

---

# Buchbesprechungen

---

## Arnulf Baring als Publizist

---

Baring, Arnulf: Deutschland gehört nicht nur den Deutschen, Rückblick und Ausblick, Hohenheim Verlag Stuttgart-Leipzig, 2007, geb., 328 S., 19,80 Euro.

---

Arnulf Baring, der im Mai seinen 75. Geburtstag begangen hat, braucht man den Lesern dieser Zeitschrift nicht vorzustellen. Der Historiker, der die Tugenden des Wissenschaftlers mit denen des Journalisten vereint, beeindruckt durch seine Urteilskraft. Er hat viel geschrieben und beschenkt jetzt die interessierte Öffentlichkeit durch eine Sammlung wichtiger publizistischer Arbeiten aus den Jahren 1999 bis 2006. Baring bezeichnet sich selbst als Berliner, der sich in weiterem Sinne in dem religiös-kulturell geprägten Raum, der zwischen Wittenberg und Weimar liegt, beheimatet fühlt. Er ist ein echter Patriot und warnt davor, wegen der Gräueltaten des NS-Regimes das Große in der deutschen Vergangenheit zu vergessen. Die Jahrzehnte der Bundesrepublik sieht er positiv. "Es lebe die Republik! Es lebe Deutschland!" ist der Titel seiner Werke, mit denen er in die politische Diskussion bewusst und sachkundig eingreift. Und er vergisst nicht, was Deutschland und insbesondere Berlin des USA zu verdanken hat.

Das neue Werk *Barings* trägt den Titel "Deutschland gehört nicht den Deutschen", was manchem befremdlich erscheinen mag. Davon sollte sich aber niemand abschrecken lassen: Der Titel soll nur zum Ausdruck bringen, dass Deutschland keine Sonderwege gehen kann, sondern auf die Interessen seiner Alliierten in der NATO und in der EU Rücksicht nehmen muss.

"Rückblick und Ausblick" lautet denn auch der Untertitel, den Arnulf Baring seinem Buch gegeben hat. Von Haus aus Jurist (er hat beide Staatsexamen abgelegt), wurde er nach erfolgreicher Tätigkeit als Journalist berühmt als Zeithistoriker, der in öffentliche Debatten eingreift und Einfluss auf die aktuelle Politik zu nehmen sucht. Seine Bücher über die Außenpolitik in Adenauers Kanz-

lerdemokratie und über den Machtwechsel in der Ära *Brandt – Scheel* sind allgemein bekannte Standardwerke. Die Fülle der Texte, die der vorliegende Band vereinigt, ist sauber gegliedert: "Zur Lage der Nation", "Rückblick und Ausblick", "Über Nachbarn und Verbündete", "Über Politiker, Gelehrte und Autoren". Neben eigens für das Buch geschriebenen Aufsätzen stehen Artikel, die insbesondere in der FAZ und der WELT veröffentlicht wurden. Baring kennzeichnet ihre Herkunft nicht, aber dem Kenner fällt es nicht schwer, sie einzuordnen. Besonders reizvoll sind die Porträts, die Baring zeichnet, oft in Anlehnung an frühere Buchbesprechungen. Recht gut gelungen sind die Porträts von *Adenauer*, von *Brentano*, *Willy Brandt* und *Gerhard Schröder*. Im Kontrast zu der fast kultischen Verehrung, die *Willy Brandt* vielfach genoss, macht Baring das Rätselhafte in der Persönlichkeit des SPD-Ehrevorsitzenden sichtbar, seine Entrücktheit und Gleichgültigkeit gegenüber anderen. Baring stützt sich dabei auf *Lars Brandts* Buch über seinen Vater. *Gerhard Schröders* Regierungszeit ist für Baring nur eine Episode. Ihm hätten Klarheit und Augenmaß gefehlt, auch die Konsequenz und Kraft, Deutschland erfolgreich umzugestalten. Bei dem Porträt von *Sebastian Haffner* vermisst man den Hinweis auf seinen dauerhaften Hass auf *Friedrich Ebert*, den Reichspräsidenten der Weimarer Republik, dem er vorwarf, statt einer Räte-demokratie eine parlamentarische Republik gegründet zu haben. Mit nüchternem Blick beraubt Baring, um auch das zu erwähnen, *Margret Boveri* des Ruhmes, die bedeutendste deutsche Journalistin ihrer Zeit gewesen zu sein. Das war die konservativ denkende, in sich widerspruchsvolle und auch widerspruchsvoll schreibende Journalistin wahrlich nicht.

