Herrschaft zu festigen halfen, aus dem Staatsdienst fernzuhalten gewesen. Die Routineanfrage entspringt näm-

lich ebenfalls einer Verkürzung der Sicherung der Verfassungstreue auf die Abwehr von Extremisten. Gefragt wird dabei, ob jemand im Zusammenhang mit extremistischen Aktivitäten aufgefallen ist. Das positive Ergebnis lautet: keine Erkenntnisse. Daraus kann aber nicht auf die Verfassungstreue geschlossen werden. Nach unseren heutigen Überprüfungsverfahren wären fast alle Beamten von Weimar verfassungstreue gewesen: Die wenigsten traten vor der „Machtergreifung“ als Nazis in Erscheinung. Auch heute kann die Routineanfrage die Verfassungstreue allenfalls in Randbereichen sichern. Die Routineanfrage nach extremistischen Erkenntnissen läßt nicht nur Extremisten auffallen. Auch wer verfassungstreue und kritisch ist, sich aber mit extremistischen Meinungen auseinandersetzt, fällt auf. Die Routineanfrage führt dann dazu, daß die Überprüfung der Verfassungstreue „einäugig“ wird. Sie geht nach „links“ weiter als nach „rechts“. Sie erfaßt nicht diejenigen, die den höchsten Wert in Ruhe und Ordnung sehen, auch wenn dabei rechtsstaatliche Garantien verletzt werden, wohl aber die, die mit extremistischen Positionen in Berührung, darüber aber gerade zum Engagement für den freiheitlichen Rechtsstaat kommen.

Die Stärke eines Rechtsstaates liegt nicht darin, daß er möglichst viel über seine Bürger weiß, daß er alle verfügbaren Informationen verwertet, um Extremisten möglichst wirkungsvoll bekämpfen zu können. Sicher könnte der Staatsschutz verstärkt werden, wenn auf Datenschutz und auf rechtsstaatliche Sicherungen verzichtet würde; wenn Telefone unbeschränkt abgehört und Lauschangriffe unternommen werden könnten, wenn alle verfügbaren Daten über die Bürger zentral erfaßt würden, blieben weniger Extremisten unerkannt, auch weniger Straftäter unbestraft. Der Rechtsstaat aber gäbe sich damit auf. Er begrenzt die Überwachung und Überprüfung seiner Bürger als Mittel des Staatsschutzes auf das unabdingbar Notwendige. Er setzt auf den Verfassungsschutz durch das Engagement seiner Bürger, das frei sein muß von Überwachung und Angst. Der Rechtsstaat erkennt das Recht auf Schutz der Persönlichkeit gegen die Weitergabe von Daten an. Informationen über die politische Betätigung dürfen nur in engem Umfang gesammelt und noch begrenzter weitergegeben werden. Die massenhafte Weitergabe durch die Routineanfrage verstößt gegen den im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

<sup>24)</sup> BVerfGE 39, 334, 346 ff.

### *Die Zukunftsaufgabe: Differenzierung der Anforderungen an die Verfassungstreue*

Auch nach Abschaffung der Routineanfrage bleibt die Frage zu beantworten, welche Anforderungen an die Verfassungstreue zu stellen sind. Sie stellt sich vor allem bei Beamten, die bereits im öffentlichen Dienst sind. Der der DKP angehörende Lokfahrer oder Briefträger ist ein oft diskutiertes Beispiel; ein anderes sind Lehrer, die sich im Dienst als vorbildliche Pädagogen zeigen, außerhalb des Dienstes jedoch aktiv für eine als verfassungsfeindlich eingeschätzte Organisation tätig sind. Diese Fälle werfen die Frage auf, ob nicht in den Anforderungen an die Verfassungstreue zwischen dem dienstlichen und dem außerdienstlichen Verhalten unterschieden werden kann, so daß bei weniger wichtigen Funktionen geringere Anforderungen an die Verfassungstreue gestellt und disziplinarrechtliche Entlassungen vermieden werden können.

Unbestritten ist, daß innerhalb des Dienstes kein Kampf gegen die Verfassung geführt werden darf, weder durch die dienstliche Tätigkeit selbst noch unter Ausnützung der dadurch gegebenen Möglichkeiten. In den Problemfällen verhält sich der Bedienstete innerhalb des Dienstes korrekt, die Bedenken richten sich gegen sein außerdienstliches Verhalten. Auch dieses kann nicht außer Betracht bleiben, wenn es auf die Erfüllung der Dienstgeschäfte zurückwirkt. Ein Richter, der außerhalb des Dienstes die Unabhängigkeit der Gerichte angreift, kann dem rechtssuchenden Bürger nicht zugemutet werden. Der Verfassungsschützer kann nicht außerdienstlich die Verfassung bekämpfen. Kann dies aber in gleicher Weise gelten, wenn Beamte im öffentlichen Dienst Funktionen wahrnehmen, die denen der Privatwirtschaft gleichen (für Angestellte wird schließlich eine gewisse Differenzierung der Anforderungen an die Verfassungstreue zugestanden — ein Arzt wird wegen Zweifeln an seiner Verfassungstreue nicht ohne weiteres entlassen)? Ist es nicht sinnvoll, das Maß der geforderten Verfassungstreue nach der Bedeutung der Aufgaben zu differenzieren? Kommt es nicht darauf an, wie sehr der Beamte im Dienst für die Verfassung einzutreten hat?

Man kann sich die Antwort einfach machen: Das Bundesverfassungsgericht hat, wie es der Wortlaut der beamtenrechtlichen Bestimmungen nahelegt, ausgeführt, die politische Treuepflicht gelte für jedes Beamtenverhältnis und sei einer Differenzierung nach Art der dienst-

lichen Obliegenheiten nicht zugänglich<sup>25</sup>). Eine ausführliche Begründung fehlt; stützen läßt sie sich auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

Für einen nachdenklichen Bürger reicht dies als Antwort nicht aus. Auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind keine letzte Wahrheit, die weitere Überlegungen erspart. Nachdenklich muß bereits stimmen, daß sich andere Staaten, deren Rechtsstaatlichkeit nicht hinter unserer zurückbleibt, in den geschilderten Konfliktfällen mehr Toleranz erlauben können. Auch entspricht es den Geboten praktischer Vernunft, den Briefträger anders zu behandeln als den Abteilungsleiter im Innenministerium. Sie unterscheiden sich auch sonst in vielen Rechten und Pflichten. Die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und die Mobilität ihrer Bediensteten stehen einer Differenzierung nicht entgegen: Die allseitige Verwendbarkeit des Beamten, die der Verzicht auf eine Differenzierung sichern soll, ist eine Fiktion; auch bei anderen Eigenschaften als bei denen der Verfassungstreue gibt es Unterschiede, aufgrund derer nicht jeder Beamte für jedes Amt seiner Laufbahn geeignet ist. Eignung und Befähigung sind nach der jeweils zu erfüllenden Aufgabe zu bestimmen; den Beamten an der richtigen Stelle einzusetzen, ist Aufgabe der Personalführung. Eine der Differenzierung nach der Verfassungstreue vergleichbare Unterscheidung gibt es bereits heute bei der Sicherheitsüberprüfung; die Verwendung eines Beamten in sicherheitsempfindlichen Aufgaben setzt eine Überprüfung voraus, deren Maßstäbe sich an der zu übernehmenden Aufgabe orientieren. Unter anderem werden besonders strenge Anforderungen an die Verfassungstreue gestellt. Dieses Instrumentarium reicht aus.

Die Differenzierung nach Funktionen entspricht zwar nicht den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, doch sind diese nach dem Grundgesetz nur zu „berücksichtigen“; sie können keinen Vorrang vor den Grundrechten genießen, die auch dem Beamten zustehen. Einschränkungen für sein außerdienstliches Verhalten, die über die auch anderen Bürgern gezogenen Grenzen hinausgehen, bedürfen einer besonderen Begründung. Die Differenzierung nach Funktionen ist eine Ausprägung des für die Einschränkung von Grundrechten maßgeblichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Sie sichert die Geltungskraft der Grundrechte, ohne darüber den

<sup>25</sup>) BVerfGE 39, 334, 355.

Schutz der Verfassung und des Staates zu vernachlässigen.

## 2. Gesetzgebung gegen den Terrorismus

Der Terrorismus war und ist die größte Herausforderung an den Rechtsstaat. Sein Ziel ist die Verunsicherung von Staat und Gesellschaft; der Rechtsstaat soll als Fassade eines Unterdrückungsstaates entlarvt werden. Die Gefahr der Reaktion auf den Terrorismus besteht darin, daß der Staat zu den von den Terroristen gewünschten Maßnahmen greift, um sich entsprechend den Erwartungen einer emotionalisierten Öffentlichkeit als „starker“ Staat zu zeigen; schärfere Gesetze, d. h. die Einschränkung von Freiheitsrechten, sind leichter und schneller geschaffen, als Fahndungserfolge erzielt werden; sie sind bequemer als die Auseinandersetzung mit den Ursachen des Terrorismus. 1977, auf dem Höhepunkt der terroristischen Herausforderung, gehörte daher durchaus Mut dazu den Satz zu formulieren: „Die politische Antwort auf den Terrorismus darf nicht in der Einschränkung unserer Freiheitlichkeit und unserer Offenheit liegen, sondern im Gegenteil im weiteren Ausbau unserer Freiheit und in der Toleranz, auch unbequeme Meinungen und Ansichten zu ertragen.“<sup>26)</sup> Die Bekämpfung des Terrorismus durch das Festhalten an den Prinzipien des Rechtsstaates wurde zu einer Bewährungsprobe der Demokratie. Daß sie bestanden wurde, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die meisten der Vorschläge zur Verschärfung des Straf- und Strafprozeßrechts nicht verwirklicht wurden. So wurde weder die mündliche Überwachung des Verteidigerverkehrs Gesetz noch die Einführung der Sicherungsverwahrung bereits für Ersttäter, die weitere Verschärfung des Haftrechts, die Einschränkung der Strafaussetzung zu Bewährung, die Erhöhung der Strafraumen oder die Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs in erster und letzter Instanz. Terroristische Straftaten wären dadurch eher gefördert worden, hätten diese Vorschläge doch jede Möglichkeit der Umkehr ausgeschlossen.

Mit dem Ziel einer wirksameren Bekämpfung des Terrorismus wurden einige Änderungen des Straf- und Strafprozeßrechts von allen Bundestagsfraktionen beschlossen: Maßnahmen gegen den Mißbrauch von Verteidigungs- und Verfahrensrechten, erweiterte strafpro-

zessuale Eingriffsbefugnisse, Straftatbestände gegen das Randfeld des Terrorismus sowie das Kontaktsperregesetz. Durch den Verzicht auf die vorgeschlagenen, weitergehenden Verschärfungen und durch die bisherigen Revisionen der Gesetzgebung wurde der Terrorismus nicht gefördert, wie manche es befürchtet hatten. Im Gegenteil: Gerade wo sich der Staat nicht zu harten Reaktionen hat provozieren lassen, wo er entschieden und doch strikt rechtsstaatlich aufgetreten ist, hat er dazu beigetragen, daß die Sinnlosigkeit terroristischer Aktionen erkannt worden ist. Nicht besondere Bestimmungen gegen terroristische Täter haben deren Umkehr und Verzicht auf weitere Gewalthandlungen erleichtert, sondern der Versuch, auf eine Sonderbehandlung so weit wie möglich zu verzichten.

Hier ist nicht der Raum, die Gesetzgebung gegen den Terrorismus im einzelnen darzustellen und zu würdigen. Nur ein Bereich soll wegen seiner über den Bereich der Terrorismusbekämpfung hinausreichenden Aktualität herausgegriffen werden: die *Gesetzgebung gegen das Randfeld des Terrorismus*. Das herkömmliche Strafrecht enthält Tatbestände gegen alle Formen terroristischer Anschläge, auch gegen klassische Unterstützungshandlungen wie das Bereitstellen von Kraftfahrzeugen und Ausweispapieren. Der Gesetzgeber meinte nun aber, auch das Randfeld des Terrorismus, die „Sympathisanten“, durch Tatbestände gegen extremistische Meinungsäußerungen verfolgen zu müssen, um ein „Klima der Gewalt“ zu verhindern.

§ 88 a StGB, der die Befürwortung von Straftaten unter Strafe stellte, war das erste Beispiel. Er enthielt zwar einschränkende Sicherungen gegen eine ausufernde Anwendung; besonders in der Anfangsphase kam es dennoch zu Mißgriffen, insbesondere bei der Durchsuchung linker Buchläden. Verurteilungen folgten nur wenige; § 88 a war dennoch zum Symbol des strafrechtlichen Vorgehens gegen die „Sympathisanten“ geworden, er führte zu einer Verunsicherung des kulturellen Lebens. Daher war es konsequent, ihn als erste Bestimmung der Antiterrorismusgesetzgebung wieder abzuschaffen; dies fiel um so leichter, als die darunter fallenden Äußerungen fast durchweg nach anderen Strafbestimmungen verfolgt werden können.

Dazu gehören die §§ 90 a und 90 b StGB, die sich gegen die Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole sowie von Verfassungsorganen richten. Beide Bestimmungen sind älter

<sup>26)</sup> Hans-Dietrich Genscher am 6. 11. 1977 auf dem Parteitag der FDP in Kiel.



als die Antiterrorismus-Gesetzgebung; größere praktische Bedeutung gewannen sie aber erst bei der Bekämpfung der Randfelder des Terrorismus, insbesondere im Zusammenhang mit dem „Buback-Nachruf“. § 129 a stellt nicht nur die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung unter Strafe, sondern auch die Werbung und Unterstützung. Nach der herrschenden Rechtsprechung reichen hierfür Sympathiewerbung und Propaganda aus. Der Verdacht einer Straftat nach § 129 a, auch der der bloßen Werbung, erlaubt zahlreiche, sonst nicht zugelassene strafprozessuale Eingriffe: von erweiterten Durchsuchungsmöglichkeiten und Kontrollstellen über die Überwachung des schriftlichen Verteidigerverkehrs bis hin zur Kontaktsperre und dem sonst nur bei Kapitalverbrechen zugelassenen Verzicht auf einen Haftgrund (Flucht- oder Verdunkelungsgefahr).

Die genannten Bestimmungen richten sich nicht gegen Gewalttaten, sondern gegen extreme Formen politischer Auseinandersetzung. Die zu schützenden Rechtsgüter sind unbestimmt: Verhinderung eines „Klimas der Gewalt“, das „Ansehen des Staates“. Die Strafe beruht auf unsicheren Grundlagen: Ob die Bereitschaft zur Gewalt durch extremistische Äußerungen wirklich beeinflusst wird, ist ebenso zweifelhaft wie die Schädigung des Ansehens des Staates durch vereinzelte, nur von den Strafverfolgungsbehörden ernstgenommene Verunglimpfungen.

Der Personenkreis, gegen den sich die Straftatbestände richten, kann nicht genau abgegrenzt werden. Betroffen sind nicht terroristische Gewalttäter und ihre unmittelbaren Helfer — sie werden nach anderen Straftatbeständen bestraft —, sondern der politische Extremismus, die „Sympathisanten“ des Terrorismus. Zwar kann und soll nicht jede extremistische Meinungsäußerung bestraft werden. Aber wie sollen bei der Unbestimmtheit der zu schützenden Rechtsgüter diejenigen herausgefunden werden, die den Boden der Gewalt bereiten und das Ansehen des Staates schädigen? Wie soll verhindert werden, daß nicht die falschen getroffen werden.

Eine befriedigende Abgrenzung des strafbaren Verhaltens wurde weder bei § 88 a erreicht („befürworten“, „bestimmt und geeignet“, die Bereitschaft zu Gewalttaten zu „fördern“ — diese Begriffe mögen jeweils für sich genommen hinnehmbar sein, in ihrer Gesamtheit führen sie zu einer bedenklichen Unsicherheit), noch bei §§ 90 a und 90 b: „Beschimpfen“, „böswillig verächtlich machen“ und „verun-

glimpfen“ sind Begriffe, die einen weiten Auslegungsspielraum lassen, wie die unterschiedliche Praxis im Zusammenhang mit dem Buback-Nachruf gezeigt hat. Geradezu Muster einer unbestimmten Strafbestimmung ist § 129 a: Die Sympathiewerbung braucht nicht in der Befürwortung von Gewalttaten zu bestehen (diese reicht jedoch aus, wenn sie sich auf eine terroristische Vereinigung bezieht); die Verwendung von Symbolen und die Verbreitung von Hungerstreikforderungen genügt.

Damit kommt in die Nähe der Strafbarkeit, wer um Verständnis für die Beweggründe der Terroristen „wirbt“; sie gegenüber Angriffen in Schutz nimmt. Wer als Verteidiger das politische Selbstverständnis einer terroristischen Vereinigung darstellt, ist in Gefahr, in Konflikt mit dem Strafrecht zu kommen, wenn dies nicht mehr als zulässige Verteidigung, sondern als Werbung und Stärkung des Zusammenhalts der Gruppe ausgelegt wird.

Folge dieser unbestimmten Begriffe ist, daß die Grenzen der Strafbarkeit verschwimmen und daß sich zurückhalten muß, wer nicht in die Gefahr der Strafverfolgung kommen will. §§ 90 a und 90 b, aber auch §§ 88 a und 129 a berühren wie keine anderen Strafbestimmungen das Grundrecht der freien Meinungsäußerung, das auch radikale und ungerechte Kritik einschließt. Das Strafrecht ist die schärfste Form der Zensur. Die Furcht vor dem Strafrecht führt zu Selbstzensur, Einschüchterung und zum Verzicht auch auf Meinungsäußerungen, die eindeutig vom Grundrecht gedeckt sind. Ein freiheitliches Klima politischer Auseinandersetzung setzt voraus, daß das Staatsschutzstrafrecht nicht jede „verfassungsfeindliche“ Bestrebung unter Strafe stellt.

Für den Verzicht auf den Einsatz des Strafrechts im Bereich der Meinungsäußerungen spricht auch seine Erfolglosigkeit. Mit Strafdrohungen kann man Meinungen nicht ändern, auch nicht die, daß Gewalt ein notwendiges Mittel des politischen Kampfes sei. Man schafft aber „Märtyrer“, die solche Meinungen verbreiten. Es gibt kein Anzeichen dafür, daß das Strafrecht die Bereitschaft zu Gewalttaten gemindert und das Ansehen des Staates gestärkt hätte. Man findet keine Äußerungen aus dem Bereich des Terrorismus und seiner Randfelder, die sich durch die hier behandelten Strafbestimmungen beeindruckt gezeigt hätten; im Gegenteil, viele fühlten sich in ihrer negativen Einstellung gegenüber dem Staat bestätigt. Dies sollte man nicht den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten zum Vor-

wurf machen; sie haben Zwang anzuwenden und nach Normen zu urteilen, nicht zu argumentieren.

Die Abschaffung des § 88 a bleibt unvollständig ohne eine Abschaffung auch der §§ 90 a und 90 b sowie des § 129 a. Letzterer sollte bereits deshalb entfallen, weil er einen Sonderstatus für Verfahren mit terroristischem Einschlag schafft. Strafprozessuale Sonderregelungen müssen an die Gefährlichkeit einer Straftat anknüpfen, nicht an ihre politische Motivation. Diesen Anforderungen entspricht § 129 a nicht: Er erfaßt zwar das Sprühen von RAF-Parolen auf Autobahnbrücken, nicht aber den internationalen Drogenhandel. Durch einschränkende Tatbestandsmerkmale beim Aufgangtatbestand des § 129 (kriminelle Vereinigung) muß sichergestellt werden, daß Meinungsäußerungen und ihre Verbreitung nicht als Werbung oder Unterstützung verfolgt werden.

Zur Klarstellung sei hinzugefügt, daß diese Einschränkung des Strafrechts auch den rechten Extremismus betrifft. Auch für diesen Extremismus gilt der Vorrang der politischen Auseinandersetzung. Alles andere wäre nicht nur unglaubwürdig, sondern wegen der vielfältigen Übereinstimmungen zwischen linkem und rechtem Extremismus auch unpraktikabel.