Das krönende Finale bildet die Wiedergabe der Ansprache, die Baring auf der Emeritierungsfeier der Freien Universität in Berlin im Juni 1999 hielt. Arnulf Baring schilderte hier seinen Lebenslauf, vermischt mit Wertungen – so klar und entscheidend, wie man sie von ihm gewohnt ist.

Aber genug des anerkennenden Lobes! Nimm und lies! Nichts anderes ist das Resümee dieser Besprechung.

Rudolf Wassermann, Goslar

## Direkte Demokratie in Deutschland

---

Schwieger, Christopher: Volksgesetzgebung in Deutschland. Der wissenschaftliche Umgang mit plebiszitärer Gesetzgebung auf Reichs- und Bundesebene in Weimarer Republik, Drittem Reich und Bundesrepublik Deutschland (1919–2002), Duncker & Humblot, Berlin 2005 (Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Bd. 71), 422 S., 98,00 Euro.

---

Die Geschichte der direkten Demokratie in Deutschland ist noch nicht geschrieben. Aber es ist eine erste Vorarbeit anzuzeigen. In seiner juristischen Dissertation von 2003 behandelt Schwieger die "Volksgesetzgebung in Deutschland" für die Weimarer Zeit, das "Dritte Reich" und die Bundesrepublik Deutschland. Dargestellt wird erst die politische Realgeschichte jeder dieser Epochen (Normenentstehung und Anwendungsfälle), und dann folgt die jeweilige Forschungsgeschichte, die zunehmend interdisziplinär angegangen wird; vor allem nach 1945 treten zur Staatsrechtswissenschaft die Politik- und die Geschichtswissenschaft hinzu. Das Zwischenurteil für das, was Schwieger in diesem Raster vorgelegt hat, lautet: Die historiographischen Kapitel sind ordentlich gemacht, wengleich nicht "überwältigend" (obwohl der Verfasser bei den Volksabstimmungen der Nationalsozialisten sogar archivalisch geforscht hat). Mit seinen forschungsgeschichtlichen Kapiteln jedoch hat Schwieger Pionierarbeit geleistet. Eine solche Zusammenschau der Fachgeschichten zu diesem Spezialthema gab es bislang nicht. Insofern ist Schwiegers Arbeit im wörtliche Sinne eine grundlegende Darstellung.

Kritik verdienen zwei Aspekte: Erstens erfolgt die Bearbeitung nicht nur ungleichmäßig – das ließe sich noch rechtfertigen –, sondern die Intensität ist falsch verteilt. So zeichnet der Autor den juristisch-dogmatischen Diskurs der Weimarer Zeit

auch für Fallgestaltungen ausführlich nach, die nie praktisch wurden. Der Umgang der nationalsozialistischen Juristen mit dem "Gesetz über Volksabstimmung" von 1933 und seiner Anwendung wird eingehend untersucht, obwohl jene die Grenzen der Wissenschaftlichkeit, was Schwieger durchaus sieht, oft überschritten. Hingegen gerät die Darstellung der Kontroversen in der Bundesrepublik um die sogenannten "Weimarer Erfahrungen" mit der Volksgesetzgebung, vor allem die Auseinandersetzung zwischen der (noch) "herrschenden Meinung" und den revisionistischen Tendenzen, um so mehr flach-deskriptiv, je näher es an die Gegenwart geht. Schließlich referiert Schwieger nur noch, als ob er Angst hätte, in dieser Kontroverse Stellung beziehen zu müssen. So vermisst man zumindest zwei Resümees, die sich nach dem von ihm selbst ausgebreiteten Material aufdrängen: Zum einen wird die "h. M." – rundweg negative "Weimarer Erfahrungen" – von den vielen Pauschalurteilern in ihren allgemeinen Darstellungen getragen, während bislang noch jeder, der zu dem speziellen Thema mit den Quellen gearbeitet oder gar in Archiven dazu geforscht hat, zu einer differenzierten Bewertung gelangt ist. Zum anderen wird zu wenig deutlich, dass die herrschende ältere Meinung (Fraenkel, Bracher) weitgehend abstrakt – um nicht zu sagen: demokratie-ideologisch – dekretiert, und vor allem, ohne sich mit Details aufzuhalten, während die jüngere revisionistische Strömung gerade aus der historischen Empirie, aus der genauen Analyse der einzelnen Fälle, ihre Überzeugungskraft gewinnt.

Zweitens erscheint der Zuschnitt der Arbeit problematisch: Das beginnt bei der Terminologie: Die "Volksgesetzgebung" des Titels (nach klassischem Verständnis heißt das: Initiative von "unten" und Entscheidung über eine "unten" erarbeitete Vorlage) passt nicht zur "plebiszitäre(n) Gesetzgebung" des Untertitels, die genau umgekehrt charakterisiert ist (Entscheidung über eine "oben" erarbeitete Vorlage auf Initiative von "oben"). In der Weimarer Zeit gab es beide Formen direkter Demokratie, wengleich nur die Volksgesetzgebung praktisch wurde. Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten hingegen waren Referenden des plebis-

zitären Typs; Volksgesetzgebung war im "Führerstaat" undenkbar. Hinzu kommt die Beschränkung von *Schwiegers* Arbeit auf die "Reichs- und Bundesebene", d. h. die Ausklammerung der direkten Demokratie auf Landesebene. Das mag für die ältere Zeit unproblematisch sein. Eine quellengestützte Untersuchung der Fälle von Volksbegehren und Volksentscheiden in der Weimarer Zeit auf Landesebene ist noch ein Forschungsdesiderat, und im "Dritten Reich" kam derlei nicht vor. Aber wer für die Geschichte der direkten Demokratie in der Bundesrepublik, zumal seit Mitte der sechziger Jahre, die Landesebene ausblendet, kann weder die einschlägige Realgeschichte noch die Forschungsgeschichte angemessen darstellen. Gewiss steht dem Verfasser der Zuschnitt seiner Untersuchung frei; als glücklich kann sie im vorliegenden Falle allerdings nicht bewertet werden. Im Ergebnis wird der Leser eingehend über drei Volksabstimmungen in einer Diktatur belehrt, die nur noch Spezialisten interessieren, während die bislang 16 Fälle obligatorischer Verfassungs(änderungs-)referenden in Bayern, Hessen und Bremen sowie die 13 Fälle von Volksgesetzgebung in Bayern, Schleswig-Holstein, Hamburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt, mit denen – und den dabei gemachten positiven Erfahrungen – in der aktuellen Diskussion intensiv argumentiert wird, beiseite gelassen werden (von dem komparatistischen Ansatz, der immer wichtiger wird – Schweiz, US-Bundesstaaten, Italien –, ganz zu schweigen).

2004 hat *Hanns-Jürgen Wiegand* dem Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften der TU Darmstadt eine Dissertation vorgelegt: "Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte (im Druck erschienen Berlin 2006), welche die beiden kritisierten Schwächen vermeidet. Diese Studie sollte, wer sich für die Thematik interessiert, zu *Schwiegers* Arbeit hinzunehmen.

Am Schluss seiner Forschungsgeschichte von 1919 bis 2002 resümiert *Schwieger* allzu abgeklärt, dass "Wissenschaft immer auch ein Spiegelbild der jeweils herrschenden politischen Kultur sowie politisches Instrument" sei und beides lasse sich bei diesem Thema "wohl kaum vermeiden"

(S. 381). Das ist schon wahr, aber dienstbar und willfährig braucht Wissenschaft deshalb durchaus nicht zu sein – und etliche der von *Schwieger* dargestellten Kontroversen zeugen davon.

Otmar Jung, Berlin

### **Demokratische Legitimation der Dritten Gewalt**

---

Axel Tschentscher: Demokratische Legitimation der dritten Gewalt. *JUS Publicum* 147. Mohr Siebeck, Tübingen 2006. 410 S., Leinen, 94,00 Euro.

---

Die Reihe, in der diese Würzburger Habilitationsschrift erschienen ist, ist von Aufmachung und Ausstattung her eine der edelsten der deutschen öffentlich-rechtlichen Literatur, die Aufnahme in sie eine Art publizistischer Ritterschlag.

Bei soviel Liebe und Herzblut, wie sie der Verlag in die Herstellung investiert, sollten sich auch Autoren bei der Druckfertigmachung ihres Manuskripts Mühe geben oder wenigstens gelegentlich die Arbeit der damit Beauftragten kontrollieren. Wenn in diesem Fall den Mitarbeiterinnen am Lehrstuhl in Bern, auf den der Verfasser auf Grund dieser Arbeit inzwischen berufen worden ist, für die Korrekturarbeiten gedankt wird, kann das nur auf unfreiwilliger Ironie oder unentdeckter Rache eben dieser Mitarbeiterinnen beruhen. Denn sowohl derjenige, der das Buch in einem Zuge durchliest, wie derjenige, der zunächst nur an ihm nach dem Inhaltsverzeichnis interessant erscheinenden Stellen blättert, wird dadurch irritiert, dass er durchgehend auf ganze Passagen und Seiten stößt, in denen nur von Richterinnen die Rede ist, nach dem Zusammenhang – wie in dem Rest des Werks – aber nur der Inhaber eines Richteramtes ungeachtet seines Geschlechts gemeint sein kann. Besonders skurril – und missverständlich – wird es, wenn bei der Zusammensetzung des italienischen Consiglio Superiore della Magistratura für das von außen kommende parlamentsgewählte Drittel seiner Mitglieder korrekt auf Art. 104 Abs. 4 der italienischen Verfassung verwiesen ist, der im Text bei *Tschentscher* dann zu Universitätsprofessoren und Rechtsanwältinnen mit mehr als fünfzehnjähriger