### 3. Jugend und Gewalt — neue Herausforderung an den Rechtsstaat

Der Terrorismus ist nur eine und nicht die praktisch wichtigste Form des „Aussteigens“, der bewußten Abwendung von der Gesellschaft. Das Aussteigen in Subkulturen der Hausbesetzer und andere Alternativszenen mit allenfalls begrenzter Gewaltanwendung, aber doch negativer Einstellung gegenüber dem Staat (und „klammheimlicher Freude“ über seine Niederlagen), die Flucht in die Drogensubkultur oder in die Jugendsekten mit völliger Gleichgültigkeit gegenüber dem Rest der Gesellschaft sind andere, weiter verbreitete Formen. Beachtliche Minderheiten, mit einem großen Potential an Kreativität, sind nicht mehr bereit, sich für den Staat zu engagieren.

Das ist ein Schwächezeichen, dessen Ursachen erforscht und bekämpft werden müssen. Ein demokratischer Staat braucht das Vertrauen und das Engagement seiner Bürger. Seine Stärke liegt nicht in der Zahl der Verbote und Strafbestimmungen. Der demokratische

Rechtsstaat lebt nicht allein vom Vertrauen der Mehrheit. Der Rechtsstaat muß auch ein Staat der Minderheiten sein. Er muß sich bemühen, auch Randgruppen zu integrieren. Der Minderheit muß es möglich sein, Entscheidungen der Mehrheit zu akzeptieren. Sie muß einen Sinn darin sehen, am politischen Prozeß teilzunehmen und um Mehrheiten zu werben.

Der demokratische Staat wird gefährdet, wenn Minderheiten aus der politischen Auseinandersetzung hinausgedrängt werden, auch wenn dies mit dem Beifall der überwältigenden Mehrheit geschieht. Minderheiten haben die Aufgabe, Unzufriedenheit und Kritik gegenüber Selbstgerechtigkeit und Selbstzufriedenheit der Mehrheit zur Geltung zu bringen, Ungerechtigkeiten und Unvollkommenheiten anzuprangern und Änderungen zu fordern. Verzichtet man auf die politische Auseinandersetzung mit ihnen, verschärfen sich unausgetragene Konflikte; die Neigung zur Gewalt steigt.

Während die Herausforderung des Terrorismus in den Hintergrund getreten ist, nehmen Gewalttätigkeiten und Aktionen meist Jugendlicher zu, die sich an Konflikten wie dem Bau von Kernkraftwerken und Mißständen in der Wohnungspolitik entzünden. Die Gewalt beschränkt sich auf kleinere, spontane Aktionen; es fehlt die gezielte Herausforderung des Staates wie bei terroristischen Anschlägen. Sachschäden stehen im Vordergrund. Die Zahl der Aktionen und der daran Beteiligten führt dennoch zur Beunruhigung. Fehler, die gegenüber dem Randfeld des Terrorismus gemacht worden sind, werden wiederholt; wieder kommt es zu Überreaktionen. Die Justiz zeigt Härte: Haftverschonungen werden auch bei festem Wohnsitz nicht gewährt, Freiheitsstrafen werden auch bei nicht Vorbestraften nicht zu Bewährung ausgesetzt. Begründet wird diese Abweichung von der bei „normaler“ Kriminalität üblichen Praxis mit der „Bewährung der Rechtsordnung“ und der „Sicherung der Rechtstreue der Bevölkerung“. Durchsuchungsaktionen wegen des Verdachts von Bagatelldelikten werden mit einem Aufwand durchgeführt, der der Aufklärung manchen Kapitalverbrechens förderlicher wäre; manches erscheint mehr als Demonstration staatlicher Macht und weniger als geeignete und erforderliche Strafverfolgungsmaßnahme.

Durch eine harte Bestrafung wird der in letzter Zeit so oft geforderte Rechtsfrieden nicht hergestellt. Gewalt ist die Folge der Unfähigkeit, Konflikte zu lösen, der fehlenden Bereit-

schaft, auf die Probleme der Jugend einzugehen, ihre andersartigen Bedürfnisse ernst zu nehmen. Mit Gewalt lassen sich diese nur in einer Diktatur unterdrücken. Rechtsfrieden kehrt nur dann ein, wenn Gewalt nicht der Regelfall der Rechtsdurchsetzung wird — auch nicht staatliche Gewalt — und wenn auch die Interessen von Minderheiten berücksichtigt werden.

Gegenüber den Forderungen nach einem Rechtsfrieden, die sich auf die Erhaltung der

äußeren Ruhe und die Einhaltung des geltenden (oft reformbedürftigen) Rechts beschränken, muß die Verknüpfung des Rechtsstaates mit der Bereitschaft zur Reform, zur öffentlichen Austragung und rationalen Lösung von Konflikten und mit dem Vorrang der politischen Auseinandersetzung vor dem Strafrecht betont werden. Diese Einsicht scheint in allen Parteien zu gewinnen, zumindest bei denjenigen, die sich um das Gespräch mit der Jugend bemühen.

#### IV. Fortführung der Reform — Schwerpunkte künftiger Rechtspolitik

Die Abwehr des Terrorismus und die Auseinandersetzung um die entsprechende Gesetzgebung führten zeitweise zu einem Erlahmen der Reformpolitik. Ein Bedürfnis nach Reformen bestand und besteht allerdings nach wie vor; oben wurde gezeigt, daß kaum eine Reform „zu weit“ ging, aber vieles unvollkommen und unvollständig reformiert wurde.

Die Rechtspolitik ist gerade in einer Zeit sparsamer Haushaltsführung ein Feld, auf dem sich Reformfähigkeit und Veränderungsbereitschaft erweisen können und müssen. Starres Festhalten an alten Lösungen fördert die Tendenz zur Resignation und zum „Aussteigen“; ist die Politik unfähig, als ungerecht empfundene Zustände zu ändern, steigt — wie das Beispiel der Hausbesetzungen zeigt — die Bereitschaft zur Gewalt. Der Zwang zum Sparen ist kein Alibi für das Unterlassen rechtspolitischer Reformen. Schon die Reformen der Vergangenheit konnten zum größten Teil ohne zusätzliche Kosten durchgeführt werden. Verschwendung und Zweckentfremdung sind anders als bei anderen Leistungen nicht bekanntgeworden.

Von den neuen Reformvorhaben führen einige sogar zu Ersparnissen (wie die Einschränkung von Strafbestimmungen und der Vollstreckung der Freiheitsstrafe), andere (die Verbesserung des Datenschutzes, der Rechtsstellung der Ausländer, der Gleichberechtigung) erfordern kaum zusätzliche Ausgaben. Bei der Fortentwicklung des Strafvollzuges und der Verwirklichung des Grundsatzes „Therapie statt Strafe“ müssen langfristige Ersparnisse mittelfristigen Ausgaben gegenübergestellt werden.

*Die Reform des Strafrechts* ist eine Daueraufgabe. Sie muß sich immer noch auf die dringendsten Änderungen konzentrieren. Die Ab-

schaffung des § 175 StGB wurde bereits erwähnt. Verbessert werden muß der Rechtsschutz gegen Körperverletzungen und Beleidigungen. Den Wertvorstellungen des 19. Jahrhunderts, der Zeit des Entstehens entsprechend, schützt das StGB Eigentum und Vermögen besser als Ehre und körperliche Unversehrtheit. Während jeder Ladendiebstahl von Amts wegen verfolgt werden muß (d. h.: Staatsanwaltschaft und Polizei ermitteln und vertreten die Anklage vor Gericht), wird der von einer Körperverletzung oder Beleidigung Betroffene, auch wenn er sich wegen seiner körperlichen oder sozialen Unterlegenheit nicht wehren konnte, auf den Weg der Privatklage verwiesen; die Staatsanwaltschaft betreibt das Verfahren nur bei Vorliegen eines besonderen „öffentlichen Interesses“. Praktisch bedeutet das die Verweigerung des Rechtsschutzes: Den meisten Verletzten fehlen Gewandtheit und Mittel für das Privatklageverfahren; überdies ist dieses so ausgestaltet, daß es kaum je zu einer Verurteilung kommt.

Mehr geschützt werden muß der Bürger gegen rechtsstaatlich fragwürdige Formen der Betriebs- und Warenhausjustiz. Weder darf ganz auf staatliche Sanktionen verzichtet werden — dies führt zum Ausbau der Selbstjustiz der Geschädigten — noch darf die Strafe schädlicher sein als das Vergehen. Zu entwickeln sind dem Bagatelldarakter angemessene Sanktionen.

Im *Strafverfahrensrecht*, dessen Reform bisher über Anfänge nicht hinausgekommen ist, muß die Diskussion wieder aufgenommen werden. Schwerpunkte müssen die Stärkung der Verteidigung (auch durch Überprüfung der Einschränkungen der Antiterrorismus-Gesetzgebung) und die Verbesserung des bisher lück-

kenhaften Rechtsschutzes gegenüber strafprozessualen Grundrechtseingriffen (Hausdurchsuchungen, Telefonüberwachungen usw.) sein; die oft einzig mögliche nachträgliche Kontrolle muß im selben Umfang zulässig sein wie bei verwaltungsrechtlichen Eingriffen. Zu diskutieren sind auch die Vorschläge des Alternativentwurfs für ein nichtöffentliches Verfahren bei geständigen Beschuldigten und der Plan der Einführung eines „Schuldinterlokuts“, der Zweiteilung der Hauptverhandlung im Interesse der Unschuldsvermutung. Ein Untersuchungshaftvollzugsgesetz muß die mangelhafte bisherige Ausgestaltung der Untersuchungshaft (durch einen meist fiktiven Verweis auf die Untersuchungshaftvollzugsordnung, eine Verwaltungsvorschrift) ablösen.

Die *Reform des Strafvollzuges* durch Verbesserung der Behandlung und Betreuung im Vollzug und die Entwicklung von *Alternativen zum Strafvollzug* bedingen einander: Je weniger Freiheitsstrafen vollstreckt werden, um so besser kann der verbleibende Rest betreut werden, auch ohne daß zusätzliche Mittel für den Strafvollzug bereitgestellt werden. Schon lange überfällig ist die Erweiterung der Möglichkeiten der Strafaussetzung zur Bewährung (bisher ist sie in der Regel selbst bei guter Prognose nur bei Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr zulässig) und der Aussetzung der Strafvollstreckung (vorzeitige Entlassung, bisher auch bei guter Prognose nicht vor Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe zugelassen). Anwendungsbereich und Wirksamkeit der Strafaussetzung können dadurch erweitert und verbessert werden, daß sie mit zusätzlichen Behandlungs- und Sanktionsmaßnahmen außerhalb des Vollzuges verbunden werden. Therapieformen außerhalb des Vollzuges sind zu nutzen, um den Ursachen der Straffälligkeit entgegenzuwirken. Im Bereich der Drogenkriminalität sind erste, noch unvollkommene Schritte zu einer Verwirklichung des Prinzips „Therapie statt Strafe“ unternommen worden. Ähnliche Therapieformen müssen auch für Alkoholabhängige entwickelt werden. Manche Freiheitsstrafe könnte vermieden werden, wenn die Leistung gemeinnütziger Arbeit als Sanktion auch bei Erwachsenen möglich wäre.

Um die Gleichberechtigung von Mann und Frau zu fördern, muß ein *Anti-Diskriminierungsgesetz* geschaffen werden, das im Arbeitsbereich die Lücken schließt, die das EG-Anpassungsgesetz mit seinem arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot noch gelassen hat, und das sich auch auf andere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens erstreckt. Kernstück sollte nach angelsächsischem Vorbild eine Kommission sein, die die Einhaltung der Diskriminierungsverbote überwacht, den Benachteiligten bei der Durchsetzung ihrer Rechte Hilfe leistet und die öffentliche Diskussion über die Gleichberechtigung anregt.

Die *Fortentwicklung des Datenschutzes* wurde oben bereits gestreift. Vordringlich ist eine gesetzliche Regelung der Amtshilfe zwischen den Polizeibehörden und den Nachrichtendiensten. Um das Unbehagen an der Verwaltung abzubauen, sollte nach dem Vorbild der Regelungen in Schweden und den USA das Recht des Bürgers auf Information und Akteneinsicht, seine eigene Person betreffend, erweitert werden.

Im *Ausländerrecht* muß der Rechtsstatus der Ausländer, die längerfristig im Bundesgebiet bleiben wollen, stufenweise verfestigt werden; im Interesse der Eingliederung ist der Erwerb der Staatsangehörigkeit mit Rechten und Pflichten zu erleichtern. Um die Ausländer stärker in die politische Willensbildung einzubeziehen und zugleich eine bessere Berücksichtigung ihrer Interessen zu erreichen, sollte für sie das kommunale Wahlrecht eingeführt werden.

Die Rechtspolitik steht zur Zeit im Schatten der Auseinandersetzungen um die Erhaltung des Friedens und die Sicherung der Arbeitsplätze. Sie hätte mehr Aufmerksamkeit verdient. Die Reformpolitik hat im Bereich des Rechtsstaates ihre beachtlichsten Leistungen erbracht. Daran muß angeknüpft werden, um einen neuen Reformstau zu vermeiden. Aus den Herausforderungen des Rechtsstaates müssen Lehren gezogen werden. Der Rechtsstaat ist kein Besitz. Er muß immer wieder aufs neue erworben werden.

## Meinungen über die Justiz

„Die Prozesse würden in erschreckender Weise zunehmen, wenn die Leute keine Angst vor den Gerichten hätten . . . Ich befehle daher, daß alle, die sich an die Gerichte wenden, ohne Mitleid behandelt werden, so daß sie jede Freude an der Justiz verlieren.“

So lautete ein Dekret aus dem Kaiserlichen China des 17. Jahrhunderts. Steigende Geschäftszahlen in allen Gerichtszweigen bei knapper werdenden Mitteln sind auch hier und heute ein aktuelles Problem. Und offenbar haben zudem viele, insbesondere jüngere Bürger in unserem Land den Eindruck, ein derartiges Dekret sei auch hierzulande noch in Kraft. Dies jedenfalls ist ein Ergebnis der Auswertung von knapp 1 000 Aufsätzen, Gedichten und Bildern, die nordrhein-westfälische Schüler bei einem Wettbewerb der vom Kultusminister herausgegebenen Zeitschrift „S wie Schule“ zum Thema „Justiz, Recht und Gerechtigkeit“ eingesandt hatten.

Nach einer Umfrage empfindet fast ein Drittel aller erwachsenen Bürger den Gang zum Gericht in einer Zivilsache mindestens ebenso unangenehm wie den Weg zum Zahnarzt. Wenn derart viele Bürger die schwarze Robe des Zivilrichters genauso fürchten wie den weißen Kittel des Zahnarztes, dann ist dies für die Justiz schmerzhaft, bedeutet es doch, daß viele Bürger lieber Unrecht hinnehmen, als sich an ein Gericht zu wenden. Denn hier waren ja nicht die Strafgerichte gemeint, sondern z. B. Streitigkeiten über Mietverträge oder Schadensersatz.

Zu viele Bürger empfinden die Justiz leider immer noch als einen recht anonymen, abweisenden, ja sogar unheimlichen Apparat, geschaffen, ihnen das Leben schwer zu machen. Man beklagt die lange Prozeßdauer, die Ungewißheit des Prozeßausgangs und die einschüchternde Atmosphäre in den Gängen und Sälen der Gerichte und schreckt vor der unverständlichen Juristensprache zurück. Auch Begriffe wie „Klassenjustiz“, „autoritäres Gebot“ oder „Arroganz“ finden sich im Meinungsbild vieler Bürger von der Justiz wieder.

Dieses offensichtliche Mißtrauen gibt Anlaß zur Aufmerksamkeit, auch wenn die Umfragen

belegen, daß das Ansehen der deutschen Justiz in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Insbesondere wer mit der Justiz auf die eine oder andere Weise in Berührung gekommen war, bewertete diese Erfahrungen eher positiv.

Der nordrhein-westfälische Schülerwettbewerb gab Gelegenheit zu erfahren, welches Bild Kinder und Jugendliche von der Justiz haben. Die überwiegende Zahl der Einsendungen bestätigt das Ergebnis eines vor drei Jahren in Bayern durchgeführten Malwettbewerbs: Der Richter wird als drohende und hart strafende Gestalt, das Gericht als gefühllose und eiskalt funktionierende Maschinerie und der Strafvollzug als mittelalterliches Sühneinstrument dargestellt. Die große Mehrzahl der Schüler hatte weder jemals an einer Gerichtsverhandlung als Zuhörer oder Beteiligter teilgenommen noch waren ihnen Grundkenntnisse durch rechtskundlichen Unterricht vermittelt worden.

Nun ist Nordrhein-Westfalen unter den Bundesländern in bezug auf den Rechtskundeunterricht führend. Er ist ein geeignetes Mittel, der Rechtsfremdheit entgegenzuwirken und leistet darüber hinaus einen Beitrag zur Erziehung der Schüler zum mündigen Bürger. Der Rechtskundeunterricht hat in Nordrhein-Westfalen gute Tradition, ist in den letzten Jahren verstärkt worden und wird seit Jahren auch an Hauptschulen in Form von Arbeitsgemeinschaften angeboten. Im Schuljahr 1980/1981 unterrichteten mehr als 700 Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte an fast 700 Schulen in Nordrhein-Westfalen. Dies trägt sicherlich dazu bei, den Jugendlichen Grundinformationen über unser Rechtswesen zu vermitteln und auch mancherlei Vorurteile gegenüber der Justiz abzubauen. Die Mehrzahl der eingesandten Wettbewerbsbeiträge war davon jedoch unberührt, zumal die Arbeitsgemeinschaften ausschließlich in den 10. Klassen angeboten werden.

Woher aber stammen die Informationen und Meinungen, Befürchtungen und Hoffnungen unserer jungen Bürger über die Justiz?

## Informationen über die Justiz?

Sicherlich vermitteln auch Fächer wie Gemeinschaftskunde, Politik und Geschichte Kenntnisse über unser Rechtswesen. Einige Beiträge, vornehmlich der älteren Schülerinnen und Schüler, bezogen sich so z. B. auf die Epoche von 1933 bis 1945, die ja dem Ansehen der deutschen Justiz nicht gerade förderlich war. Im Religionsunterricht werden offenbar auch Probleme der Straffälligkeit, des Strafvollzuges und der Situation der Haftentlassenen besprochen.

Die ganz überwiegende Zahl der Wettbewerbsarbeiten jedoch enthielt Eindrücke und Informationen, die eindeutig dem Medium Fernsehen zuzuordnen sind — konkret: aus amerikanischen bzw. angelsächsischen Kriminalserien. Dieses Fernsehmuster ist unseren Schülern geläufiger, als es Elemente deutscher Justiz aus unseren Gerichtssälen sind. Dementsprechend kommen fast ausschließlich Strafrichter vor, die häufig genug die obligaten Perücken tragen. Über Schuld und Unschuld entscheiden Geschworene; Angeklagte und Zeugen werden ständig Kreuzverhören unterzogen und schneidige Anwälte verteidigen Unschuldige. Die in den Fernsehserien zur Last gelegten Straftaten gehören fast ausschließlich zu den schweren Delikten wie Raub, Totschlag und Mord. Kriminalität ist hier nahezu ausschließlich Gewalt.

Der Einfluß der modernen Massenmedien auf die Vorstellungen über unser Rechtswesen ist nicht zu unterschätzen. Dies zu behaupten, heißt nicht, einen „Schuldigen“ für das eher ne-

gative Bild von der Justiz zu suchen. Schließlich ist dieses Bild nicht erst im Televisionszeitalter entstanden. Es ist vielmehr daran zu erinnern, daß in den ersten Jahren nach dem Krieg noch ganze Gerichtsverhandlungen durch den Rundfunk übertragen wurden. Man erkannte aber u. a., daß der Wortungewandte dadurch erheblich benachteiligt wurde. Die Aufnahmeerlaubnis wurde deshalb auf das Verlesen des Eröffnungsbeschlusses, die Verkündung der Urteilsformel und die Urteilsbegründung beschränkt. Schließlich wurde auch dieser Rest von Direktübertragung vom Gesetzgeber gestrichen. An die Stelle der direkten Berichterstattung ist seitdem die indirekte getreten.

Nur eine Minderheit in der Bevölkerung kommt nach Umfragen mit unseren Gerichten in unmittelbare Berührung: 15% waren schon einmal als Zeuge geladen, 7% haben bereits einmal eine Klage eingereicht und 4% sind verklagt worden. Außerdem waren nach einer repräsentativen Umfrage 13% der Befragten schon einmal als Zuschauer bei einer Gerichtsverhandlung. Ein solcher Besuch — zu meist sind es ja Schulklassen — ist bei entsprechender Vor- und Nachbereitung gut geeignet, Verständnis für die Rechtsprechung zu vermitteln und Ängste vor dem Gericht zu nehmen. Allerdings sollte es sich dabei nicht immer nur um Strafverfahren handeln — im Gerichtsalltag spielen sie zwar eine besondere Rolle, jedoch nur knapp ein Drittel aller Richter sind Strafrichter.

## Von Paragraphen und Palästen

Es ist natürlich auch Aufgabe der Justiz selbst, vermeidbare Hemmnisse zu beseitigen, unnötige Kommunikationsschwierigkeiten abzubauen, bürgernah Recht zu sprechen. Die Justiz muß sich immer wieder aufs neue bemühen, auch bei dem, was sie sagt, den Bürgern näherzukommen, für die sie ja da sein soll und da sein will. Ihre Sprache darf nicht zu einer unüberwindlichen Schranke werden. Eine größere Natürlichkeit der Gerichtssprache würde insbesondere denen helfen, die sonst nur schwer in der Lage sind, ihr Recht wahrzunehmen. Daß dies insbesondere auch für die Vielzahl der bei uns lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihre Angehörigen gilt, braucht nicht näher dargelegt zu werden. Ein

solcher Appell richtet sich ebenfalls an den Gesetzgeber und an die ministerialen Verfasser von Erlassen. Eine Juristensprache, die nur denen geläufig ist, die vom Fach sind, bleibt Fremdsprache im eigenen Land.

Die Gerichtskommunikation, das Gespräch zwischen Richtern und Rechtsuchenden, wird immer eine schwierige Angelegenheit bleiben. Dem Richter fällt dabei eine komplizierte Rolle zu. Anders als in der Alltagskommunikation, wo ein gemeinsames Wissen und gemeinsame Wertvorstellungen vorausgesetzt werden, muß der Richter ein Geschehen steuern, beobachten, bewerten, interpretieren, kommentieren und schließlich Recht spre-

chen; eine Aufgabe, um die ihn viele Wettbewerbsteilnehmer nicht beneiden und die ihnen kaum lösbar erscheint. Der Satz „Ich selbst möchte kein Richter sein“ findet sich deshalb in den Beiträgen der Jugendlichen immer wieder. Zur ebenfalls kritisch beurteilten Atmosphäre vor Gericht gehört auch das äußere Erscheinungsbild der Justiz. Justizpaläste aus dem vergangenen Jahrhundert bis weit in unser Jahrhundert hinein gleichen in den Augen vieler Bürger furchterregenden Burgen, die das bereits bestehende Gefühl der Unsicherheit noch verstärken: „Von weitem sah das Gerichtsgebäude sehr mächtig aus, und wenn man erst auf der Treppe stand und an den Säulen hochschaute, da bekam man ein richtig

Es gibt die alten Gemäuer auch noch im Strafvollzug. Sie stammen teilweise aus Zeiten, wo der arme Sünder in sich gehen sollte und die Fenster, wie auf den meisten Zeichnungen des Wettbewerbs, hoch droben angebracht waren, um ihm den Blick in die Welt draußen zu verwehren. Moderner Strafvollzug ist in den vorhandenen älteren, zu einem großen Teil aus dem vergangenen Jahrhundert stammenden Vollzugseinrichtungen kaum zu „vollziehen“. Auch hier sind Neubauten vonnöten, auch hier ist die Kritik berechtigt. Ein Wohngruppenvollzug, wie er z. B. in modernen Anstalten praktiziert werden kann, ist sonst nicht durchführbar.

Der Strafvollzug gehört zu den Materien, bei denen die geäußerte Kritik auch deshalb nicht widerlegt werden kann, weil es zu den unerfreulichen Erkenntnissen gehört, daß eine Gesellschaft nicht darauf verzichten kann, sich vor Rechtsbrechern zu schützen. Doch die Zeit sinnlosen Einsperrens muß der Vergangenheit angehören. Die Entwicklung eines humanen Behandlungsvollzuges ist ohne die engagierte Mitarbeit aller Vollzugsbediensteten undurchführbar. Die Bediensteten aller Sparten des Strafvollzuges, gestützt durch vielfältige Maßnahmen der Aus- und Fortbildung, werden den steigenden Anforderungen im wachsenden Maße gerecht.

Es ist verständlich, daß die Justiz, die ja überwiegend dann tätig wird, wenn Konflikte gelöst werden müssen, sich nicht gerade beson-

ehrfürchtiges Gefühl. Man kam sich ganz klein vor. Kein Wunder, bei so großen Säulen“ — schrieb eine 16jährige Schülerin.

Die Veränderung, der Ersatz der manchmal drohend und einschüchternd wirkenden alten Justizgebäude durch freundliche und funktional ausgestaltete ist eine kostspielige Angelegenheit. In Zeiten sparsamer Haushaltsführung wird es deshalb noch einige Zeit dauern, bis wir nur noch Justizgebäude haben, bei deren Gestaltung der Mensch im Vordergrund steht. Denn auch im Gerichtsgebäude muß der Bürger das Gefühl haben, daß Menschen um ihn sind, und nicht irgendwelche dunklen Mächte mit ihm ein böses Spiel treiben.

## Kritik am Strafvollzug

Der eingeleitete Wandel im Strafvollzug ist noch in Gang, er ist langwierig und mühevoll. Um erfolgreich zu sein, bedarf es auf Resozialisierung ausgerichteter Strafvollzug der Mithilfe der Bürger. Die Beiträge unserer Schüler und Schülerinnen zu diesem Thema sind ermutigend; starkes soziales Engagement ist erkennbar und der Wille, dem Gestrauchelten eine Chance zu geben.

Dies ist deshalb ermutigend, weil nach einer noch nicht lange zurückliegenden Umfrage nicht einmal jeder fünfte erwachsene Bürger bereit war, Straftlassenen zu helfen; drei Viertel lehnten freundschaftliche oder familiäre Kontakte mit Straftlassenen ab; fast die Hälfte wollte mit Straftlassenen nicht in der selben Siedlung wohnen; knapp die Hälfte der Bevölkerung mochte keinen Haftentlassenen zum Arbeitskollegen haben. Von daher kann es kaum überraschen, daß nach der Auffassung vieler Betroffener die schlimmste Strafe häufig erst mit der Entlassung aus dem Strafvollzug beginnt. Viele Einsender haben deutlich erkannt, daß diese „Privatstrafen“ häufig genug zu erneuter Straffälligkeit und damit auch zurück in den Strafvollzug führen. Damit schließt sich ein Teufelskreis, der vom unmittelbaren Opfer, vom Täter und auch vom steuerzahlenden Bürger teuer — und dies auch im materiellen Sinn — bezahlt werden muß.

## Bemühungen

derer Beliebtheit erfreuen kann. Der Straftäter, der sein Urteil entgegennehmen muß, empfindet für die Justiz ebensowenig Sympa-

thie wie derjenige, der einen Zivilprozeß verliert. Die Justiz hat Streit zu schlichten. Sie muß — falls nötig — bestrafen. Eine undankbare Aufgabe also.

Ein zu großes Mißtrauen der Bürger gegenüber der Justiz gibt jedoch zur Sorge Anlaß. Schließlich ist die Justiz einer der tragenden Pfeiler unserer rechtsstaatlichen Ordnung. Der Bürger muß ihr vertrauen können, die Justiz ist auf sein Vertrauen angewiesen. Mehr Vertrauen kann die Justiz aber nur erringen, wenn sie sich dem Bürger gegenüber öffnet. Einige Voraussetzungen dafür sind vorhanden. Viele Bürger wirken ganz unmittelbar in unserer Rechtspflege mit; als rechtliche Laien haben sie die Möglichkeit der Mitarbeit seit Jahren genutzt und ehrenamtliche Aufgaben in der Justiz übernommen. An den Gerichten stehen tagtäglich Tausende von Laienrichtern den Berufsrichtern in den Verhandlungen und bei der Urteilsfindung zur Seite. In den Erzählungen, in den Aufsätzen und Gedichten der Schüler wie auch auf ihren bildlichen Darstellungen kommen sie jedoch überhaupt nicht vor. Ihre Tätigkeit stärker herauszustellen, wird eine Aufgabe sein, denn die ehrenamtliche Mitarbeit rechtlicher Laien ist nicht wegzudenken, wenn die Justiz bürgernah sein will.

In Nordrhein-Westfalen soll jetzt der Tätigkeitsbereich der Schiedsmänner erweitert werden, um mehr außergerichtliche Konfliktbelegungen zu ermöglichen. Nach einer vom nordrhein-westfälischen Justizministerium in Auftrag gegebenen Umfrage würde eine Mehrheit der Bevölkerung lieber zu einer solchen außergerichtlichen Einigungsstelle gehen, als eine rechtliche Auseinandersetzung unbedingt von einem Gericht entscheiden zu lassen. Dies ist aber nicht unbedingt ein Zeichen des Mißtrauens gegenüber der Justiz, sondern die Suche nach einer Konfliktlösung ohne „Sieg oder Niederlage“. Zudem arbeiten die Schiedsmänner meist schneller als die Gerichte, und die Gebühren sind erheblich niedriger.

Die Dauer der Verfahren und die Vorstellung, daß man mit Geld bei der Justiz mehr erreichen kann, sind dann auch weitere Kritikpunkte, nicht nur bei unseren jungen Mitbürgern. Natürlich ist es von besonderer Bedeutung, wie lange man darauf warten muß, bis einem sein Recht auch zugesprochen wird. Die angeblich zu lange Dauer der Verfahren ist denn auch ein häufiges Ziel von Angriffen. Wie steht es damit?

Drei Viertel aller Zivilprozesse vor den Amtsgerichten werden innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen. Strafsachen werden noch zügiger entschieden. Geht ein Prozeß jedoch durch zwei oder drei Instanzen, verlängert sich die Verfahrensdauer naturgemäß. Das falsche Bild wird durch die Publikationen bei bestimmten Verfahren geprägt: von umfangreichen Wirtschaftsstrafprozessen und NS-Verfahren.

In den Augen der Bevölkerung — dies wiederum belegten Umfragen — dauert ein gewöhnlicher Zivilprozeß nach Ansicht von nur 15% der Befragten bis zu einem halben Jahr.

Die tatsächliche durchschnittliche Verfahrensdauer entspricht fast exakt den Idealvorstellungen der Bürger. Die Öffentlichkeit ist in diesem Punkte einfach falsch informiert. Es gibt allerdings Bereiche, wo es nicht so günstig aussieht. Hier ist trotz aller Personalvermehrungen der letzten Jahre vor allem an die Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu denken. Wirksamer Rechtsschutz ist aber nur rechtzeitiger Rechtsschutz. Jedes Verfahren, das wegen Überlastung der Gerichte zu lange dauert, ist für den beteiligten Bürger und den Rechtsstaat nur schwer hinzunehmen.

Zu Beginn des letzten Jahres ist das alte Armenrecht abgeschafft und durch die Prozeßkostenhilfe ersetzt worden. Neu geschaffen worden ist die Beratungshilfe. Jeder, der die Kosten für eine Beratung oder einen Prozeß nicht oder nur teilweise aufbringen kann, hat Anspruch darauf, ganz oder teilweise kostenlos Rechtsrat und auch Vertretung durch einen Rechtsanwalt zu bekommen. Eine Reihe von kritischen Beiträgen weist darauf hin, daß die Gerichte von bestimmten Personengruppen besonders stark in Anspruch genommen werden, während noch zu viele auf ihr Recht verzichten, weil ihnen alles undurchschaubar bleibt und der Prozeßausgang zu ungewiß erscheint. Die Justiz darf diese Kritik nicht stillschweigend übergehen. Ihre Pflicht ist es, dem Bürger bei der Durchsetzung seiner Rechte behilflich zu sein. Ihre Aufgabe besteht nicht darin, als Dritte Gewalt im Staat Macht und Herrlichkeit um ihrer selbst willen zu demonstrieren.

In unserer heutigen Gesellschaft bilden Recht und Gesetz eine Klammer. Ohne Recht gibt es keine Freiheit und keine soziale Sicherheit. Beides ist gleichermaßen wichtig, zur Garantie des Sozialstaates. Wenn gerade heute unter jungen Menschen Rechtsverstöße, die sich aus gewissen sozialen Erscheinungen ergeben, für



legitim angesehen werden, ist dies eines Rechtsstaates unwürdig. Es ist Sache der Parlamente, Änderungen herbeizuführen, wenn ein Gesetz der sozialen Wirklichkeit nicht mehr genügt. Diese Änderungen können dann jedoch nur auf Mehrheitsentscheidungen der entsprechenden Gremien beruhen. Die zuweilen bohrende Kritik unserer jungen Mitbürger ist daher als Antrieb zu verstehen und auch von ihnen so zu begreifen.

Im Jahre 1784 erließ Friedrich II. eine Verordnung, in der es hieß: „Eine Privatperson ist nicht berechtigt, über Handlungen, Gesetze und Anordnungen der Souveräne, ihrer Staatsbediensteten und Gerichtshöfe öffentlich, sogar tadelnde Urteile zu fällen oder davon Nachrichten durch den Druck zu verbreiten.“ Eine Begründung für das Verbot wurde gleich mitgeliefert: „Eine Privatperson ist auch zu deren Beurteilung gar nicht fähig, da es ihr an der vollständigen Kenntnis der Umstände und Motive fehlt.“ Diese Zeiten sind vorbei.

Das heutige Bemühen, Informationen und Einsichten zu vermitteln, ist unverkennbar; auch das Bestreben, Richter, Staatsanwälte und alle bei der Justiz Tätigen mit den besonderen Problemen der Rechtsuchenden, aber auch der Zeugen, vertraut zu machen. Dem dienen Fortbildungsveranstaltungen, die sich z. B. mit folgenden Problemen befassen:

- Die Behandlung des Publikums auf der Rechtsantragstelle,
- Verständlichkeit juristischer Argumentation,
- Sprache als Problem und Werkzeug des Juristen,
- Psychologie der Zeugenaussage,
- der ältere Mensch vor Gericht,
- psychologische Aspekte der Gesprächsführung mit Jugendlichen im Gerichtsverfahren,
- Ursachen von Kommunikationsstörungen zwischen Richtern und Rechtsuchenden.

In vielen Darstellungen der Jugendlichen kehrt auch der richterliche „Thron“ zur Kennzeichnung der Distanz zwischen Richter und Bürger wieder. Das Leitbild des „Richterkönigs“, der in würdevoller Enthaltensamkeit über den Verfahrensbeteiligten thront, beherrschte eine Zeitlang nicht nur die Vorstellungen junger Bürger. Dies war auch das Ideal eines bestimmten Richtertyps. Die Erwartungen an den Richter in unserer Zeit sehen anders aus.

Viele Bürger stellen sich den Richter eher streng und abweisend vor. Daß er auch menschlich, gesprächsbereit und verständnisvoll sein könnte — diese Vorstellung hat sich noch nicht durchgesetzt. In einem Gemeinwesen jedoch, in dem die Justiz ein hochdifferenziertes Instrument gesellschaftsbezogener Dienstleistungen darstellt, kann der Richter nicht der einsame Rechtsgelehrte sein, der den Streit der Prozeßbeteiligten mit unbewegter Miene beobachtet und sodann seinen Spruch fällt. Gefordert ist vielmehr der Jurist, der sich auf den Bürger als Menschen einläßt — der sich nicht als bloßer Diener eines abstrakten Rechtssystems begreift, sondern als Dienstleistender für die rechtsuchenden Bürger, deren Rechtsstreitigkeiten er zu entscheiden hat.

Das klingt so, als würde hierbei nur an die Zivil-, Verwaltungs- und Finanzrichter gedacht und dabei das wichtige Gebiet des Strafrechts ausgeklammert. Aber gerade hier muß ein Mißverständnis ausgeräumt werden: Der Richter und der Angeklagte sind beide Bürger eines Gemeinwesens, wenn auch der Richter mit Entscheidungsgewalt ausgestattet ist. Das schließt Rangdünkel ebenso aus wie Kumpanei.

Gerade der letzte Punkt muß betont werden, denn nicht selten wird das Postulat einer menschlichen Justiz dahin mißverstanden, der Richter müsse sich mit dem Bürger identifizieren. Das aber ist nicht seine Aufgabe: Der Richter soll und muß dabei im Einzelfall auch Erwartungen enttäuschen. Worum es bei Veränderungen geht, das ist die Art und Weise, in der der Entscheidungsprozeß ausgestaltet ist: Hier muß nach mehr Menschlichkeit gesucht werden. Der Richter als Gesprächspartner mag mancher traditionsverhafteten Auffassung von der Rolle der Justiz im Rechtsfindungsprozeß fremd erscheinen: Im sozialen Rechtsstaat kommt ihm prägende Bedeutung zu. Erst der Richter, der sich auf das Gespräch mit dem Bürger einläßt, der zuhörend Geduld übt und sich unter Umständen auch aus der sicheren Distanz des Rechtskundigen herausbeißt, vermag die Rolle des Richters heute glaubwürdig zu vertreten.

Eine weitere Forderung an den Juristen ist die Offenheit für die soziale Wirklichkeit. Der Richter soll nicht zum „Sozialingenieur“ werden, aber er darf sich auch nicht mehr in seinen Elfenbeinturm zurückziehen, sondern muß systematisch bereits in der Ausbildung auf den Umgang mit der Wirklichkeit vorbereitet werden. Bisher wurde z. B. die Arbeits-

und Sozialgerichtsbarkeit in der Juristenausbildung vernachlässigt. Hier bringt die Verlängerung der Referendarausbildung eine Verbesserung. Der Jurist in unserer heutigen Zeit

## Entwicklungen

Dem Richter wird heute zunehmend die Aufgabe überlassen, die Auswirkungen gesellschaftlicher Veränderungen auf das geltende Recht im Einzelfall zu konkretisieren. Dabei ist die Rechtsprechung niemals eine automatisch-wertfreie Anwendung vorgegebener Normen. Indem der Richter ein Gesetz interpretiert, ist er bereits Mitwirkender an der Rechtschöpfung. Mit der Auslegung der Normen gestaltet er sie und bestimmt mit über die Entwicklung der rechtlichen Ordnung.

Gerade weil dies so ist, kommt es entscheidend darauf an, daß der Richter mitten im Leben steht, mit wachem Sinne für die gesellschaftlichen Wandlungen unserer Zeit.

Es gibt in der Bundesrepublik rd. 20 000 Berufsrichter und Staatsanwälte. Die Justiz hat sich zu einem bürokratischen Gesetzmäßigkeiten unterliegenden Dienstleistungsbetrieb entwickelt. Tausende von Richtern, von Anwälten und Staatsanwälten sind damit beschäftigt, den Apparat der Rechtsfindung in Gang zu halten. Ihr Mechanismus ist als ganzes von niemandem mehr zu überschauen. Es sind die mit der Bürokratisierung verbundenen Gefahren, die das entworfenen Idealbild des unabhängigen, zuhörenden und gesellschaftsverbundenen Richters in Frage stellen. Die Anonymität nimmt zu, der Richter wird zum Rädchen im Getriebe. Rechtsgewährung im Schalterbetrieb: Ist das die Entwicklung, die sich vollzieht?

Einen Dorfrichter Adam wird es in einem modernen Gemeinwesen ebensowenig geben können wie den zuständigen Stadtteilrichter

muß nicht nur die juristische Methode beherrschen, sondern auch die Fähigkeit zur zutreffenden Beurteilung sozialer Entwicklungen oder wirtschaftlicher Sachverhalte besitzen.

vor Ort. Als staatlicher Dienstleistungsbetrieb kann sich die Justiz den Anforderungen einer zeitgemäßen Organisation nicht entziehen. Und doch kann in der ständigen Vermehrung des Justizpersonals keine dauerhafte Lösung des Rechtsgewährungsproblems gesehen werden.

Auch mit der schulterzuckenden Feststellung, das Bürokratieproblem sei nun einmal der Preis eines sozialen Rechtsstaates, und: man habe es ja nicht anders gewollt, ist es nicht getan. Der Versuch, den sozialen gegen den freiheitlichen Rechtsstaat auszuspielen, geht fehl. Wir haben allen Anlaß, uns zu dem Ausbau unseres Gemeinwesens zu einem sozialen Rechtsstaat zu bekennen. Das Bewußtsein, nicht bitten zu müssen, sondern einen Anspruch zu haben, der notfalls mit Hilfe der Gerichte durchsetzbar ist, gehört zur Verwirklichung des Sozialstaatsgebots im freiheitlichen Rechtsstaat. Dabei bleibt es auch in Zeiten knapper werdender Ressourcen.