Berufserfahrung mutiert. Und bei der Darstellung von Zusammensetzung und Verfahren des deutschen Richterwahlausschusses für die Wahl von Richtern zu den obersten Bundesgerichten mag sich die jeweilige Amtsinhaberin geschmeichelt fühlen, wenn sie Bundesministerin oder Justizministerin liest; die angezogenen §§ 9 und 10 RiWG lauten aber noch anders.

Um Richterwahlausschüsse und ihre Beteiligung bei der personellen Organisation der Gerichtsbarkeit, ihre dafür geeignete wie gebotene Zusammensetzung und damit letztlich um die Auslegung von Art. 98 Abs. 4 GG geht es nämlich im Kern dieser Arbeit. Die rechtlichen Fragen dazu hat *Ernst Wolfgang Böckenförde* schon 1974 in einem ausführlichen Gutachten erörtert (Verfassungsfragen der Richterwahl. Dargestellt anhand der Gesetzentwürfe zur Einführung der Richterwahl in Nordrhein-Westfalen). Es ist 1998 noch einmal aufgelegt worden, als *Dirk Ehlers* sich erneut und noch restriktiver damit befasste (Verfassungsrechtliche Fragen der Richterwahl. Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Bildung von Richterwahlausschüssen). Zwischenzeitlich hatte *Theo Rasehorn* 1985 in seinem Beitrag zur Festschrift für *Rudolf Wassermann* die rechts- und berufspolitische Komponente des Themas unter ausführlicher Berücksichtigung der im Laufe der öffentlichen Diskussion gewandelten Auffassung der ASJ dargestellt und analysiert (Der Richterwahlausschuss als gesellschaftspolitisches Problem der Justiz; vgl. auch *ders.*, Um die "Bestenauslese" bei der Richterwahl. Eine Erwiderung, RuP 2002, S. 25 ff.). Neu ist es also nicht, wenn bei *Tschentscher* wieder einmal dem Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlich garantierter Unabhängigkeit des Richters und verfassungsrechtlich geforderter demokratischer Legitimation der Rechtsprechung, dort insbesondere der Kooptationsproblematik und damit dem beliebten Topos Partizipationsdebatte versus Demokratiedogmatik nachgegangen wird.

Dafür wird in dieser Arbeit sehr weit ausgeholt. Das Vorwort spricht von einer Kürzung für die Drucklegung um teils anderweitig publizierte Abschnitte zu Geschichte, Verfassungsgerichtsbarkeit, Laienrichterbestellung und internationaler

Gerichtsbarkeit, ohne etwas über deren Umfang oder Erscheinungsort zu sagen. Aber auch so ist der Argumentationsaufwand für das Kontrollmodell, mit dem nach *Tschentscher* die demokratische Legitimation der dritten Gewalt gewährleistet wird, immens. Indem er zwischen organbezogener und inhaltlicher, bei ihm durch die Gesetzesbindung und damit vom demokratischen Gesetzgeber gewährleisteter Kontrolle unterscheidet, wobei wesentlich sei, dass es sich nicht um eine tatsächliche, sondern um eine potentielle Einflussnahme handele, kann er das Hauptgewicht auf letztere legen. Er räumt zwar ein, dass die richterliche Unabhängigkeit die sachliche Kontrollkette durchbreche, sodass mit der Berufung in ein Richteramt anders als bei Beamten keine Inhaltskontrolle entlang der Berufungskette einhergehe, erkennt dem Richterdienstrecht in diesem Zusammenhang aber keine eigene Bedeutung zu. Damit widerspricht er der ebenfalls 2006 in derselben Reihe erschienenen, nach dem Vorwort in ständigem Dialog entstandenen und immer sozusagen "gegen" zu lesenden Habilitationsschrift von *Fabian Wittreck* (Die Verwaltung der Dritten Gewalt), der die Dienstaufsicht als beträchtlichen Beitrag zur Implementierung der Gesetzesbindung im Einzelfall einstuft. Den Vorteil seines Kontrollmodells sieht *Tschentscher* in der legitimatorischen Entkopplung von Personal- und Sachentscheidung auf der Zeitschiene: mit zunehmender zeitlicher Distanz zum Wahlakt werde die Präsomption politisch richtiger – oder eher: politisch gewollter – Entscheidung schwächer; gleich viel, ob parteipolitisch durch Parlamentswahl oder standespolitisch durch Kooptation überformt, trage die Bestellung zu einer demokratischen Legitimation der einzelnen richterlichen Entscheidung nichts bei.