Der Weg, dem Richter die Voraussetzung für innere Unabhängigkeit, für seine Bereitschaft und Fähigkeit zur vertrauensschaffenden Bürgernähe zu sichern, kann weder in der Suche nach der Idylle noch im Abbau des Rechtsstaates bestehen: Es kann nur um seine inhaltliche Ausgestaltung gehen. Wir müssen beispielsweise Lösungen finden, mit denen das Prozessieren „um jeden Preis“ vermieden werden kann. Wir müssen die Bereitschaft zur vor- und außergerichtlichen Konfliktregelung stärken, das Bewußtsein dafür, daß Rechtsstreitigkeiten auch ohne Anrufung der Gerichte friedlich beigelegt werden können.

## I. Einordnungen: Skandal und Verwaltungsskandal

Jeder weiß, daß auch die bundesdeutsche Verwaltung nicht frei ist von Skandalen, skandalösen Entscheidungen und Affären; aber was eigentlich ein Skandal ist, was einen solchen Skandal ausmacht und wie er typischerweise abläuft, ist wenig bekannt, oft unklar. Politik- und Verwaltungswissenschaft haben sich bisher kaum mit diesem doch schon fast alltäglichen Phänomen beschäftigt, obwohl dazu gerade in letzter Zeit ausreichend Anschauungsmaterial geliefert wurde (z. B. Umweltskandale oder Gefängnis-skandale).

Bevor eine genauere Definition des Begriffs „Verwaltungsskandal“ versucht werden kann, ist zunächst zu klären, was überhaupt ein „Skandal“ ist. Für Skandale wie für viele alltägliche Phänomene und Begriffe (so auch beispielsweise für „Politik“) gilt: „Wir alle wissen, was ein Skandal ist — wir können es nur nicht erklären“ (Christian Schütze).

Ein typischer Ausweg aus diesem Dilemma ist die Besinnung und der Rückgriff auf Wortbedeutung und Wortherkunft. Schon Schütze merkt jedoch an, daß der Rückgriff auf die Wortgeschichte „... einen Ausweg aus der Verlegenheit dar(stellt), einem so weitverbreiteten und dabei der Erklärung durchaus bedürftigen Phänomen, wie es der Skandal ist, eine angemessene Zahl von Zeilen widmen zu müssen, ohne doch recht zu wissen, was in ihnen stehen soll“<sup>1)</sup>.

„Skandalon“ ist im Altgriechischen das Stelloch an einer Falle, die zuschnappt, sobald man es berührt. In der Bibel wird der Begriff im

übertragenen Sinne als Stein des Anstoßes, der in Sünde stolpern läßt, verwendet<sup>2)</sup>.

Neuere Lexikondefinitionen sehen denn auch typischerweise etwa so aus:

„Skandal: (gr.-frz. von gr. skandalon, eigentl. = Fallstrick) Ärgernis, aufsehenerregendes Vorkommnis, Lärm“; oder: „Skandal ... 1. Geschehnis, das Anstoß und Aufsehen erregt ... 2. ... Lärm, Radau ...“<sup>3)</sup>.

Diese einfachen Definitionen verdeutlichen zunächst, daß zu einem Skandal zwei Dinge gehören:

— irgendein unakzeptables Geschehnis oder Tatbestand, ein *Ärgernis* und

— eine bestimmte Reaktion auf diesen Tatbestand, nämlich Aufsehen und *Anstoß* nehmen.

Etwas anders und präziser gefaßt bestehen Skandale also aus den Elementen *Normverletzung*<sup>4)</sup> und der *öffentlichen Reaktion* auf diese (tatsächliche oder vermeintliche) Normverletzung. Eine Normverletzung, die nicht bekannt wird oder die kein öffentliches Aufsehen erregt, hat noch keine „Skandalqualität“. Ein Skandal ist erst ein Skandal, wenn er von einer interessierten Öffentlichkeit dafür gehalten wird. Wann dies allerdings der Fall ist, läßt sich ex ante kaum bestimmen. Skandal ist *öffentliches Ärgernis*; wann ein Sachverhalt aber tatsächlich ein „Ärgernis“ ist und wann dieses Ärgernis „öffentlich“ wird, kann jeden-

<sup>2)</sup> Johannes Gross, a. a. O.

<sup>3)</sup> Meyer's Enzyklopädisches Lexikon, Bd. 21, S. 789, und Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Bd. 5, S. 2409.

<sup>4)</sup> Als Normen werden in der Soziologie allgemein gültige Regeln des Handelns bezeichnet: „Normen sind Verhaltensforderungen an die Inhaber sozialer Rollen. Sie regeln, auf welche Weise sich jedes Mitglied eines sozialen Gebildes ... in welcher Situation und in welcher Weise gegenüber welchen anderen Mitgliedern verhalten soll. Insofern konstituieren Normen überhaupt erst die sozialen Gebilde. Normen entsprechen jedoch nicht dem tatsächlichen Verhalten der Beteiligten, sie wirken lediglich als Bezugspunkte, auf die sich Handeln ausrichtet und an denen es sich orientieren kann ...“ (Günther Hartfiel, Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1976/2, S. 488).

<sup>1)</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Christian Schütze, Die Kunst des Skandals. Über die Gesetzmäßigkeiten übler und nützlicher Ärgernisse, München usw. 1967, S. 12—20, hier S. 14. Die Literatur zum Skandalbegriff ist tatsächlich nicht sehr umfangreich. Für unseren Zusammenhang sind außerdem relevant: Johannes Gross, Phänomenologie des Skandals, in: Merkur, Heft 205, 1965, S. 398 ff; Werner Klose, Skandal und Politik. Ein Kapitel negativer Demokratie, Tübingen 1971; Hans-Joachim Winkler, Über die Bedeutung von Skandalen für die politische Bildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/68 vom 3. Juli 1968, und neuerdings Manfred Schmitz, Theorie und Praxis des politischen Skandals, Frankfurt M. 1981.

falls per Definition nicht exakt geklärt werden, sondern ist letztlich nur empirisch feststellbar.

Für unseren Zweck wollen wir von folgender Definition eines Skandals ausgehen: Ein *Skandal* ist ein Tatbestand oder Sachverhalt, der von einer jeweils zu bestimmenden Öffentlichkeit unter moralischen, rechtlichen, politischen oder anderen Normen negativ bewertet wird, der ein Mindestmaß an Aufsehen erregt und der in der Folge verschiedene Wirkungen haben kann.

Als nächstes ist zu klären, was dann ein „*Verwaltungsskandal*“ sein mag. Nach der bisher erarbeiteten Abgrenzung umfassen *Verwaltungsskandale* Normverletzungen in der öffentlichen Verwaltung, soweit sie öffentliches Aufsehen erregen (und u. U. verwaltungsinterne wie verwaltungsexterne Folgen haben). *Verwaltungsskandale* haben damit, da es ja um öffentliche Verwaltung, d. h. einen Teil des politisch-administrativen Systems geht, immer auch eine politische Dimension. Trotzdem sind sie abzugrenzen von rein *politischen Skandalen*, bei denen es ausschließlich um die Normverletzung durch einen Politiker geht. *Verwaltungsskandale* sind dann gegeben, wenn die Normverletzung nicht überwiegend personalisiert ist, sondern mit der Institution „öffentliche Verwaltung“ direkt verbunden ist (also vorrangig eine institutionelle „Schuld“ vorliegt)<sup>5)</sup>.

Der Unterschied läßt sich am besten an Beispielen verdeutlichen. Ein politischer Skandal ist gegeben, wenn einem Politiker vorgeworfen wird, er habe das Parlament belogen, oder wenn die Öffentlichkeit nicht mehr bereit ist, die Vergangenheit eines Politikers und seine dazu abgegebenen Erklärungen zu tolerieren. Ein *Verwaltungsskandal* liegt demgegenüber dann vor, wenn ein Minister aufgrund von Fehlern in der Verwaltung zurücktreten muß, obwohl ihm persönlich kein Fehlverhalten

<sup>5)</sup> Eine ganz besondere Form des „persönlichen“ Skandals ist der „Sex-Skandal“, bei dem das Bekanntwerden irgendeines (zumindest offiziell) nicht akzeptierten sexuellen Verhaltens eine entscheidende Rolle spielt. Insbesondere in Großbritannien tritt diese Form mit einiger Regelmäßigkeit auf; erinnert sei an den Rücktritt von Marineminister Profumo 1963 und weitere Ministerrücktritte 1974. Schütze behauptet, daß Sexualneid „die mächtigste Triebfeder des Skandals“ sei (a. a. O., S. 318) und daß ohne „böses Geld“ und „Orgien“ ein richtiger großer Skandal nicht zustande kommt. Diese Auffassung erscheint uns falsch, denn wie sich zeigen wird, spielen in keinem der hier untersuchten Skandale (vielleicht mit Ausnahme des Steglitzer Kreisels), Geld oder Sex eine entscheidende Rolle.

vorgeworfen wird (z. B. Justizsenator Baumann in Berlin). Der Übergang zwischen beiden Kategorien ist fließend: „institutionelle Schuld“ und „persönliche Verstrickung“ liegen gelegentlich dicht beieinander.

So kann man sich auch darüber streiten, ob in den Fällen von Bundesinnenminister Maihofer, der wegen umstrittener Geheimdienst- und Überwachungspraktiken zurücktreten mußte, und von Justizminister Dahrendorf, der wegen des Hamburger Giftmüllskandals zurücktrat, Fehlverhalten der verantwortlichen Politiker zu konstatieren war oder nicht. Es handelt sich aber gewiß um *Verwaltungsskandale*, denn Ausgangspunkt der Rücktritte war in jedem Fall das von der Öffentlichkeit als höchst problematisch angesehene — eben „skandalöse“ — Verhalten der Verwaltung, für deren „institutionelle Schuld“ dann ein Minister/Senator die persönliche Verantwortung übernahm.

Eine mögliche — ja häufige — *Folge* von *Verwaltungsskandalen* können also *Ministerrücktritte* sein, d. h. die politisch verantwortlichen Akteure ziehen Konsequenzen aus Fehlern ihrer Verwaltung, von denen sie vielleicht gar nicht ahnen konnten, daß diese gemacht wurden. Es ist sogar denkbar, *Verwaltungsskandale* dadurch zu definieren, daß sie den Rücktritt eines politisch Verantwortlichen enthalten sollen<sup>6)</sup>. Der Vorteil wäre eine operationale und griffige Abgrenzung und Definition: Ein Skandal ist erst ein Skandal, wenn er zu einem Rücktritt von politisch Verantwortlichen führt.

Typische *Verwaltungsskandale* wären dementsprechend z. B.:

— der Steglitzer Kreisel in Berlin (Rücktritt von Bausenator Schwedler im Dezember 1972),

— der Stammheimer Gefängnisskandal in Baden-Württemberg (Rücktritt von Justizminister Bender im November 1977),

— die Poullain-Affäre in Nordrhein-Westfalen (Rücktritt von Finanzminister Halstenberg im Januar 1978),

— der Giftmüllskandal in Hamburg (Rücktritt von Justizsenator Dahrendorf im September 1979) und

— der Gefängnisskandal in Rheinland-Pfalz (Rücktritt von Justizminister Theisen im Dezember 1979).

<sup>6)</sup> Möglich wäre auch, die Verantwortlichkeit über den engeren Kreis der politischen Führung auf die direkt involvierten (politischen) Spitzenbeamten auszudehnen.

Alle diese Rücktritte zeichnen sich dadurch aus, daß Politiker die Verantwortung für Geschehnisse übernahmen, für die sie (wahrscheinlich) persönlich keine direkt zurechenbare Schuld trifft, sondern die in der ihnen unterstellten Verwaltung stattgefunden haben. Verwaltungsskandale dieser Art stehen daher in enger Verbindung mit dem Problem der Ministerverantwortlichkeit<sup>7)</sup>.

Der Nachteil einer solch eingeschränkten Definition ist allerdings, daß sie Geschehnisse, die von großen Teilen der Öffentlichkeit durchaus als Skandal empfunden werden, nicht umfaßt, weil (zumindest bisher) keine Rücktritte zu verzeichnen sind. Zu denken ist hier beispielsweise an:

- den Skandal um eine Müllverbrennungsanlage in Bremerhaven,
- den Mannheimer Gefängnissskandal oder
- den Skandal um das Klinikum Aachen.

Verwaltungsskandale — als öffentliches Aufsehen erregende Normverletzungen in der Administration — sind aber offensichtlich auch gegeben, wenn unmittelbar keine personellen politischen Konsequenzen daraus gezogen werden. Wenn man eine eindeutige und zugleich spezifische Definition bevorzugt, kann es dennoch sinnvoll sein, den Terminus nur auf Vorkommnisse anzuwenden, die personelle Konsequenzen in der politischen Führung nach sich gezogen haben.

## II. Zur politischen Bedeutung von Verwaltungsskandalen

Die Beschäftigung mit Verwaltungsskandalen ist u. E. aus mehreren Gründen sinnvoll und wichtig.

Zunächst ist zu betonen, daß das Vorkommen von Skandalen nicht ein Zeichen von Verfall oder „Krankheit“ der demokratischen Industriegesellschaften bzw. deren Subsystemen ist, sondern eher darauf hindeutet, daß eine Gesellschaft „gesund“ ist, daß die demokratischen Mechanismen und Kontrollfunktionen in Ordnung sind. Wenn man davon ausgeht, daß in jeder Gesellschaft (auch in der überwachtsten und kontrolliertesten totalitären Gesellschaft) rechtliche, politische und moralische Normverstöße vorkommen, dann ist gerade nicht das Vorhandensein, sondern die Abwesenheit von Skandalen problematisch. Denn wenn es keine Skandale gibt, bedeutet dies nicht, daß es keine Normverstöße gibt, sondern wohl nur, daß diese nicht öffentlich diskutiert und angeprangert, sondern vertuscht und u. U. heftig „geahndet“ werden.

Das Auftreten von Verwaltungsskandalen deutet daher darauf hin, daß staatliches Handeln in der Öffentlichkeit mit regem Interesse und vor allem kritisch beobachtet wird.

Skandale haben deshalb durchaus eine wichtige und in einer Demokratie unverzichtbare *Kontrollfunktion*<sup>8)</sup>. Skandale verdeutlichen,

daß Personen oder Institutionen gegen geschriebene oder ungeschriebene Normen, gegen Spielregeln oder Rollenerwartungen verstoßen haben. Diese Verstöße können dann u. U. korrigiert und/oder geahndet werden. Die Bedeutung des Skandals liegt darin, daß sie ohne öffentliches Aufsehen und Anstoßnehmen vielleicht überhaupt nicht bekannt geworden und dann wahrscheinlich auch nicht korrigiert worden wären. Das Ausmaß der öffentlichen Anteilnahme am Skandal, d. h. die „Stärke des Sturms der Entrüstung“, den dieser hervorruft, sind ein Anzeichen dafür, wie stark die Normverletzung in der Öffentlichkeit bewertet wird, wie sehr die Bürger das Verwaltungshandeln und die Institution „Verwaltung“ kritisieren. Die Häufung von Verwaltungsskandalen in den letzten Jahren kann daher auch als Anzeichen für die Zunahme der vielzitierten „Staatsverdrossenheit“ und der damit einhergehenden „Bürokratiekritik“ verstanden werden<sup>9)</sup>, d. h. Staatsverdrossenheit ist nicht unbedingt die Folge von zunehmenden Verwaltungsskandalen, sondern deren Zunahme verdeutlicht in erster Linie eine sich verstärkende kritische Haltung gegenüber der Verwaltung.

Da Skandale nicht nur aufgrund von Verstößen gegen geschriebene, sondern auch gegen ungeschriebene Normen aufbrechen, können sie neben der Kontrollfunktion auch die damit

<sup>7)</sup> Vgl. dazu Peter Badura, Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4, 1980, S. 572 ff., und die dazu abgedruckte Diskussion im gleichen Heft.

<sup>8)</sup> Die Diskussion der Funktionen von Skandalen geht auf Winkler zurück, a. a. O.

<sup>9)</sup> Zu dieser harten, manchmal wohl auch ungerichtfertigten Kritik vgl. z. B. Ulrich Lohmar, Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe, München 1978.

eng verbundene *Korrekturfunktion* wahrnehmen. Skandale vermögen zu verdeutlichen, daß geschriebene Norm und gesellschaftliche Realität auseinanderklaffen. Sie können auf diese Weise zu einer Relativierung oder gar Revision bisher eingehaltener, aber eigentlich schon überholter Normen beitragen<sup>10)</sup>.

Schließlich können Skandale aber auch eine *Signalfunktion* wahrnehmen, indem die Öffentlichkeit durch evtl. wiederholt auftretende Skandale auf tieferliegende Strukturprobleme eines bestimmten Bereichs aufmerksam gemacht wird. Wenn z. B. im Bereich des Strafvollzugs oder der Geheimdienste *immer wieder* Skandale zu beobachten sind, so kann dies auf spezifische Schwierigkeiten oder Unstimmigkeiten in diesen Bereichen hinweisen. Umgekehrt können Skandale in den *unterschiedlichsten* Bereichen, die sich jeweils auf gleiche oder ähnliche Strukturprobleme zurückführen lassen, auf allgemeine Mängel oder Unzulänglichkeiten der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland aufmerksam machen.

Gerade diese Möglichkeit der Skandalfunktion verdeutlicht einem *zweiten* Grund, warum wir die Beschäftigung mit Verwaltungsskandalen für fruchtbar und auch für notwendig halten.

Die vergleichende Analyse einer größeren Anzahl von Verwaltungsskandalen vermag — wie gesagt — auf allgemeinere Strukturprobleme der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland hinzuweisen. Eine solche Mängelanalyse kann ein wichtiger Schritt zur Identifizierung der zu verbessernden oder reformbedürftigen Strukturen unserer öffentlichen Verwaltung sein. Wenn diese Intention noch zu hoch angesetzt erscheinen mag, so dürfte die Beschäftigung mit Verwaltungsskandalen zumindest zu einem besseren Verständnis der öffentlichen Verwaltung und ihrer Probleme führen. Denn der Zugang über Skandale, d. h. diejenigen Fälle, in denen Verwaltung offensichtlich nicht so funktioniert, wie es von ihr angenommen wird, eröffnet mehr Einblicke in reales Verwaltungshandeln, als der bloß normative Zugang, der in erster Linie betont, wie Verwaltung handeln sollte. Gerade durch die Betrachtung von Verwaltungsskandalen kann man die Bedingungen

<sup>10)</sup> Beispiele aus dem Bereich der Verwaltung sind etwa die Fälle, in denen rechtlich korrektes Verhalten der Verwaltung zu unakzeptablen, d. h. „skandalösen“ Konsequenzen führt, z. B. im Bereich des Adoptionsrechts. Ähnliche Vorkommnisse waren nach Inkrafttreten des neuen Scheidungsrechts zu beobachten.

und Probleme des Verwaltungshandelns besser kennen, verstehen und beurteilen lernen, als über normative Vorschriften. Erst wenn man verstanden hat, was alles „schief gehen“ kann, vermag man diese Vorschriften richtig zu erfassen und zu verstehen<sup>11)</sup>.

Eng hiermit zusammen hängt der *dritte* Grund für die Relevanz und Aktualität der Beschäftigung mit Verwaltungsskandalen.

Verwaltungsskandale markieren den prekären Schnittpunkt von „Politik“ und „Verwaltung“, d. h. sie verdeutlichen in schon einzigartiger Weise die politischen Dimensionen des Verwaltungshandelns. So werfen sie u. a. folgende Fragen auf:

— *Kontrolle der Verwaltung*: Durch wen kann Verwaltungshandeln effektiv kontrolliert werden?

— *Politik der Verwaltung*: Setzen Verwaltungen „eigenmächtig“ (politische) Ziele durch?

— *Politik gegenüber der Verwaltung*: Können Verwaltungen überhaupt effektiv durch Politik (die politische Führung) gesteuert werden?

— *Innenpolitische Konflikte*: Welche Rolle spielen Verwaltungen (und Verwaltungsskandale) in der innenpolitischen Auseinandersetzung?

— *Sozio-ökonomische Bezüge*: Welches Gewicht haben ökonomische Interessen und Kräfte für Beginn, Verlauf und Beendigung von Skandalen?