Das klingt alles sehr abstrakt und kompliziert. Im Ergebnis ist *Tschentscher* jedoch zuzustimmen: "Richterliche Gesetzesbindung, Eignung und Unabhängigkeit leisten die wichtigsten Beiträge zur demokratischen Legitimation der dritten Gewalt. Sie stärken die sachlich-inhaltliche Legitimationskomponente und sind darum für das Legitimationskriterium des Kontrollmodells, die potentielle Inhaltskontrolle, zentral" (S. 266). Die Art der Richterbestellung, die personelle Legitimationskette,

mag demgegenüber vernachlässigbar sein, auch in Bezug auf die Beteiligung von Richterwahlausschüssen unterschiedlichster Zusammensetzung, wie sie die Diskussion in Deutschland beherrscht. Skepsis muss jedoch der Einbeziehung allzu starker Elemente der Kooptation gelten.

Jürgen Jekewitz, Bonn/Dorweiler

## Die fünfte Gewalt

---

Thomas Leif/Rudolf Speth: Die fünfte Gewalt, Lobbyismus in Deutschland. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, 366 S., 19,90 Euro.

---

"Lobbying" (d.h. die Bemühungen von Interessengruppen, politische Entscheidungsträger zu ihren Gunsten zu beeinflussen) wird heute von Organisationen aller Couleur betrieben. Inzwischen hat der Lobbyismus in Deutschland nach Umfang, Intensität und Auswirkungen eine so große Bedeutung erlangt, dass die Herausgeber – die beide Politologen sind – ihn (neben Gesetzgebung, Rechtsprechung, Exekutive und den Medien) als "fünfte Gewalt" bezeichnen. Und das nicht ohne Grund: Obwohl es an Transparenz mangelt, weil die Lobbyisten die Öffentlichkeit scheuen, kann man doch davon ausgehen, dass "Lobbying im politischen Prozess und im Räderwerk der Gesetzgebung nicht die Ausnahme, sondern die Regel ist" und dass "noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik Lobbyisten so viel Einfluss hatten" (S. 351 f.). Allein in der Verbändeliste des Deutschen Bundestages sind etwa 1900 Interessenvertretungen registriert, und nach Schätzungen soll es in Brüssel mehr als 25.000 Lobbyisten geben (S. 22, 132 ff., 359).

Der Sammelband (mit Beiträgen zahlreicher Politologen und Journalisten) kommt also zur rechten Zeit (siehe nun auch *Kleinfeld/Willems* [Hrsg.], *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien* [2007]). Indem er zahlreiche Sektoren ableuchtet (Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Bauern, Gesundheitswesen, Pharmabranche, ADAC, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Umweltverbände, Kirchen), gelingt es ihm, ein facettenreiches Gesamtbild des Lobbyismus zu vermitteln. Und die-

ses Gesamtbild gibt Anlass zur Sorge. Zwar haben die Verbände einen legitimen Platz in der demokratischen Ordnung und es ist nicht zu beanstanden, dass sie die Interessen ihrer Mitglieder artikulieren und gegenüber den Parteien und dem Staat vertreten. Zu beanstanden ist aber, dass die Verbandsmacht so häufig zur einseitigen Förderung von Gruppeninteressen missbraucht wird (während sich gemeinnützige Organisationen am Gemeinwohl orientieren, S. 49 ff.), sei es durch eine Manipulation von Informationen, durch Wahlkampfunterstützung und Spenden, durch lukrative Posten ("Nebentätigkeit") für Politiker (S. 95 ff.), durch Druck aller möglichen Art (wie Androhung von Massenprotesten, Entzug von Wählerstimmen, Verlust von Arbeitsplätzen, Standortverlagerungen), sei es durch Einflussnahme "von innen", die dadurch gekennzeichnet ist, "dass Verbandsvertreter selbst in die Parteien, Parlamente, Regierungen und Behörden und damit direkt an die Schalthebel der politischen Macht gelangen" (v. *Arnim*, *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland* 1984, S. 291). Zwar wird der Druck einer Gruppe oft durch den Gegendruck anderer Gruppen neutralisiert oder doch gemildert. Aber nicht selten fehlt es auch an einem solchen Gegendruck, weil an sich antagonistische Verbände (wie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) in manchen Fällen gemeinsame Sache machen und weil bestimmte Gruppen (wie die Kinder und künftige Generationen) sich entweder überhaupt nicht organisieren können oder sich ihre effektive Organisation als schwierig erweist (so die Organisation der Verbraucher, Steuerzahler, Sparer und sozialer Randgruppen). Hier liegt ein Hauptgrund dafür, dass es selbst in Ländern mit hoher politischer Kultur zahlreiche Regelungen gibt, die offensichtlich ungerecht sind. Es sei insoweit nur auf die vorzüglichen Beiträge von *Anke Martiny* (S. 221 ff.) und von *Jantzer* (S. 236 ff.) zum Gesundheitswesen hingewiesen, die verständlich machen, warum das deutsche Gesundheitssystem so kostspielig, ineffizient und schwer reformierbar ist. "Zu den größten Erfolgen von Lobby-Organisationen gehört die Reform der Krankenversicherung mit allen speziellen Einzelentscheidungen: Kassenärztliche