Verwaltungsskandale sind daher hervorragend dazu geeignet, z. B. im Rahmen der politischen Bildung in Funktionen und Probleme der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland einzuführen, weil sie auf der einen Seite einen umfassenden und realistischen Einblick in die Arbeitsweise der Verwaltung erlauben, auf der anderen Seite den ansonsten etwas trockenen Gegenstand interessant machen und die engen Zusammenhänge zwischen Politik und Verwaltung verdeutlichen<sup>12)</sup>. Insoweit erbringt die Beschäftigung mit Verwaltungsskandalen auch einen exemplarischen Beitrag zur *Verwaltungspolitologie*<sup>13)</sup>.

<sup>11)</sup> Vgl. hierzu auch die Bemerkung von Fritz W. Scharpf: „What went wrong? seems to be a much more easily answerable question than ‚What on earth is going on here?‘“ Fritz W. Scharpf, *Public Organisation and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective*, Reprint Series of the International Institute of Management Berlin, 1/76—42, 1976, S. 18.

<sup>12)</sup> Für die Bedeutung von (politischen) Skandalen für die politische Bildung siehe Winkler, a. a. O.

<sup>13)</sup> „Verwaltungspolitologie“ ist eine spezielle, auf

### III. Bestandsaufnahme und Analyse von Verwaltungsskandalen

#### Umfang, Bereiche, Analysekategorien

##### Quantitative Bedeutung

Um zu verdeutlichen, daß die Untersuchung von Verwaltungsskandalen<sup>14)</sup> ein interessanter und ergiebiger Zugang zu Funktionsweisen und Problemen der öffentlichen Verwaltung sein kann, sollen im folgenden einige *Hypothesen über Ursachen und Folgen von Verwaltungsskandalen* referiert und kurz erläutert werden. Diese Hypothesen sind das Ergebnis einer ersten Bestandsaufnahme über Verwaltungsskandale der letzten zehn Jahre<sup>15)</sup>. Sie beanspruchen noch keine wissenschaftliche Exaktheit und Verlässlichkeit, sondern können allenfalls eine gewisse Plausibilität für sich beanspruchen. Wir verfolgen in erster Linie einen heuristischen Zweck, d. h. es geht darum, die Ergiebigkeit des Ansatzes und im weiteren Sinne des Konzepts der „Verwaltungsskandale“ zu verdeutlichen und die mögliche Richtung zu erwartender Ergebnisse an-

---

den Gegenstand Verwaltung bezogene Politikwissenschaft. Es handelt sich um jenen Teil der Politologie, der sich mit seinen Erkenntniszielen, Fragestellungen und Methoden der Erforschung der Verwaltung widmet (politologische Verwaltungstheorie), praktische Schlußfolgerungen daraus zieht und beratend vermittelt (politische Verwaltungslehre). Im Zentrum steht die Auseinandersetzung mit dem politischen Standort und die empirisch gesicherte Erörterung über die Wirkungen der Verwaltung in Staat und Gesellschaft.

<sup>14)</sup> Bisher liegen allerdings noch kaum politik- und/oder verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen über Verwaltungsskandale vor. Eine Ausnahme bildet die Untersuchung des Hamburger Giftmüllskandals von Wulf Damkowski, Die blinde Bürokratie. Analyse einer Affäre — Ursachen, verwaltungswissenschaftlicher Erkenntniswert und veraltungspolitische Konsequenzen des Giftmüllskandals in Hamburg, in: Die Verwaltung, Heft 2, 1980, S. 219 ff. Dieser Analyse verdanken wir wichtige Anregungen.

<sup>15)</sup> Grundlage der Bestandsaufnahme und der vorliegenden Ausarbeitung war ein von uns im Wintersemester 1981/82 an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführtes Seminar über Verwaltungsskandale. Dort wurden Aspekte des Skandalbegriffs sowie mögliche Untersuchungsfragen und -kriterien der Analyse von Verwaltungsskandalen diskutiert und im Anschluß daran von den Teilnehmern Fallstudien über einzelne „prominente“ Verwaltungsskandale der letzten Jahre angefertigt. Diese Ausarbeitungen (und die dort verarbeiteten Materialien, Berichte und Pressenotizen) bilden in erster Linie die empirische Basis, auf der unsere Hypothesen entwickelt werden. Wir haben deshalb hier auf weitere Einzelnachweise verzichtet. Den Teilnehmern des Seminars sind wir für die Ausarbeitungen und die anregenden Diskussionen zu großem Dank verpflichtet.

zudeuten, um damit gleichzeitig die weitere Forschungsarbeit anzuleiten.

Die Bestandsaufnahme beschränkt sich in erster Linie auf Verwaltungsskandale mit nachfolgenden Ministerrücktritten, d. h. auf Fälle, bei denen mit einiger Sicherheit davon auszugehen ist, daß es sich tatsächlich um einen Verwaltungsskandal handelt.

In den Jahren 1970 bis 1980 (jeweils einschließlich) hat es in Bund und Ländern insgesamt 87 Rücktritte von Regierungsmitgliedern gegeben, die nicht aufgrund eines Regierungswechsels nach einer Wahl erfolgten<sup>16)</sup>. In 34 Fällen handelte es sich dabei um Rücktritte im Rahmen größerer oder kleinerer Regierungsumbildungen, in denen zwei oder (meistens) mehrere Regierungsmitglieder zurücktraten<sup>17)</sup>. Von den übrigen 53 Rücktritten erfolgten ca. ein Drittel aufgrund von Verwaltungsskandalen, wobei — wie erwähnt — manchmal der Übergang zu einem rein politischen, nur auf die Minister begrenzten Skandal sehr fließend ist. Einige andere Fälle sind allerdings eindeutig als politischer Skandal zu klassifizieren, wie z. B. der von Justizminister Puvogel in Niedersachsen, der infolge einer als problematisch angesehenen Vergangenheit zurücktreten mußte.

Auch nicht zu den Verwaltungsskandalen zu rechnen sind Rücktritte, die die Folge von abweichenden politischen Auffassungen sind (Hans Schueler nennt diese Gruppe „Gesinnungstäter“ oder „Dissidenten“<sup>18)</sup>). Beispiele sind die Bundesminister Möller, Leussink, Schiller oder Eppler, oder auch der nordrhein-westfälische Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Deneke, der aus Protest gegen ein geplantes Autobahnstück zurücktrat, das dann schließlich doch nicht gebaut wurde.

Die Auswahl der untersuchten Verwaltungsskandale erfolgte nicht systematisch, sondern

---

<sup>16)</sup> Vgl. hierzu die Aufstellung über Rücktritte von Regierungsmitgliedern in Bund und Ländern seit 1970 von Peter Schindler in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4, 1980, S. 481 ff. Diese Aufstellung ist allerdings nicht ganz vollständig.

<sup>17)</sup> Z. B. mit Bundeskanzler Brandt sieben Regierungsmitglieder; im Rahmen des mißglückten Regierungswechsels Kubel/Kasimier in Niedersachsen zehn Regierungsmitglieder der SPD/FDP, die ja mitten in der Legislaturperiode durch eine CDU-Regierung ersetzt wurden.

<sup>18)</sup> In der Diskussion im gleichen Heft der Zeitschrift für Parlamentsfragen (Anm. 16), S. 583.

richtete sich eher nach der Zugänglichkeit des Materials und ist daher in erster Linie zufallsbestimmt. Aus diesem Grunde können die Hypothesen noch keine Repräsentativität, wohl aber einige Plausibilität für sich beanspruchen. Außerdem wurde schon angedeutet, daß Skandale mit Ministerrücktritten möglicherweise eine untypische Auswahl von Verwaltungsskandalen darstellen, zumal vergleichbare Vorgänge auf Kommunalebene hier noch gänzlich ausgeblendet wurden. Einige wenige Beispiele von Verwaltungsskandalen ohne Rücktritt, d. h. ohne offenkundige politische Konsequenzen, werden allerdings gelegentlich zur Illustration herangezogen.

Insgesamt wurden von den für die Jahre 1970 bis 1980 bekannten Rücktritten, die aufgrund von Verwaltungsskandalen erfolgten, sieben einer genaueren Untersuchung unterzogen (das sind etwas weniger als die Hälfte der bekannten Rücktritte aufgrund von Verwaltungsskandalen). In die Untersuchung einbezogen wurden folgende Rücktritte:

- Bausenator Schwedler in Berlin im Dezember 1972 (Grund: Steglitzer Kreisel),
- Justizminister Bender in Baden-Württemberg im November 1977 (Selbstmord der Häftlinge in Stammheim),
- Verteidigungsminister Leber im Februar 1978 (Spionagefall Lutze und Abhöraffaire),
- Innenminister Maihofer im Juni 1978 (Abhöraffaires und Grenzschutzskandal),
- Justizsenator Baumann in Berlin im Juli 1978 (Befreiung eines mutmaßlichen Terroristen),
- Justizminister Dahrendorf in Hamburg im September 1979 (Giftmüllskandal),
- Justizminister Theisen in Rheinland-Pfalz im Dezember 1979 (Tod eines Untersuchungshäftlings).

### *Bereiche*

Schon ein erster Blick auf die hier untersuchten Verwaltungsskandale wirft die Frage auf, ob bestimmte Bereiche (z. B. Justiz) oder zumindest bestimmte Ministerien besonders betroffen sind. Die zunächst offensichtliche Anhäufung von Rücktritten im Justizbereich deutet einerseits auf Probleme in diesem Bereich hin, ist z. T. aber auch ein Zufallsergebnis, weil z. B. Justizsenator Dahrendorf in Hamburg nicht wegen eines Skandals in der Justizverwaltung zurücktrat, sondern wegen der Giftmüllaffäre. Ähnlich trat auch der Justizsenator Klug 1977 in Hamburg nicht wegen typischer

Justizprobleme zurück, sondern wegen ungeklärter Aktenweiterleitung an die Presse.

Eine sehr grobe Zuordnung der Verwaltungsskandale (mit Rücktritten) zu unterschiedlichen Bereichen öffentlicher Aufgabenerfüllung ergibt folgendes Ergebnis:

#### *Bereich Strafvollzug:*

- Justizsenator Oxfort (Berlin)
- Justizminister Bender (Baden-Württemberg)
- Justizsenator Baumann (Berlin)
- Justizminister Theisen (Rheinland-Pfalz)

#### *Bereich Innere Sicherheit:<sup>19)</sup>*

- Verteidigungsminister Leber
- Innenminister Maihofer

#### *Bereich Umweltschutz:*

- Umweltminister Best (Hessen)
- Justizsenator Dahrendorf (Hamburg)
- Umweltminister Görlach (Hessen)

#### *Bereich Finanzierung:*

- Bausenator Schwedler (Berlin)
- Ministerpräsident Osswald (Hessen)
- Finanzminister Halstenberg (Nordrhein-Westfalen)
- Wirtschaftssenator Lüder und Finanzsenator Riebschläger (Berlin)

Schlußfolgerungen aufgrund dieser Aufzählung, etwa über die Verteilung auf Länder (Stadtstaaten sind überproportional vertreten) oder auf parteipolitische Herkunft (Rücktritte von CDU- und FDP-Ministern finden sich eher im Bereich der klassischen Ordnungsverwaltung, die der SPD-Minister eher im Bereich der neuartigen Leistungsverwaltung) sind zwar verlockend, scheinen uns aber aufgrund der viel zu geringen Anzahl der Fälle noch nicht zulässig zu sein. Immerhin wäre es interessant, diese Fragen einmal in einer umfassenderen und längerfristigen Untersuchung zu thematisieren.

### *Analysekategorien*

Die systematische Analyse der ausgewählten Verwaltungsskandale nach Ursachen und Folgen soll mittels Kategorien erleichtert wer-

<sup>19)</sup> Verteidigungsminister Leber trat aufgrund von Sicherheitsproblemen im Verteidigungsministerium zurück (Spionage und Überwachung von Mitarbeitern und Soldaten) und ist daher hier dem Bereich „Innere Sicherheit“ zugeordnet. Offensichtlich ist im Fall von Bundesinnenminister Maihofer der Übergang zu Problemen mit terroristischen Häftlingen, d. h. zum Bereich „Strafvollzug“, fließend.



den, die von der Verwaltungswissenschaft zur Unterscheidung zentraler Strukturen der öffentlichen Verwaltung entwickelt wurden<sup>20</sup>). Wir verwenden hier die fünf miteinander verknüpften Kategorien:

— *Programme*: Zielkonflikte und Durchführungsprobleme,

— *Organisation*: Zuständigkeitsfragen und Koordinationsmängel,

— *Verfahren*: Informationsdefizite und „Pannen“,

— *Personal*: Ausbildungs- und Motivationsprobleme,

— *Verwaltungsumwelt*: Politisches Wirkungsfeld.

Sie werden unten jeweils näher beschrieben. Zu jeder Kategorie formulieren wir mehrere (heuristische) Thesen, die dann exemplarisch aus dem uns zugänglichen Material *vorläufig* belegt werden.

## Untersuchung typischer Verwaltungsskandale

### *Programme*

Der Bereich der *Programme* umfaßt die Festlegung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und der Art ihrer Erfüllung, d. h. die strukturellen Prämissen für die inhaltliche Richtigkeit des Verwaltungshandelns. Dies geschieht nach deutscher Tradition in erster Linie, aber nicht ausschließlich, durch das Medium des Rechts, d. h. durch Gesetze und andere Vorschriften<sup>21</sup>). Zunächst ist also zu fragen, was Verwaltungsskandale mit den Programmen staatlichen Handelns zu tun haben. Drei Thesen erscheinen uns hierzu aufgrund der bisherigen Erhebungen als plausibel:

*These I: Eine Reihe von Verwaltungsskandalen entsteht, weil bestehende Festlegungen nicht beachtet oder mißverständlich interpretiert werden.*

Beispiele hierfür sind zunächst einmal die verschiedenen *Gefängnisskandale*, in denen Häft-

<sup>20</sup>) Vgl. hierzu vor allem Klaus König, System und Umwelt der öffentlichen Verwaltung, in: König/ von Oertzen/ Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981, S. 13 ff. Für ähnliche Systematisierungen des Untersuchungsobjekts „Verwaltung“ siehe Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg/Karlsruhe 1978, und Carl Böhret/ Werner Jann/ Marie Therese Junkers/ Eva Kronenwett, Innenpolitik und politische Theorie, Ein Studienbuch, Opladen 1979, S. 379 ff.

<sup>21</sup>) Vgl. zu dieser Formulierung König, a. a. O., S. 16 ff.

linge durch das Wachpersonal mißhandelt wurden, in einzelnen Fällen sogar zu Tode kamen. (Neben dem Mainzer Fall, der schließlich zum Rücktritt von Justizminister Theisen führte, gab es ähnliche Vorgänge in Hamburg („Glocke-Skandal“), Köln („Klingelpütz“) und Mannheim, hier allerdings jeweils ohne ersichtliche politische Konsequenzen.) Selbstverständlich ist es verboten, Häftlinge zu mißhandeln oder zu töten; das Problem liegt hier also darin, die Einhaltung bestimmter Normen innerhalb der Verwaltung zu garantieren.

Von Übertretungen bestehender Normen kann man aber auch ausgehen in den ganz anders gelagerten Fällen der *Abhörraffäre* Traube oder der *Affäre* bei der *Überwachung* von Zeitschriften durch den *Bundesgrenzschutz* (beide Affären führten zusammen mit anderen Schwierigkeiten zum Rücktritt von Bundesinnenminister Maihofer). Hier kann zumindest argumentiert werden, daß bei konsequenter Beachtung der bestehenden Normen beide Aktivitäten nicht unternommen worden wären. Dabei ist es zunächst unerheblich, ob die Normübertretung gewollt oder aus Unkenntnis bzw. Falschinterpretation bestehender Normen stattfand. Beispielhaft hierfür sind auch die *Abhörraffären* im Verteidigungsministerium, bei denen Verteidigungsminister Leber fälschlicherweise davon ausging, daß das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) für Büroräume nicht gilt. Solche Verwaltungsskandale zeichnen sich dadurch aus, daß sie, hätten sich alle Beteiligten an Recht und Gesetz gehalten, nicht passiert wären.

*These II: Verwaltungsskandale entstehen, weil es zu viele Regelungen gibt.*

Dieser mit dem Schlagwort „Überregelung“ zu kennzeichnende Sachverhalt ist im Prinzip ein Unterfall der ersten These, d. h. bestehende rechtliche Normen werden nicht beachtet, jetzt allerdings aus dem Grund, daß es einfach zu viele davon gibt und daher die Relevanz einer einzelnen Festlegung nicht mehr gesehen wird. Ein typisches Beispiel hierfür ist die gewaltsame *Befreiung des mutmaßlichen Terroristen* Till Meyer in Berlin, die zum Rücktritt von Justizminister Baumann führte. Die Befreiung wurde erheblich durch eine unterbliebene Ausweiskontrolle erleichtert, die nach einer internen Verfügung eigentlich vorgeschrieben war. Bei der späteren Untersuchung stellte sich heraus, daß keinem der Beteiligten Beamten diese Verfügung bekannt war, ja daß sie nicht einmal an Ort und Stelle eingesehen werden konnte. Dies ist nicht verwunderlich,

denn in den Jahren 1972 bis 1978 waren insgesamt 231 Hausverfügungen ergangen, davon allein 145 (!) in der kurzen Amtszeit von Justizsenator Baumann. Es ist wenig überraschend, daß dann eine dieser vielen Verfügungen, deren Relevanz von vornherein ja nicht abzuschätzen ist, abhanden kommt oder gar nicht zur Kenntnis genommen wird: pragmatische Vorschriftenreduktion beim Vollzug<sup>22)</sup>.

Diese „Normenvollzugsdefizite“ aufgrund mangelhafter Vorschriftenkenntnisse bzw. deren „pragmatischer“ Reduktion sind z. B. auch beim *Hamburger Giftmüllskandal* offenkundig. Dort konnten vor dem dazu eingesetzten Untersuchungsausschuß Beamte des Gewerbeaufsichtsamts konkrete Fragen zum Bundesimmissionsschutzgesetz nicht oder nur falsch beantworten. Ähnlich mangelhafte Kenntnisse wurden für Dienstanweisungen und andere verwaltungsinterne Vorschriften festgestellt. Ein leitender Beamter schätzte, daß die meisten Bediensteten nur etwa ein Drittel der für sie einschlägigen Rechtsvorschriften überhaupt kennen<sup>23)</sup>, und der Inhaber der Firma erklärte in einem Interview, er sei nie von irgendeiner Hamburger Amtsstelle nach den notwendigen Lizenzen und Genehmigungen gefragt worden.

Die Folgen von Überregelung oder Regelungsüberlastung sind u. a. eben Nichtbeachtung von Vorschriften, aber auch eine Art (der dabei) allmählich erworbenen „Verantwortungsreduzierung“. So war z. B. der Umbau des Hochsicherheitstrakts in *Stammheim* bis in alle Einzelheiten durch den Justizminister geregelt, es war aber nicht berücksichtigt worden, daß Terroristen und „normale Gefangene“ durch gemeinsamen Umschluß in Kontakt kamen. Da sonst alles „von Oben“ bis ins letzte Detail geregelt war, wurde dieses Faktum vom Personal der Vollzugsanstalt eben geduldet.

*These III: In den Programmen nicht eindeutig geklärte Zielkonflikte werden bei der Durchführung der Programme deutlich und überfordern dann die beteiligten Instanzen und Personen.*

Ein Beispiel für diese Art von sozusagen „eingebauten“ Zielkonflikten ist der Skandal um den *Steglitzer Kreisel* in Berlin. Bei der Finan-

zierung dieses Superbauwerks konkurrierten von vornherein die beiden Zielsetzungen „solides und vorsichtiges Finanzgebaren“ und „Förderung eines außergewöhnlichen und für Berlin symbolträchtigen Bauwerks“. Es ist wenig überraschend, daß der Versuch der Beachtung beider Zielsetzungen zu Verhaltensunsicherheiten bei den beteiligten Personen geführt hat. Ähnliches gilt für den Bereich *Strafvollzug*. Es kann davon ausgegangen werden, daß der im Gesetz angelegte Konflikt zwischen „Aufbewahrung“ und „Resozialisierung“ zuletzt auf dem Rücken der Vollzugsbeamten ausgetragen wird, die sicherlich dadurch, bzw. durch die faktische Ignorierung des einen Ziels zugunsten des anderen, überfordert sind. Ein Teil der Probleme des Strafvollzugs ist durch die Formulierung von hohen Ansprüchen, die in der Durchführung nicht erfüllt werden können, begründet.

Verhaltensunsicherheiten aufgrund ungeklärter Zielkonflikte mögen auch bei der *Berliner Gefangenenbefreiung* eine Rolle gespielt haben. Hier sollte gleichzeitig liberaler Strafvollzug demonstriert und für eine sichere Aufbewahrung vor allem der des Terrorismus verdächtigen Gefangenen gesorgt werden. Es ist ganz klar, daß die Präferenzierung des einen Ziel die Erreichung des anderen zumindest erschwerte. Diese Auffassung war zumindest in Teilen der Presse und auch in der Vollzugsverwaltung festzustellen.

Verhaltensunsicherheit spielte schließlich auch beim *Hamburger Giftmüllskandal* eine Rolle. Hier waren es die Ziele „strenger Umweltschutz“ und „Bürgernahe Verwaltung“, die in Konflikt gerieten. Statt die Einhaltung von Auflagen und das Vorhandensein von Erlaubnissen zu kontrollieren, verließ man sich auf die Zusicherung der betreffenden Firma (Stoltzenberg Chemie), alles sei in bester Ordnung. Zumindest setzte man sich so nicht dem Vorwurf der bürokratischen Kleinlichkeit aus.

Programme können also auch deswegen zu Verwaltungsskandalen beitragen, weil sie nicht selten offen lassen, was wichtig ist, bzw. weil sie nicht genau regeln, was richtiges Verwaltungshandeln bei Zielkonflikten ausmacht.

### *Organisationsstruktur*

Unter dem Begriff „Organisation“ (oder „Organisationsstruktur“) wird allgemein der formale Aufbau von Kommunikationsbeziehungen verstanden, d. h. Zuständigkeitsverteilungen, Hierarchien, Dezentalisierungsgrad usw.

<sup>22)</sup> Vgl. hierzu Frido Wagener, *Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart*, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 37, Berlin/New York 1979, S. 215 ff., und Carl Böhret/Werner Hugger, *Entbürokratisierung durch vollzugsfreundlichere und wirksamere Gesetze*, Speyerer Arbeitsheft 35, Speyer 1980.

<sup>23)</sup> Damkowski, a. a. O., S. 224.

Auch dieser Bereich ist für das Verständnis von Verwaltungsskandalen und damit für Verwaltung überhaupt von einiger Bedeutung.

*These IV: Verwaltungsskandale werden durch ungeklärte oder unklare Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung begünstigt.*

Dieser mit dem Schlagwort „Zuständigkeitswarrir" umschriebene Sachverhalt zeigte sich zum Beispiel beim *Stammheimer Gefängnis*skandal. Die Möglichkeit, Waffen in den Hochsicherheitstrakt einzuschmuggeln, wurde vor allem durch nicht abgestimmte und unterschiedliche Kontrollverfahren begünstigt, die wiederum auf drei unterschiedliche Zuständigkeiten im Mehrzweckgebäude, in dem der Prozeß durchgeführt wurde, zurückzuführen waren. Zuständig waren: die Vollzugsanstalt für den Zellentrakt, die Richter für den Sitzungsraum und die Polizei für die restlichen Räume und die Eingangskontrolle. Diese faktische Aufgabenverteilung wurde aber von den beteiligten Stellen z. T. erheblich verkannt. Beispielsweise hielt Innenminister Schiess den jeweils Vorsitzenden Richter als Sitzungspolizei für die Sicherheitsmaßnahmen im Prozeßgebäude für allein zuständig und sich selbst als Dienstvorgesetzten der Polizei in dieser Sache für nicht zuständig. Der Richter ging hingegen seinerseits nur von einer sehr begrenzten Zuständigkeit aus.

Ähnliche Verwirrung wurde bei der sogenannten Fahndungspanne<sup>24)</sup> im *Entführungsfall Schleyer* deutlich, die auch als einer der Skandale angesehen werden kann, der schließlich zum Rücktritt von Innenminister Maihofer führte.

Kurz nach der Entführung waren insgesamt sieben Stellen mit der Reaktion auf die Entführung befaßt: der „große Krisenstab" (bestehend aus Bundeskanzler, Fraktionsvorsitzenden, Regierungschefs einzelner Länder), die „kleine Lage" (Vertreter verschiedener Ministerien, Generalbundesanwalt und Vorsitzender der Innenministerkonferenz der Länder), das Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden, die BKA-Abteilung Terrorismus in Bad Godesberg, das Sonderkommissariat 77 in Köln, der Regierungspräsident des Regierungsbezirks Köln (als Chef der örtlichen Polizeibehörden) und das Landeskriminalamt Nordrhein-West-

falen in Düsseldorf. Zwar wurde sofort das BKA mit der Wahrnehmung der Aufgabe der Strafverfolgung beauftragt<sup>25)</sup>, aber damit war die Verwirrung nicht beendet. So wurden innerhalb von zwei Tagen die normalen Meldewege von den örtlichen Polizeidienststellen zum BKA und zum Landeskriminalamt dreimal geändert. Dies mit dem wenig überraschenden Ergebnis, daß Informationen zwar vorhanden waren, leider aber nicht bis an die daran interessierten Stellen gelangten<sup>26)</sup>.

*These V: Die Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung wird durch mangelhafte Kooperation und Koordination beeinträchtigt.*

Diese eigentlich recht banale These ist zunächst nur eine Differenzierung der vorhergehenden Aussage. Allerdings wird hier die Verwaltung nicht durch undeutliche Zuständigkeiten behindert, vielmehr sind diese durchaus klar, aber sie erweisen sich dann doch als dysfunktional. Ein Beispiel dafür ist die Zuständigkeitszersplitterung, die durch den *Hamburger Giftmüllskandal* offenkundig wurde. In Hamburg lag die Genehmigungszuständigkeit für nach dem Bundesimmissionschutzgesetz genehmigungsbedürftige Anlagen (Fabriken, Lager, etc.) bei der Baubehörde (Bauordnungsamt), während für die Überwachung das Gewerbeaufsichtsamt zuständig war. Die nicht genehmigungspflichtigen Anlagen schließlich wurden vom Bezirksamt überwacht. Es ist einleuchtend, daß aufgrund der fehlenden Kooperation zwischen diesen Stellen eine wirklichkeitsnahe Einschätzung der Zustände in und der Glaubwürdigkeit der betreffenden Firma erheblich behindert wurde.

Ähnliche Kooperations- und Koordinationsmängel zeigten sich bei der Aufklärung der *Spionageaffäre Lutze*, die mit zum Rücktritt von Verteidigungsminister Leber führte. Hier wurde die mangelhafte Kooperation noch durch Kompetenzstreitigkeiten zwischen verschiedenen Nachrichtendiensten und insbesondere verschiedenen Stellen innerhalb des Verteidigungsministeriums behindert. So ermittelten im Fall Lutze u. a. das Bundeskriminalamt (BKA), der Generalbundesanwalt, der Militärische Abschirmdienst (MAD) und die Stabsabteilung II des Führungsstabes der Streitkräfte im Bundesministerium für Verteidigung (FÜS II). Obwohl der MAD eigentlich

<sup>24)</sup> Bemerkenswert ist die Bezeichnung „Panne", die ja eher auf höhere Gewalt als auf eigenes Verschulden hindeutet. Anscheinend werden die in der Verwaltung selbst bestehenden Hindernisse für adäquates eigenes Handeln als durch nicht steuerbare Strukturen und Vorgänge, d. h. „höhere Mächte" vorgegeben und nicht als selbst erzeugt angesehen.

<sup>25)</sup> Übrigens gleich zweimal, sowohl von Innenminister Maihofer als auch von BKA-Präsident Herold.

<sup>26)</sup> Vgl. zu solchen durch organisatorische Defizite bedingten Verfahrensmängeln auch Abschnitt III (Verfahren).

in der Hierarchie dem FÜS II unterstellt ist, besteht für FÜS II keine Weisungsbefugnis gegenüber dem MAD (bzw. dem Amt für Sicherheit der Bundeswehr, dem wiederum der MAD unterstellt ist). Nachdem der Kompetenzstreit in diesem Fall immer groteskere Formen angenommen hatte, wurde von Staatssekretär Fingerhut angeordnet, daß ausschließlich der MAD in Amtshilfe für das BKA die Ermittlungen führen sollte. Dies wiederum brüskierte zumindest einige Militärs, so daß die faktische Kooperation und damit die Ermittlungen noch mehr behindert wurden.

Auch in dem ganz anders gelagerten Skandal um den *Steglitzer Kreisel* spielte mangelhafte Koordination und Kooperation eine Rolle. Dort wurde der Erwerb der bedeutendsten Grundstücke für das Projekt durch Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit behindert. So bemühten sich zeitweise gleichzeitig Stellen des Berliner Senats und des Bezirksamtes Steglitz um den Erwerb der Grundstücke, ohne vorher zu beraten oder abzusprechen, wie und zu welchen Konditionen die Grundstücke zu erwerben seien. Der sinnvolle und mögliche Weg der rechtzeitigen Erstellung eines Bebauungsplanes, um dann mit den Instrumenten Vorkaufsrecht und Veränderungssperre operieren zu können, wurde nicht besprochen<sup>27)</sup>.

*These VI: Verwaltungsskandale verdeutlichen oft eine erhebliche „Betriebsblindheit“ der Verwaltung.*

Die Betriebsblindheit einzelner Stellen der Verwaltung (die selektive Problempertzeption) hängt eng mit einer rigiden Zuständigkeitsverteilung zusammen. Die Verwaltung ist in einer überkomplexen Umwelt darauf angewiesen, nur bestimmte Aspekte der Wirklichkeit wahrzunehmen, nämlich die, für die sie jeweils zuständig ist, weil sonst ihre Informationsverarbeitungs- und Problemlösungskapazität hoffnungslos überfordert wäre<sup>28)</sup>.

Trotzdem kann diese eigentlich sinnvolle Aufteilung in unterschiedliche Zuständigkeiten, die mit einer gewissen Spezialisierung und damit auch angemessener Sachkenntnis verbun-

<sup>27)</sup> Die Bezirksverordnetenversammlung (entspricht etwa dem Gemeinderat) bekam den Bebauungsplan übrigens erst zur Abstimmung, als der Kreisel bereits im Rohbau stand.

<sup>28)</sup> Vgl. zur selektiven Problempertzeption und den damit verbundenen Koordinationsproblemen Fritz W. Scharpf, Komplexität als Schranke politischer Planung, in: ders., Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/M. 1973, S. 73 ff.

den ist, dysfunktionale Ergebnisse zeitigen. Ein treffendes Beispiel ist wiederum der *Hamburger Giftmüllskandal*. Dort hatten seit 1949 insgesamt mehr als 600 Bedienstete des Hamburger Senats die Firma Stoltzenberg bei insgesamt über 230 Anlässen besucht. Man kann durchaus davon ausgehen, daß in den weitaus meisten dieser Fälle die Besucher ihre *jeweilige* (partikulare) Aufgabe ernsthaft erledigten. Trotzdem wurden aber die Zustände auf dem Gelände der Firma immer chaotischer. Der Grund hierfür dürfte sein, daß jeweils nur ganz bestimmte Teilprobleme wahrgenommen und wohl auch geregelt wurden, während die übergreifende Gesamtsituation nicht wahrgenommen wurde. Der jeweils zuständige Prüfer wollte solche Probleme möglicherweise auch gar nicht bemerken, weil „Überschreitung der Zuständigkeit“ in unserer Verwaltung traditionell nicht gerade belohnt wird.

Eine etwas andere Form der Betriebsblindheit hat sich demgegenüber in *Stammheim* gezeigt. Hier fanden zwar regelmäßige Zellenkontrollen statt und auch einige Kontrollen „aus besonderem Anlaß“, aber Hauptzwecke dieser Kontrollen war auf der einen Seite die Sicherheitsüberprüfung, d. h. die Kontrolle der Ausbruchssicherheit, auf der anderen Seite die Suche nach Schriftstücken, die beweisen sollten, daß die Inhaftierten ihre terroristischen Aktivitäten auch aus dem Gefängnis heraus fortsetzten. Solche Schriftstücke wurden auch gefunden. Nach Waffen, Radios oder Kameras wurde systematisch nicht gesucht, und diese wurden dann verständlicherweise auch nicht entdeckt.

### *Verfahren*

Unter dem Stichwort „Verfahren“ werden verschiedene Elemente der Prozeßstruktur zusammengefaßt, also die normalen Abläufe des administrativen Handelns, die Verfahrensregeln, Prozeduren, Entscheidungstechniken usw. Hier soll es in erster Linie um Aspekte der Informationsbeschaffung und -vermittlung als einem wichtigen Element administrativen Handelns gehen. Der Bereich „Verfahren“ ist eng mit dem der „Organisation“ verbunden. Während es im letzteren aber um formale Kommunikationsbeziehungen geht, sollen hier die tatsächlichen Handlungsabläufe und die oft informellen Kontakte im Vordergrund stehen.

*These VII: Verwaltungsskandale sind weniger durch Probleme der Informationsbeschaffung als durch Defizite der Informationsübermittlung gekennzeichnet.*

In den von uns untersuchten Skandalen gab es keinen Fall, in dem die Verwaltung aufgrund von unzulänglicher Informationsbeschaffung nicht in der Lage war, korrekte Entscheidungen zu treffen. Es war in diesen aber mehrfach zu beobachten, daß die für richtige Verwaltungsentscheidungen notwendigen Informationen zwar in der Verwaltung vorhanden waren, aber nicht an die sie dringend benötigten Stellen gelangten (bzw. irgendwie versickerten). Ein Beispiel hierfür ist der Skandal um die *Gefangenenbefreiung* in Berlin. Dort war in der zuständigen Senatsverwaltung bekannt, daß die zur Identifikation der Anwälte ausgegebenen Ausweise nicht fälschungssicher waren, daß die Apparate, mit denen diese Ausweise hergestellt wurden, frei käuflich waren und daß sogar von Terroristen der Versuch unternommen worden war, einen solchen Apparat zu erwerben. Leider wurde nur versäumt, die mit der Kontrolle der Ausweise beschäftigten Stellen von dieser Erkenntnis zu unterrichten, so daß diese davon ausgingen, die Ausweise seien fälschungssicher. Deshalb nahmen sie keine weiteren (eigentlich vorgeschriebenen) Überprüfungen der Identität von Anwälten vor.

Ähnlich war in *Stammheim* schon während der Kontaktsperre bei einem Umzug Baaders in dessen alter Zelle durch Zufall eine Minoxkamera gefunden worden. Der zuständige Ministerialdirigent wurde zwar sofort telefonisch von dem Fund verständigt, „vergaß“ diese Nachricht aber wieder, so daß schließlich keine Schlußfolgerungen gezogen wurden. Der Justizminister erfuhr von diesem Fund dann erst aus der Zeitung, nahm ihn aber auch nicht zum Anlaß, nun irgendwelche Vorkehrungen zur genaueren Kontrolle der Zellen zu treffen.

Neben dieser mangelhaften vertikalen Informationsübermittlung sind auch erhebliche Mängel der horizontalen Kommunikation zu konstatieren. Besonders deutlich wurde dies wiederum beim *Giftmüllskandal* in Hamburg, wo keine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen und deren Bediensteten auf der gleichen Ebene stattfand. So gab die Bauprüfungsabteilung des Ortsamtes wichtige Informationen nicht an die Wirtschafts- und Ordnungsabteilung des gleichen Amtes und an das Bezirksgesundheitsamt weiter. Ähnliches war für das Verhältnis der Arbeits- und Sozialbehörde zur Gesundheitsbehörde zu verzeichnen. Parallel zu diesem Ausbleiben der horizontalen Informationsbeziehungen fand auch nicht die klassische Kom-

munikation über die Vorgesetzten statt bzw. konnte nicht erfolgen, weil die Vorgesetzten entweder die Information nicht weitergaben oder aber auch überhaupt nicht informiert wurden. Die zentrale Funktion der Vorgesetzten, nämlich zur horizontalen und vertikalen Informationsübermittlung beizutragen, wurde jedenfalls nicht ausreichend wahrgenommen.

*These VIII: Verwaltungsskandale werden nicht nur durch zu wenig, sondern auch durch zuviel Information begünstigt.*

Auch dieser Sachverhalt wird besonders am Beispiel des Hamburger *Giftmüllskandals* deutlich. Dort wurden z. T. wahllos Vermerke an alle möglichen beteiligten und unbeteiligten Verwaltungsstellen geschickt, was schließlich dazu führte, daß keine der mit diesem Papierwust eingedeckten Stellen sich tatsächlich zuständig fühlte. So verschickte z. B. die Behörde für Inneres (hier: Wasserschutzpolizei) Kopien über ihre Lieferungen von zur Vernichtung bestimmten giftigen und gefährlichen Chemikalien an alle möglichen Behörden, stellte aber ihrerseits keine (ihr leicht mögliche) sachdienliche Nachfrage bei der Baubehörde an. Durch Überkommunikation kann also auch Aktivität verhindert werden, weil alle beteiligten Stellen davon ausgehen, daß die anderen zuständig sind und (deshalb auch) tätig werden. Überkommunikation kann also — ähnlich wie Überregelung — durchaus eine Form der Abwälzung von Verantwortung sein.

Eine weitere recht problematische Folge von Überkommunikation wurde durch die sogenannten *Fahndungsspannen* im Entführungsfall Schleyer deutlich. Hier brach nach wenigen Tagen die Informationsverarbeitungskapazität der zuständigen Stellen zusammen. Dies z. B. deswegen, weil eine unerwartet große Anzahl von Hinweisen aus der Bevölkerung einging, z. T. aber auch, weil die Meldewege und Zuständigkeiten so oft geändert wurden und schließlich so kompliziert waren, daß ein Großteil der Information doppelt und dreifach verarbeitet werden mußte, wobei die einzelnen Dienststellen dann davon ausgingen, daß jeweils andere den Hinweisen nachgehen würden.

Als eine besondere Form der Überkommunikation, die dazu führt, daß Informationen nicht mehr wahrgenommen oder („pragmatisch“) vernachlässigt werden, kann auch die oben (These II) behandelte „Überregelung“ angesehen werden. Auch hierbei werden Informationen nur noch zur Legitimation, nicht aber mehr als Handlungsanleitung verwendet.

## Personalstruktur

Unter dem Stichwort Personalstruktur werden gewöhnlich die allgemeinen personalen Charakteristika des öffentlichen Dienstes zusammengefaßt, d. h. die typischen Eingangsvoraussetzungen, Qualifikationen, Erfahrungen, Orientierungen und Zuordnungen. Für unsere Analyse ist vor allem die adäquate Qualifikation und Motivation zur Aufgabenwahrnehmung relevant.

*These IX: Verwaltungsskandale sind oft ein Zeichen unzulänglicher Qualifikation<sup>28a)</sup> der öffentlich Bediensteten.*

Das typische Beispiel für diese These sind die verschiedenen *Gefängnisskandale*, in denen durch Angehörige des Wachpersonals Gefangene mißhandelt wurden oder sogar ums Leben kamen. Skandale dieses Typs führen selten zum Rücktritt eines Ministers (Ausnahme ist der Fall Theisen, der jedoch besondere Zusatzmerkmale aufweist); sie kommen aber mit einer schon erschreckenden Regelmäßigkeit vor. Es ist bekannt, daß der Dienst in Justizvollzugsanstalten nicht sehr angesehen und auch nicht sehr attraktiv ist. Aus diesem Grund leidet der gesamte Strafvollzug unter konstantem Personalmangel. Dieser Personalmangel hat nun die doppelte Konsequenz, daß zum einen die Anforderungen an das Wachpersonal nicht besonders hoch angesetzt werden, um die Stellen überhaupt besetzen zu können, zum anderen aber das vorhandene Personal unter erschwerten Bedingungen der unzureichenden Personalausstattung und unter großer Überstundenbelastung arbeiten muß: Zumeist liegt also eine doppelte Belastung vor. So wurde z. B. im Prozeß um eine Gefangenentötung in Mannheim sämtlichen angeklagten Vollzugsbeamten strafmildernde Umstände zugebilligt. Im Falle des Hauptangeklagten nahm das Gericht sogar eine Minderung der strafrechtlichen Verantwortungsfähigkeit an. Laut psychologischem Gutachten war er für den Vollzugsdienst „völlig untauglich“.