Vereinigungen, Pharmaindustrie, Ärztekammern und Verband der forschenden Arzneimittelhersteller haben sich weitgehend durchgesetzt. Die wichtigsten Verbände arbeiteten zusammen und bündelten damit ihre Interessen und ihr Druckpotenzial auf die Politik." (S. 351)

Ein derart beherrschender Einfluss der Verbände verstößt nicht nur gegen das Demokratieprinzip, sondern führt auch zu sachwidrigen Regelungen, die verheerende Auswirkungen haben. Abhilfe erhofft man sich vor allem durch mehr Transparenz (siehe den Beitrag von *Redelfs*, Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten, S. 333 ff.). So müssen Abgeordnete seit Oktober 2005 ihre Nebeneinkünfte pauschaliert veröffentlichten. (Dagegen haben einige Abgeordnete Verfassungsbeschwerde eingelegt, obwohl andere Staaten nicht nur die Offenlegung von Nebeneinkünften vorschreiben, sondern die Einkünfte aus einer Nebentätigkeit – in den USA auf 15 Prozent der Diäten – beschränken). Nach Planungen der EU-Kommission sollen Lobbyisten in Brüssel verpflichtet werden, ihre Geldquellen offen zu legen (siehe *Die Welt* vom 5.2.2007, S. 10). Da Transparenz kein Allheilmittel ist, werden einige zusätzliche Maßnahmen vorgeschlagen, so der Verzicht aktiver Politiker und Mandatsträger auf Lobbytätigkeiten und Wartezeiten für Politiker, die in den Lobbyismus wechseln (S. 354).

Um die Lobby in die Schranken zu weisen, sind freilich wesentlich tiefgreifendere Reformen erforderlich, nämlich eine Einführung plebiszitärer Mitwirkungsrechte der Bürger (Volksbegehren und Volksentscheid), die sich auch aus weiteren Gründen empfehlen, die Bildung und Förderung gemeinwohlorientierter Vereinigungen ("public interest groups"), für die es bereits manches erfolgreiche Beispiel gibt (S. 345 ff.) sowie die Berufung von Ombudsmännern für schwache Gruppen (z.B. künftige Generationen), die im politischen Prozess erfahrungsgemäß zu kurz kommen (siehe v. *Hippel*, Machtmissbrauch der Lobby als Herausforderung, in: *Gemeinwohl und Verantwortung*, FS v. Arnim, 2004, S. 79 ff.).

Ohne solche grundsätzlichen Reformen wird der Lobbyismus weiter entarten – der Aufruf der

Gewerkschaften zum (verbotenen) politischen Streik (gegen die Anhebung des Rentenalters von 65 auf 67) und die Intervention der Bundesregierung gegen – durchaus berechnete – EU-Restriktionen der Tabakindustrie und der Autoindustrie sind Alarmzeichen.

Obwohl also weitere Überlegungen erforderlich sind, kann man für den hier besprochenen Band nur dankbar sein, denn er enthält wichtige Beiträge und fördert die Diskussion eines Themas, das uns noch lange beschäftigen wird.

Eike von Hippel, Hamburg

---

### RAF und Linksterrorismus

---

Peters, Butz: Tödlicher Irrtum. Geschichte der RAF. Argon Verlag Berlin, 2004, 863 S., geb., 22,90 Euro.

Kraushaar, Wolfgang (Hrsg.): Die RAF und der linke Terrorismus, Hamburger Edition, Hamburg 2006, 1415 S., 2 Bände im Schuber, 78,00 Euro.

---

Unter den zahlreichen Veröffentlichungen über den als RAF firmierenden politischen Terrorismus in Deutschland ragt das Buch hervor, das *Butz Peters*, Journalist und Jurist, Jahrgang 1938, über die Geschichte der RAF geschrieben hat. *Peters* hatte bereits 1991 eine ausführliche Darstellung über die ersten zwei Jahrzehnte des RAF-Terrors vorgelegt. Die neue Darstellung, die nicht weniger als 863 Seiten umfasst, baut auf der von 1991 auf, bringt aber neues Material in beeindruckender Fülle und ist obendrein packend geschrieben.

Zu Recht hebt *Peters* die Bedeutung des Frankfurter Kaufhausbrandes und des anschließenden Strafverfahrens hervor. Der Augenzeuge hätte hier noch manches hinzuzufügen (vgl. MUT Nr. 432). Zu kurz kommen auch die theoretischen Diskussionen etwa mit *Herbert Marcuse*, aus denen z.B. *Dutschke* und *Krahl* den Schluss zogen, Randgruppen der kapitalistischen Gesellschaft seien revolutionäre Subjekte, auf die sich die revolutionäre Stadtguerilla bei ihrem bewaffneten Kampf gegen das System stützen könnte. Ausführlich beschreibt *Peters* dagegen die Personen der RAF und den

Weg der drei RAF-Generationen in den Terrorismus.

Bei der Schilderung des Verhaltens der Terroristen in den Gefängnissen macht er deutlich, wie die führenden Terroristen aus der Haft durch ein von ihren Anwälten organisiertes Informationssystem den Kampf zu steuern versuchten. Höchst erfolgreich war die von Anwaltskomitees betriebene Öffentlichkeitsarbeit z.B. mit dem Thema "Isolationsfolter", auf das breite Teile der Medien lange Zeit hereinfließen. Inzwischen – spätestens seit der Veröffentlichung des Stammheimer Justizwachtmeisters *Horst Bubeck* (vgl. *K. Oesterle*, *Stammheim – Die Geschichte des Vollzugsbeamten Horst Bubeck*, Tübingen 2003, Rezension in diesem Heft) – ist bekannt, welche erstaunlichen Privilegien die Stammheimer Häftlinge genossen und warum der Staat kaum etwas unternahm, um der Agitation über die angeblich unmenschlichen Haftbedingungen entgegenzutreten.

Interessant ist auch, was *Peters* über die illusionäre "Versöhnungs-" Initiative von 1992 berichtet, mit der versucht wurde, die Terroristen durch vorzeitige Entlassung von Inhaftierten zur Aufgabe des Terrors zu bewegen. Die Antwort der "Stadtguerilla", die kurz zuvor Treuhandchef *Rohwedder* ermordet hatte, zerstörte die linksliberalen Illusionen alsbald durch den Anschlag auf die Vollzugsanstalt Weiterstadt. Erst Ende der 90er Jahre war der Elan der Terroristen gebrochen. Als diese im März 1998 in einer pathetischen Erklärung die Auflösung ihrer Gruppen verkündeten ("Die Stadtguerilla in Form der RAF ist nun Geschichte"), verloren sie über die Opfer ihres Terrors bezeichnenderweise kein Wort.

Der Titel "Tödlicher Irrtum", den *Peters* seinem Werk gegeben hat, zielt auf die irrige Vorstellung der Aufrührer, durch terroristische Aktionen eine revolutionäre Situation in Deutschland herbeiführen zu können. Interessanter als das Ausloten vermeintlicher Tiefen in den Köpfen der "Kämpfer" ist die Frage, woher das Wohlwollen stammt, das z.B. *Meinhof* und *Ensslin* in intellektuellen Kreisen genossen und z.T. weiterhin genießen. Hier hätte man sich gewünscht, dass *Peters* sich eingehender geäußert hätte. Dafür schildert der Autor akribisch

die "Flucht in die Biederkeit der DDR", die acht der heldenmütigen "Kämpfer" antraten, um sich der Verantwortung für ihre Taten zu entziehen. Mit neuer Identität ausgestattet führten die Aussteiger, vom SED-Regime kontrolliert, ein angepasstes, kleinbürgerliches Leben, bis sie nach der Wiedervereinigung enttarnt, vor Gericht gestellt und glimpflich bestraft wurden.

*Peters* hat ein Standardwerk über die RAF und ihre Geschichte geschrieben. Der Argon-Verlag hat das Buch hervorragend ausgestattet und zu einem erstaunlich niedrigen Preis auf den Markt gebracht.