Das Wachpersonal ist konstant durch die sicherlich schwierige Arbeit überfordert, die ja

<sup>28a)</sup> Unter Qualifikation wird hier eine Kombination von insbesondere durch Aus- und Fortbildung erworbene fachliche Eignung wie fachübergreifende Befähigung (einschl. Motivation und „Beanspruchbarkeit“) verstanden. Zu letzterem gehört auch die angemessene (situationsgeeignete) Anwendung von genereller Problemlösungs- und Kommunikationsfähigkeit. Das Personal muß also breiter auf die anfallenden Aufgaben vorbereitet und „eingestellt“ werden.

zusätzlich durch den Gegensatz zwischen Anspruch und Wirklichkeit des Strafvollzugs belastet ist. Es ist daher kaum überraschend, wenn auch nicht entschuldbar, daß Übergriffe des Personals gegenüber den Gefangenen mit einiger Regelmäßigkeit vorkommen.

Eine ganz andere Form der mangelhaften Qualifikation in der Verwaltung oder der Überforderung der Verwaltung wurde im Skandal um den *Steglitzer Kreisel* sichtbar. Hier sah es so aus, als ob die Verwaltung im Prinzip froh darüber war, daß ihr durch private Akteure die Bewältigung einer komplexen Aufgabe abgenommen wurde. Sie war und ist dann aber auch nicht in der Lage, die Durchführung dieser Aufgabe angemessen zu kontrollieren. Als ein weiteres Beispiel für diese Tendenz der Verwaltung, allzu komplizierte Aufgaben „auszulagern“, könnte der Skandal um die *Finanzierung des Tornado* herangezogen werden. Auch hier schien das Verteidigungsministerium nicht in der Lage zu sein, eine ausgelagerte Aufgabe hinreichend zu kontrollieren (geschweige denn selbst durchzuführen!).

In engem Zusammenhang mit mangelhafter Qualifikation für die jeweiligen Aufgaben steht der Vorwurf der mangelnden Eigeninitiative oder der Verantwortungsscheu. Dies zeigt sich z. B. darin, daß öffentliche Bedienstete sich damit begnügen, vorhandene Regeln anzuwenden, obwohl ihnen deutlich sein muß, daß in diesem Fall die Regeln nicht ausreichen. Als Beispiel kann der *Stammheimer Gefängnisskandal* genannt werden, bei dem der Kontakt der Gefangenen mit normalen Häftlingen geduldet wurde, weil ja die ansonsten sehr genauen Regelungen nichts anderes vorsahen. Ähnlich spielte auch beim Hamburger *Giftmüllskandal* „das nur unzureichend entwickelte Bewußtsein der zuständigen Mitarbeiter für eine problembezogene Gesamtschau und Gesamtverantwortung bei der Erledigung ihrer Aufgaben“<sup>29)</sup> eine entscheidende Rolle, denn erst durch diese mangelnde Motivation, Beweglichkeit und Initiative der Bediensteten konnte die selektive Problemprezeption — die „Betriebsblindheit“ — ihre katastrophalen Ausmaße annehmen.

*These X: Persönliche Unzulänglichkeiten sind in der Regel nicht Grund von Verwaltungsskandalen.*

Mit persönlicher Unzulänglichkeit im Sinne dieser These sind in erster Linie „moralische“ Persönlichkeitsmängel der öffentlich Bediensteten

<sup>29)</sup> Damkowski, a. a. O., S. 275.

steten gemeint, etwa in der Art, daß sie sich durch ihr Handeln persönlich bereichern wollen oder sonstige verwerfliche Absichten damit verfolgen. Tatsächlich haben die von uns untersuchten Skandale *keinen* Anhaltspunkt dafür geliefert, daß diese Motive als Ursache von Verwaltungsskandalen eine relevante Rolle spielen. Obwohl beim Begriff „Verwaltungsskandal“ wahrscheinlich zunächst Phänomene wie Korruption, Bereicherung, Protektion u. ä. assoziiert werden, kommen wir zu dem (vielleicht überraschenden) Ergebnis, daß diese Motive zumindest bei den uns bekannten Skandalen keine relevante Rolle gespielt haben. Höchstens im Fall des *Steglitzer Kreisels* ist gelegentlich von Bereicherung oder zumindest Verfälschung gemunkelt worden, ohne daß aber konkrete Beweise dafür geliefert wurden. Auch „erotische Zwischenspiele“ zwischen der Kriesel-Architektin und z. T. nur indirekt zuständigen Administratoren hatten für den Skandal im eigentlichen Sinne keine Bedeutung. Bei den übrigen Skandalen ist davon auszugehen, daß solche Motive keine Rolle gespielt haben.

Wenn von Angehörigen des öffentlichen Dienstes moralische Verfehlungen im Sinne von (persönlichen) Gesetzesübertretungen stattfanden, dann am ehesten aus einer Art Übereifer heraus, wie an den verschiedenen *Abhörskandalen* deutlich wird. Eine Ausnahme bilden nur die Gefängnis-skandale, in denen ja ganz eindeutig, allerdings wohl meistens im Affekt (was gewiß verwerflich bleibt), Gesetze übertreten wurden.

### *Verwaltungsumwelt*

Unter dieser Kategorie sollen schließlich Aspekte behandelt werden, die nicht mit der Verwaltung selbst, sondern in erster Linie mit ihrer politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umwelt zu tun haben. Dabei ist davon auszugehen, daß gerade die spezielle Umwelt der Verwaltung bzw. die besondere Stellung der Verwaltung in dieser Umwelt, die Entwicklung von Skandalen erst ermöglichen oder doch begünstigen kann.

### *These XI: Ein Skandal kommt selten allein.*

In sehr vielen Fällen wird das ursprüngliche „Ärgernis“, d. h. die Normverletzung, die den Skandal ausgelöst hat, ergänzt, oder manchmal auch erst so „richtig skandalös“, durch die Versuche, die ganze Angelegenheit zu vertuschen. Zumindest wird oft die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit durch eine negative Informationspolitik erst richtig geweckt. Fast

alle von uns untersuchten Skandale können als Beispiel für diese These herangezogen werden. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel ist der *Mainzer Gefängnis-skandal*, der erst durch die wohl recht ungeschickten Versuche, den Vorfall zu leugnen und schließlich herunterzuspielen, öffentliche Aufmerksamkeit erregte und so dann gar zum Rücktritt von Justizminister Theisen führte.

Ähnliches gilt für die verschiedenen *Abhörfären* oder auch für den *Steglitzer Kreisel*, wo kritische Fragen der Öffentlichkeit lange Zeit als unzutreffend und irrelevant abgetan wurden. Einige Skandale entwickelten sich auf diese Weise quasi zu *Doppelskandalen*: einmal gibt es den ursprünglichen Skandal (z. B. Todesfall im Gefängnis), darüber hinaus aber auch noch den Skandal der Skandalbewältigung, z. B. durch Vertuschung<sup>30)</sup>.

*These XII: Verwaltungsskandale entstehen, weil politische Kontrolle und Kritik mißachtet werden.*

Ein typisches Beispiel für diese Abschottung der Verwaltung gegen Kritik von außen ist wiederum der *Hamburger Giftmüllskandal*. Bezüglich der ungesetzlichen und gefährlichen Aktivitäten der Firma Stoltzenberg, die schließlich zum Skandal führten, hatte es mehrfach publizistische und parlamentarische Aktionen gegeben, so z. B. einen Artikel des Schriftstellers Günther Wallraff in „Konkret“, eine kleine Anfrage der damaligen Bürgerschafts-abgeordneten Helga Schuchardt in der Hamburger Bürgerschaft und eine Eingabe der „Arbeitsgemeinschaft Giftgas Eidelstedt“. Auf alle diese Aktivitäten wurde von seiten der Verwaltung nicht oder nicht angemessen reagiert. So wurde auf eine Flugblattaktion gegen die Firma Stoltzenberg von seiten der Verwaltung mit der Verhängung eines Bußgeldes von DM 40,— geantwortet wegen „Verunreinigung von Grün- und Erholungsanlagen“(!). Ein besonders pikanter Vorgang, weil hier ein überaus geringfügiges „Umwelt-schutzvergehen“ geahndet wurde, während die eigentlich längst überfällige Überprüfung der Firma Stoltzenberg nicht stattfand.

Der später eingesetzte Untersuchungsausschuß, darauf weist Damkowski ausdrücklich hin, hat während seiner Ermittlungen sogar den Eindruck gewonnen, daß Hinweise auf Schwachstellen oder fehlerhaftes Verwaltungshandeln nicht nur nicht beachtet wur-

<sup>30)</sup> Ein ganz krasses, wenn auch ansonsten anders gelagertes Beispiel für diese These ist der Water-gate-Skandal in den USA.

den, sondern für den beschwerdeführenden Bediensteten in manchen Fällen sogar dienstliche Schwierigkeiten zur Folge hatte<sup>31)</sup>.

Ähnliche Mißachtung kritischer Stimmen der Öffentlichkeit sind beim *Steglitzer Kreisel* zu beobachten, wo das Abgeordnetenhaus zu einem frühen Zeitpunkt kritische Fragen stellte. Beim sogenannten *Bundesgrenzschutzskandal*, der schließlich auslösendes Moment für den Rücktritt des Innenministers Maihofer wurde, ging es um die rechtlich nicht zulässige Überprüfung von Reisenden durch den BGS. Mitgeführte Zeitschriften und andere Schriftstücke wurden mit einer umfangreichen Liste vermeintlich linksradikaler Publikationen verglichen<sup>32)</sup>. Auch hier wurde der Sachverhalt, als nach ihm in einer kleinen Anfrage geforscht wurde, vom parlamentarischen Staatssekretär des Innenministeriums zunächst abgelehnt.

*These XIII: Verwaltungsskandale entstehen, weil die Verwaltung vor den politischen Folgen von Skandalen Angst hat.*

Diese zunächst paradoxe These kann wiederum am Beispiel des *Steglitzer Kreisels* erläutert werden. Großprojekte wie der *Kreisel* erzeugen während ihrer Abwicklung eine Eigendynamik, die es der Verwaltung beinahe unmöglich macht, wieder „auszusteigen“. Als die Finanzierung des *Kreisels* offenkundig auch für die Verwaltung schwierig wurde, sah man keinen anderen Ausweg, als das Projekt weiterzutreiben, denn das Aussteigen des Berliner Senats aus diesem Projekt hätte unweigerlich zu einem beachtlichen „Skandal“ geführt. So blieb man nach dem Motto „Wer A sagt, muß auch bis Z weiterbuchstabieren“ dabei, ohne den Zusammenbruch schließlich verhindern zu können. Wahrscheinlich wäre ein früherer Ausstieg aus dem problematischen Vorhaben sinnvoll gewesen, aber offensichtlich hatte man vor den politischen Folgen eines solchen Skandals mehr Angst als vor der Ungewissenheit, nicht gerade rosigen Zukunft des Projekts. Ähnliche Überlegungen, so könnte man zumindest vermuten, dürften auch bei dem sich noch in der Diskussion befindenden *Tornado-Skandal* und beim *Main-Donau-Kanal* eine Rolle spielen.

<sup>31)</sup> Damkowski, a. a. O., S. 223.

<sup>32)</sup> Die Liste enthält u. a. Zeitschriften wie KONKRET, DAS DA, KURSBUCH, BERLINER EXTRA DIENST, ANTIMILITARISMUS-INFORMATION (Forum von Friedensforschern), PROGROM (Fachblatt für aussterbende Völker) usw.

Tatsächlich ist der *Kreisel-Skandal* ja dann auch „aufgeplatzt“, als sich der Berliner Senat aus dem maroden Unternehmen zurückzog. Ein weiteres Beispiel für solche „Zwickmühlen“, in die öffentliche Verwaltungen geraten, ist der Skandal um ein „Integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem“ (IPEKS) in Rheinland-Pfalz. Dieses lange Zeit von vielen Seiten schon mit Mißtrauen betrachtete, umfassend angelegte Regierungs-Planungssystem wurde erst dann zum öffentlichen Ärger mit vielbeachteten Parlamentsdebatten und kritischen Berichten des Rechnungshofs, als die Landesregierung sich nicht mehr entschließen konnte, weitere Millionen in das unsichere Projekt zu investieren.

Die Neigung der Verwaltung, Projekte aus Angst vor einem Skandal weiter zu verfolgen, die schon sehr problematisch geworden sind (und damit den schließlich doch eintretenden Skandal nur noch verschärfen), dürfte zu der Größe des jeweiligen Projekts direkt proportional sein. Je mehr Geld schon in eine Sache geflossen ist, desto schwerer dürfte der Verwaltung der Rückzug — und damit das Eingeständnis des eigenen Irrtums — fallen (siehe wiederum *Steglitzer Kreisel* und *Tornado*; aber auch IPEKS und das Projekt „Main-Donau-Kanal“). Damit wird dann der Skandal vorprogrammiert.

*These XIV: Bestimmte Bereiche sind skandalanfälliger, weil sie sich gegen öffentliche Kontrolle abschotten.*

Diese These ergibt sich aus der Vielzahl der Skandale in den Bereichen *Gefängnis* und *Geheimdienste*. Es kann daher vermutet werden, daß ein Bereich um so eher zu Skandalen neigt, je weniger er der täglichen Kontrolle der Öffentlichkeit unterzogen ist. Bereiche der Verwaltung, die durch ihre Aufgabe per Definition der Überwachung durch die Öffentlichkeit weitgehend entzogen sind, schotten sich ab. Diese Abschottung als strukturelles Problem führt wiederum dazu, daß nur sehr erhebliche Normverstöße überhaupt rufbar werden und auch nur in der Form eines Skandals, d. h. unter erheblicher und engagierter Beteiligung der öffentlichen Meinung aufgedeckt und diskutiert werden können. Wenn man die immer wieder aufgetretenen *Bundeswehrskandale* betrachtet (u. a. HS 30-Schützenpanzerwagen, Starfighter, *Tornado*), dann ist die These, daß auch die Bundeswehr zumindest zum Teil zu diesen durch Abschottung besonders skandalgefährdeten Bereichen gehört, wohl nicht ganz abwegig.



Abschließend sollen einige Thesen über allgemeine Charakteristika von Verwaltungsskandalen gewagt werden, wie sie sich aus den von uns untersuchten, nur eingeschränkt repräsentativen Fällen ergeben.

*These XV: Verwaltungsskandale haben meistens mehrere Ursachen und berühren jeweils gleichzeitig mehrere Strukturelemente der öffentlichen Verwaltung.*

Fast keiner der von uns untersuchten Verwaltungsskandale ist nur mit einer der verwaltungswissenschaftlichen Analysekatoren (= Strukturelementen der Verwaltung) zu erfassen; die Skandale betreffen mehrere Aspekte. So hat sich z. B. beim *Stammheimer Gefängnis* gezeigt, daß hier sowohl Defizite der Organisation und des Verfahrens, aber auch des Personals ursächlich für das Geschehen und damit für den Verwaltungsskandal waren. Auch die Vorgänge um den *Steglitzer Kreisel* verdeutlichen, daß hier organisatorische Mängel mit unzureichender Qualifikation des Personals und ungeklärten Zielkonflikten (Programmebene) zusammentrafen. Ein exzellentes Beispiel ist schließlich der *Hamburger Giftmüllskandal*, bei dem jedes „Strukturelement“ ursächlich zu den skandalösen Vorgängen beigetragen hat<sup>33)</sup>.

Verwaltungsskandale sind also in erster Linie dann zu erwarten, wenn gleichzeitig in mehreren Strukturelementen der öffentlichen Verwaltung Defizite offenkundig werden, wenn „Versagen“ im internen Bereich vorliegt.

Ein Ausnahmefall scheinen nur *Gefängnis*skandale zu sein, deren Ursachen vorrangig auf Probleme der Personalstruktur bzw. auf allgemeine Strukturprobleme des Strafvollzugs zurückgeführt werden können. Aber auch hier hat sich gezeigt, daß diese Skandale nur dann zum Rücktritt eines Ministers führen und damit „Skandalqualität“ im eigentlichen Sinne erlangen, wenn weitere „Fehler“ begangen werden, z. B. wenn versucht wird, den Skandal zu vertuschen oder herunterzuspielen.

Da es sich um *Verwaltungsskandale* handelt, ist es wenig überraschend, daß normalerweise der Bereich der *Politikdurchführung*, die Implementation von vorhandenen Gesetzen, Pro-

grammen u. ä. betroffen ist. Auch hier zeigt sich wieder einmal, daß das Handeln der Verwaltung, und damit staatliches Handeln überhaupt, ganz offensichtlich durch Zielvorgaben, Gesetze, Handlungsprogramme usw. allein noch nicht steuerbar ist, sondern daß erst in der Phase der Durchführung die problematischen Schwachstellen offenkundig werden<sup>34)</sup>.

Politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung hat gerade diesen Bereich viel zu lange vernachlässigt und ist, oft unreflektiert, davon ausgegangen, daß mit der Formulierung „guter“ Gesetze, Verordnungen, Programme usw. die eigentlichen Probleme staatlichen Handelns gelöst seien. Nach unserer Meinung fangen sie dann praktisch erst an<sup>35)</sup>, und Verwaltungsskandale sind ein guter Indikator für die Art dieser Probleme. Aber Verwaltungsskandale weisen durchaus auch auf Probleme der *Politikformulierung*, d. h. der der Politikdurchführung vorgelagerten Phase des politischen Prozesses, hin. Bestimmte Skandale können nur entstehen, weil schon bei der Programmerstellung, bei der Formulierung politischer Ziele und der geplanten Art ihrer Erfüllung nicht fehlerfrei gearbeitet worden ist bzw. bestimmte Probleme nicht beseitigt werden. Beispiele hierfür sind z. B. die Skandale im Zusammenhang mit der Beschaffung von Waffensystemen, in Bereichen des Verfassungsschutzes und öffentlich geförderter Bauten.

*These XVI: Das Personal der öffentlichen Verwaltung ist selten alleinige Ursache des Skandals, ist aber an (fast) jedem Skandal beteiligt.*

Eine grobe Zuordnung der verschiedenen Skandale zu den verschiedenen Strukturelementen verdeutlicht, daß ein eindeutiges Übergewicht der Ursachen in einem Bereich, z. B. in der Organisation oder im Verfahren der öffentlichen Verwaltung, nicht zu erkennen ist. Aber auch das Personal der öffentli-

<sup>34)</sup> Dies ist ja die zentrale These der sog. Implementationsforschung; vgl. dazu u. a. Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein Ts. 1980, Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie*, Leviathan Sonderband 3/1979.

<sup>35)</sup> Vgl. auch den Nachweis am Beispiel der regionalen Wirtschaftsförderung bei Carl Böhret/Werner Jann/Eva Kronenwett, *Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung. Eine empirische Untersuchung anhand von Programmen in zwei Bundesländern, Baden-Baden 1982* (im Erscheinen).

<sup>33)</sup> Dies ist auch das Ergebnis der Untersuchung von Damkowski, der den Skandal deswegen als Ausgangspunkt allgemeiner Überlegungen über eine Reform der Bürokratie nimmt.

chen Verwaltung scheint nicht Hauptursache des Entstehens von Skandalen zu sein. Allerdings zeigt sich auch, daß es kaum einen Verwaltungsskandal gibt, bei dem nicht Mängel oder Defizite der Personalstruktur eine gewisse Rolle bei seiner Entstehung und der Entwicklung gespielt haben.

Dieses Ergebnis kann auch dahin gehend zusammengefaßt werden, daß Mängel der Personalstruktur eine wichtige, aber nicht hinreichende Bedingung von Verwaltungsskandalen ausmachen. Umgekehrt: Ein Verwaltungsskandal ist dann zu erwarten, wenn das Personal nicht mehr in der Lage ist, die Defizite der übrigen Strukturbereiche der Verwaltung zu kompensieren. „Gutes“ Personal kann vieles noch „ausbügeln“, was durch Schwierigkeiten in den übrigen Bereichen fehlerhaft verläuft. Aber wenn auch das Personal versagt, sind Skandale offensichtlich schwer zu vermeiden. Dies gilt verstärkt, wenn die Leitungsebene ihrerseits stark involviert ist und deutliche Entscheidungsschwierigkeiten hat.

*These XVII: An Verwaltungsskandalen ist fast immer die Leitungsebene der öffentlichen Verwaltung beteiligt.*

Obwohl man vermuten könnte, daß Verwaltungsskandale in erster Linie durch Fehlleistungen oder durch Fehlverhalten der weniger qualifizierten Angehörigen des öffentlichen Dienstes hervorgerufen werden (wie z. B. bei *Gefängnisskandalen*), so hat sich bei den von uns untersuchten Fällen gezeigt, daß vorrangig Angehörige des höheren Dienstes und vor allem die jeweilige politische Spitze der Behörde an den Skandalen beteiligt waren.

So wurden die problematischen Entscheidungen, die schließlich mit zum Skandal beitragen, in den Fällen *Steglitzer Kreisel*, *Tornado* oder auch in den verschiedenen *Abhöraffaires* eindeutig in der jeweiligen Leitungsebene getroffen. Dabei ist es sicherlich schwierig, den Anteil der leitenden Beamten und der verantwortlichen Politiker scharf auseinanderzuhalten. Aber auch in den Fällen, die nicht vorrangig im politischen Bereich liegen, war die administrative Leitungsebene beteiligt. Sowohl im Mainzer wie im Stammheimer und Berliner *Gefängnisskandal* waren Versäumnisse der jeweiligen Leitungsebene entscheidend für die Entwicklung, bzw. in Mainz für die unbefriedigende Bewältigung des Skandals. Ähnliches gilt für den Hamburger *Giftmüllskandal*.

Die oft geäußerte Vermutung, daß Skandale „irgendwo“ in der Verwaltung auftreten und daß dann die bedauernswerte Leitungsebene,

die von nichts gewußt hat, den Kopf hinhalten muß, läßt sich daher nicht ohne weiteres aufrechterhalten. Praktisch in allen von uns untersuchten Fällen waren leitende Beamte und meistens auch Politiker direkt an Entscheidungen beteiligt, die dann skandalöse Folgen hatten. Dies bedeutet gewiß nicht, daß jeweils abzusehen war, welche Konsequenzen bestimmte Entscheidungen haben würden, aber die These von der vollkommenen Unschuld, die dann nur aufgrund einer vagen „politischen Verantwortung“ gestraft wird, trifft zumindest seltener zu als allgemein vermutet wird.

*These XVIII: Ein Verwaltungsskandal wird erst ein richtiger Skandal, wenn er politisch genutzt werden kann.*

Eine eklatante Normverletzung der öffentlichen Verwaltung und eine darauf folgende umfassende Reaktion der Öffentlichkeit genügen manchmal noch nicht, um einen Skandal zu definieren. Zumindest reichen sie oft nicht aus, um die Beendigung eines Verwaltungsskandals, nämlich einen Rücktritt, herbeizuführen. Dieser Tatbestand scheint uns ganz offenkundig z. B. in den Fällen Leber und Maihofer gegeben zu sein. Hier war der Skandal — allerdings jeweils nicht der erste — schließlich nur Anlaß, um einen Minister, der politisch zu einer Belastung zu werden drohte, letztlich zum Rücktritt zu veranlassen. Ein sehr gutes Beispiel ist auch der Fall Theisen. Der rheinland-pfälzische Justizminister mußte nach einem Gefängnisskandal gehen, der sich später als gar kein Skandal herausstellte. Zumindest wurden die angeklagten Gefängnisaufseher, wenn auch unter sehr merkwürdigen Begleitumständen, freigesprochen. In diesem Fall war aber offensichtlich ein Minister, der schon seit einiger Zeit immer wieder durch anderes „skandalöses“ Verhalten aufgefallen war, *politisch* nicht mehr tragbar. Als dann eine passende Gelegenheit kam, nämlich ein (zumindest vermuteter) neuer Skandal, wurde der Minister zum Rücktritt gedrängt.

Ein weiteres Beispiel ist der Rücktritt von Justizminister Baumann in Berlin. Hier wurde die Gefangenenbefreiung, die im Prinzip mit liberalem Strafvollzug nichts zu tun hatte (allenfalls durch den erwähnten Zielkonflikt auf der Ebene der Vollzugsbeamten), auch dazu benutzt, um einen unliebsamen Reformen möglichst schnell wieder los zu werden.

Dies ist sicherlich nicht in allen Fällen so ausgeprägt. Manchmal soll ein Rücktritt auch noch in letzter Minute verhindern, daß ein

Skandal sich zu voller Größe entwickelt. So trat in Berlin Bausenator Schwedler zurück, bevor die Affäre *Kreisel* eigentlich richtig begann. Ähnlich trat in Baden-Württemberg Justizminister Bender zurück, bevor überhaupt klar war, was in Stammheim eigentlich passiert war. Beide konnten aber nicht ganz verhindern, daß der Skandal trotzdem weiter diskutiert wurde, obwohl das Ausmaß des „Skandalösen“ vielleicht vermindert wurde. In beiden Fällen hat es in der Folgezeit ein weiteres politisches „Opfer“ gegeben, das dann aber schon viel weniger beachtet wurde. In Berlin wurde Finanzsenator *Strieck* nicht mehr für den nach den Wahlen neuzubildenden Senat nominiert und in Baden-Württemberg trat einige Monate später Innenminister *Schiess* zurück.

Eine ganz besondere Form der Nutzung von Skandalen scheinen die in den letzten Jahren in vielen Städten aufgetretenen *Kunstskandale* zu sein. Dabei handelt es sich fast überall um konzentrierten Unmut der Bevölkerung über den Ankauf und/oder die Aufstellung von moderner Kunst durch die jeweilige Stadtverwaltung. Dieses Unbehagen wird dann gern von der jeweiligen Opposition aufgegriffen und in politische Kritik der jeweiligen Verwaltungsspitze umgemünzt. Solche Skandale hat es z. B. in Wuppertal, in Kassel oder — besonders bekannt geworden — in Bochum gegeben. Dort entbrannte eine heftige Diskussion über eine Stahlplastik Richard Serras. Diese Diskussion wurde insbesondere von der Jungen Union geführt.

Tatsächlich handelt es sich bei diesen Skandalen nach unserer Überzeugung nicht um Verwaltungsskandale. Zwar gibt es einen öffentlichen Ärgernis erregenden Tatbestand, nämlich jeweils das Kunstwerk, aber ansonsten sind in diesen Fällen kein Fehlverhalten der Verwaltung oder Strukturprobleme des öffentlichen Dienstes auszumachen. Eher erscheint die These gerechtfertigt, daß Kunstskandale eine Art Ventilfunktion besitzen. Auf moderne Kunst wird der Unmut projiziert, der in vielen Bereichen gegenüber der öffentlichen Verwaltung latent vorhanden ist, aber dort nicht artikuliert wird. Wenn es aber um moderne Kunst geht, die per se oft durch ihre Fremdheit, ja gar durch die gewollte Verletzung von traditionellen (ästhetischen) Normen ein Störfaktor ist, kann sich der geballte Unmut endlich einmal artikulieren. Wenn dann noch eine politische Gruppe vorhanden ist, die diesen Unmut aufnimmt und für ihre Zwecke

benutzt, ist der Kunst„skandal“, der eigentlich gar keiner ist, geboren.

*These XIX: Verwaltungsskandale sind wichtig, weil sie in einer Demokratie notwendige Funktionen wahrnehmen.*

Nach unserer Überzeugung hat sich die (oben schon als Begründung für die Beschäftigung mit Verwaltungsskandalen angeführte) Hypothese durch die Untersuchung der verschiedenen Skandale bestätigt: Verwaltungsskandale sind als *Kontrolle* des Verwaltungshandelns, als *Korrektur* überholter oder unakzeptabler Normen und als *Signal* für tiefer liegende Strukturängel unverzichtbar. Daß sie dabei manchmal *auch* zur *Manipulation* politischer Interessen benutzt werden<sup>36)</sup>, muß wohl hingenommen werden.

Verwaltungsskandale sind nämlich alles andere als folgenlos. Auch wenn sie nicht dazu führen, daß sich die öffentliche Verwaltung von heute auf morgen entscheidend ändert, tragen sie doch zur begrenzten Selbstreparatur des politisch-administrativen Systems über Anpassungsprozesse bei. Folgen von Verwaltungsskandalen sind neben Rücktritten verantwortlicher Politiker (was ja hier in die engere Definition des Skandals einging) durchaus auch Sanktionen gegen beteiligte Beamte. In vielen Fällen wurden Untersuchungsausschüsse eingerichtet, die den jeweils beteiligten Verwaltungsbereich einer gründlichen Durchleuchtung unterzogen, und auch Änderungen der jeweiligen Verwaltungspraxis, die schließlich zum Skandal geführt hatten, sind zu beobachten. So wurden die problematischen Abhör- und Überwachungsmethoden im Bereich der inneren Sicherheit abgestellt, umstrittene Projekte beendet oder auch (wie in Hamburg) sogar eine spezielle Kommission eingesetzt, die aus dem Skandal grundlegende verwaltungspolitische Konsequenzen zur Modernisierung der Verwaltung ziehen soll<sup>37)</sup>.

Eine weitere negative Folge scheinen die Skandale aber zumindest für die jeweils betroffenen Bereiche zu haben. Die Häufung der Skandale in den Bereichen „Gefängnis“, „Verfassungsschutz“ und „Bundeswehr“ (aber z. B. auch im Land Berlin) hat wohl zu einer deutlichen Schädigung des Images dieser Bereiche

<sup>36)</sup> Dies ist die vierte von Winkler angeführte wichtige Funktion von Skandalen, vgl. Winkler, a. a. O.

<sup>37)</sup> Der „Bericht der Kommission zur Überprüfung von Verbesserungsmöglichkeiten in der Hamburger Verwaltung“ liegt inzwischen vor (Hamburg 1981 mit zwei Anlagebänden).

beigetragen. Größere Skandale gehen also nicht spurlos an einer Verwaltung vorbei, sondern hinterlassen zumindest im Ansehen der Öffentlichkeit Narben, die nicht ohne weiteres vergessen werden. Dies mit der bedenklichen Auswirkung, daß solche Skandale die Verwaltungsverdrossenheit des Bürgers eher fördern und leicht ein verzerrtes „Staatsbild“ entstehen lassen können — vor allem dann, wenn nach einem erzwungenen Ministerrücktritt oder nach Sanktionen gegenüber hohen Verwaltungsbeamten sonst nichts weiter geschieht, sich in den Strukturelementen der Verwaltung nichts ändert und dies den nächsten Skandal zu programmieren scheint.

Wenn also „da oben“ oder „bei denen“ nichts passiert und Fehler nicht ernsthaft, nachhaltig und ursächlich erörtert werden, wenn gar ein „Rücktritt“ als Heldentat gefeiert und mit anschließender innerparteilicher Karriere belohnt wird, dann sind negative Auswirkungen für die demokratische Staatsform durchaus nicht auszuschließen.

Deshalb ist es um so wichtiger, daß gerade die positive Funktion von Verwaltungsskandalen

gesehen und — vor allem — dann auch bewertet wird, daß nämlich die betroffenen Bereiche nun einer um so genaueren Kontrolle durch die Öffentlichkeit wie durch Parlament und Wissenschaft unterzogen werden und von hier aus Druck auf weitere anpassende „Verbesserung“ der Verwaltung ausgeht.

Dem Verwaltungsskandal muß deshalb eine gezielte Verwaltungspolitik folgen. Die politische Führung hat durch Vorgaben, Regeln und Kontrollen die Voraussetzungen zu schaffen oder wiederherzustellen, nach denen die Verwaltung wieder „normal“ und erwartungsgemäß handelt: Im Rahmen von Programmen, Organisation, Verfahren und Personal sind die skandalauslösenden und -fördernden Momente zu minimieren. Verwaltungspolitik ist demnach eine unentbehrliche Führungsaufgabe, die in unserem Zusammenhang die Verwaltung vor unnötigen „Skandalen“ bewahren soll und zugleich die in pluralistischen Demokratien wohl unvermeidbaren und (demokratietheoretisch) sogar funktionalen Verwaltungsskandale politisch einwandfrei lösen hilft.

## **Rudolf Wassermann: Justiz nach Weimar und Hitler. Entwicklungen und Tendenzen in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/82, S. 3—12

Die Niederwerfung des NS-Regimes durch die Alliierten bot der deutschen Justiz die Chance eines Neubeginns. Das Umdenken in der autoritätsliebenden Bürokratie fiel jedoch schwer, noch schwerer die Verarbeitung der Erfahrungen aus der NS-Zeit und aus der Weimarer Republik. Wo Buße not tat, wurde nach Entlastung gesucht und alsbald unbefangenen dort wieder angeknüpft, wo man 1933 stehengeblieben war. Eine Ausnahme machte das Grundgesetz, das der Justiz eine eigenständige, weit gefächerte Wächterrolle gegenüber der machtvollen Verwaltung (Art. 19 Abs. 4 GG) und der Gesetzgebung (Verfassungsgerechtheit) zuwies und einen neuen, dem Volk verantwortlichen Richtertyp postulierte (z. B. Richterwahl, -anklage). Dem Programm fehlte jedoch angesichts der personellen Kontinuität die reale Grundlage, so daß es über Ansätze nicht hinauskam.

Der Verfasser verfolgt die Entwicklung der Justiz in der Bundesrepublik von 1945 bis zur Gegenwart unter besonderer Berücksichtigung der Prozesse gegen NS-Gewaltverbrecher und ihrer Helfershelfer, die diese Entwicklung widerspiegeln. Er konstatiert Erfolge und Mißerfolge in der Rechts- und Justizreform, sieht Fortschritte — wie die Humanisierung der Gerichtsverhandlung —, aber auch Schwächen und Mängel. Seine Antwort auf die Frage, ob Bonn nicht doch Weimar sei, fällt, auf die Justiz beschränkt, ambivalent aus. Die Negativposten sind die übermäßige Ausdehnung und zunehmende Komplizierung von Recht und Justiz, Legitimationseinbußen bei der Bevölkerung und das Fehlen einer durchgreifenden Ausbildungsreform, die die Justiz befähigt, über den juristischen Tellerrand hinauszublicken.

## **Hans Hege: Liberalität und Rechtsstaat. Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/82, S. 13—28

Der Rechtsstaat ist nicht denkbar ohne die Bereitschaft zu Reformen, um neuen Bedrohungen der Freiheit zu begegnen und um die Freiheitsgarantien der Verfassung zu verwirklichen. Der Rechtsstaat bewährt sich an Grenzfragen und Herausforderungen; Freiheitsbedrohungen muß bereits in ihren Anfängen begegnet werden; daher ist der Schutz der Minderheiten ein besonderes Anliegen der Rechtspolitik.

Die seit dem Ende der sechziger Jahre verwirklichten Reformen sind die Grundlage der heutigen Rechtspolitik. Ihre Bestandsaufnahme ergibt eine größere Übereinstimmung zwischen den Parteien, als es in der tagespolitischen Auseinandersetzung scheint. Nur vereinzelt werden Korrekturen gefordert. Unnötige Kosten wurden nicht verursacht.

Kennzeichnend für die Herausforderungen des Rechtsstaates ist die Überschätzung seiner Bedrohung mit der Folge der Überreaktion, die dann selbst zur eigentlichen Gefahr für den Rechtsstaat wird. Die Regelanfrage reduzierte die Verfassungstreue auf das Fehlen extremistischer Berührungspunkte; Mißstände in der Praxis und das Mißverhältnis zwischen Aufwand und Erfolg führten zu ihrer Abschaffung. In der noch zu führenden Diskussion um die Differenzierung der Anforderungen an die Verfassungstreue stehen Argumente praktischer Vernunft gegen die an der Tradition des Beamtenrechts orientierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Die rechtsstaatliche Reformpolitik muß fortgeführt werden. Gerade in einer Zeit sparsamer Haushaltsführung ist sie ein Feld, auf dem sich Reformfähigkeit und Veränderungsbereitschaft erweisen können und müssen. An Themen fehlt es nicht.

## **Inge Donnepp: Bürger und Justiz**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/82, S. 29—34

Frei von Spannungen kann das Verhältnis von Bürger und Justiz nicht sein. Der verurteilte Straftäter wird für die Justiz ebensowenig Sympathie empfinden wie der Unterlegene im Zivilprozeß. Die Justiz hat Streit zu schlichten, sie muß — falls nötig — bestrafen. Eine undankbare, wenige beneidenswerte Aufgabe. Diese Einschätzung wird durch Umfrageergebnisse und Beiträge eines in Nordrhein-Westfalen veranstalteten Schülerwettbewerbs bestätigt. Das Bild, das Kinder und Jugendliche von der Justiz zeichnen, ist folglich durchweg kritisch bis negativ. Die Justiz darf diese zuweilen bohrende Kritik nicht stillschweigend übergehen, auch wenn viele Bemerkungen und Befürchtungen nicht auf persönlichen Erfahrungen, sondern auf Eindrücken beruhen, die eindeutig dem Medium Fernsehen mit seinen ausländischen Krimiserien zuzuordnen sind.

Die Justiz in einem demokratischen Rechtsstaat ist auf Vertrauen angewiesen. Mehr Vertrauen kann sie aber nur gewinnen, wenn sie sich dem Bürger gegenüber öffnet. Er muß vor allem den Eindruck gewinnen, daß die Justiz für ihn da ist — und nicht umgekehrt. Heute bemühen sich Tausende von Richtern und Justizbediensteten, von Anwälten und Staatsanwälten um eine dem Bürger verständliche Rechtsprechung. Die Justiz hat sich aber auch zu einem bürokratischen Gesetzmäßigkeiten unterliegenden Dienstleistungsbetrieb entwickelt. Es sind die damit verbundenen Gefahren, die das Idealbild eines unabhängigen, menschlichen, gesellschaftsverbundenen Richters in Frage stellen. Die Anonymität nimmt zu, der Richter wird zum Rädchen im Getriebe. Rechtsgewährung im Schalterbetrieb: Ist das die Entwicklung, die sich vollzieht?

## **Carl Böhret / Werner Jann: Verwaltungsskandale**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/82, S. 35—52

Obwohl gerade in letzter Zeit sehr viel Anschauungsmaterial geliefert wurde (z. B. Umweltsskandale oder Gefängnissskandale), haben sich Politik- und Verwaltungswissenschaft bisher kaum mit dem alltäglichen Phänomen „Verwaltungsskandal“ beschäftigt. Verwaltungsskandale sind aber hervorragend dazu geeignet, in Funktionen und Probleme der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland einzuführen, weil sie auf der einen Seite einen umfassenden und realistischen Einblick in die Arbeitsweise der Verwaltung erlauben und auf der anderen Seite den ansonsten etwas trockenen Gegenstand interessant machen sowie die engen Zusammenhänge zwischen Politik und Verwaltung verdeutlichen.

Ausgehend von einer Definition und exemplarischen Erläuterung der Begriffe „Skandal“ und „Verwaltungsskandal“ und der Diskussion ihrer politischen Bedeutung, versucht der Beitrag eine erste Bestandsaufnahme von Verwaltungsskandalen der letzten Jahre vorzunehmen. Dabei liegt der Schwerpunkt des Interesses auf Ereignissen, die zum Rücktritt eines verantwortlichen Ministers bzw. Senators geführt haben (z. B. Kreisellauffäre in Berlin, Stammheimer Gefängnissskandal, Giftmüllskandal in Hamburg u. ä.). Auf der Grundlage einer genaueren Analyse einer begrenzten Anzahl dieser Ereignisse werden insgesamt neunzehn (heuristische) Thesen zu Ursachen und Folgen von Verwaltungsskandalen formuliert und exemplarisch aus dem derzeit zugänglichen Material vorläufig belegt. Die Thesen können zwar noch keine Repräsentativität, dafür aber eine weitgehende Plausibilität für sich beanspruchen.

Die Thesen zu typischen Auslösern und Vorläufern sowie zur Beendigung von Skandalen beziehen sich jeweils auf zentrale Strukturmerkmale der öffentlichen Verwaltung, d. h. auf Programme (u. a. Zielkonflikte und Durchführungsprobleme), Organisation (Zuständigkeitsfragen und Koordinationsmängel), Verfahren (Informationsdefizite und „Pannen“), Personal (Qualifikations- und Motivationsprobleme) sowie die Umwelt der öffentlichen Verwaltung. Jede These wird durch mehrere Beispiele aus dem Verwaltungshandeln der letzten zehn Jahre illustriert. Abschließend werden einige Folgerungen über allgemeine Charakteristika von Verwaltungsskandalen gezogen, insbesondere über Ursachen, die Rolle des Personals und der Leitungsebene sowie die politische Nutzung von Verwaltungsskandalen. Es wird verdeutlicht, daß Verwaltungsskandale in einer Demokratie wichtige Funktionen besitzen.