In ganz anderer Weise strebt *Wolfgang Kraushaar* eine umfassende Betrachtung des Phänomens RAF an. Der Hamburger Politikwissenschaftler gilt zu recht als hervorragender Kenner des Milieus, aus dem die RAF hervorgegangen ist, wobei ihm eigenes Erleben zugute kam. Als Herausgeber hat *Kraushaar* Historiker, Soziologen, Politikwissenschaftler, Theologen und Juristen versammelt, die in insgesamt 64 Beiträgen Themen behandeln, die einen Bezug zur RAF haben. Sein Ziel, auf diesem Wege zu einer veränderten Typologie des Terrorismus in der Bundesrepublik zu gelangen, wird allerdings nur in Ansätzen erreicht. Das Werk zerfasert sich, zumal die Beiträge von unterschiedlicher Qualität und vielfach zu lang geraten sind. Die besten Beiträge stammen übrigens von *Kraushaar* selbst. Der Weg von der antiautoritären Bewegung zum bewaffneten Kampf wird kenntnisreich dargelegt. Dabei wird auch, wie in einer früheren Veröffentlichung *Kraushaars*, belegt, dass *Rudi Dutschke* nicht, wie es gern hingestellt wird, ein sanftmütiger Demokratie-Reformer, sondern ein fanatischer Rebell war, der den bewaffneten Kampf bejahte. Das hinderte freilich die Mehrheit der Bezirksverordneten des Berliner Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg nicht, einen Teil der Kochstraße in *Rudi-Dutschke-Straße* umzubenennen (vgl. dazu zuletzt RuP 2007, S. 41).

Die darauffolgenden Aufsätze gelten den RAF-Begründern und ihren Nachfolgern, also den Brandstiftern der Frankfurter Warenhäuser *Baader*, *Meinhof*, *Mahler* und *Ensslin* sowie den oft vernachlässigten Terroristen der zweiten und drit-

ten RAF-Generation. Die brillante Untersuchung von *Gerd Koenen* "Vesper, Ensslin, Baader" (Köln 2003) ist verarbeitet. Daran schließen sich Beiträge über andere bewaffnete Gruppierungen in der Bundesrepublik wie den "Tupamaros West-Berlin", der "Bewegung 2. Juni" und der "Revolutionären Zellen" an. Licht fällt auch auf die fast vergessenen "Black-Panther-Solidaritätskomitees", die die deutsche Protestbewegung in ihren Anfängen inspirierten.

Im zweiten Band des Mammutwerkes wird zunächst den Beziehungen der RAF zu internationalen Parallelorganisationen nachgegangen. Dann wird aufgezeigt, wie Polizei und Justiz sich mit der RAF auseinandergesetzt und wie die Verteidiger der RAF diese durch die Verbreitung der Legende angeblich unmenschlicher Haftbedingungen de facto unterstützten. Rechtsanwalt *Klaus Eshen* berichtet über das von ihm mitgegründete "Sozialistische Anwaltskollektiv". Lob verdient *Carsten Polzin* für seine sorgfältige Auseinandersetzung mit der BVerfG-Entscheidung zur *Schleyer*-Entführung. *Uwe Wesel*, einer der wenigen bekannten Autoren des Werks, versucht sich an einer Bilanz der RAF-Prozesse. Wie andere auch, ist der Autor der Meinung, die RAF wäre kurzlebiger gewesen, wenn der Staat weniger hart zurückgeschlagen hätte – eine recht gewagte These, die den, wie *Herold* schreibt, unbändigen Hass nicht berücksichtigt, den die RAF gegen das "Schweinesystem" hegte.

Über mangelndes Interesse der Medien konnte sich die RAF nicht beklagen, teilweise wurde auch eine Unterstützung daraus, z.B. bei der Kampagne gegen den Springer-Verlag. Zu der filmischen wie literarischen Verarbeitung der RAF hätte man mehr sagen können, als den Autoren eingefallen ist. Mehr in die Tiefe gehen *Kraushaar* und *Münkler*, wenn sie sich des "Mythos RAF" und der "Sehnsucht" nach dem Ausnahmezustand annehmen. Sehr breit befasst sich *Spiller* mit der *Mescalero*-Affäre ("Der Sympathisant als Staatsfeind"). Zum Abschluss werden einige Hypothesen aufgestellt, darunter "Terrorismus als Sinnstiftung" und die "Geburt der Gewalt aus dem Geiste des Widerstands". Nüchterner fällt *Heinz Budes* Beitrag über die Einordnung der RAF in die Geschichte der

Bundesrepublik aus ("Die Erbschaft dieser Zeit"). *Reemtsma* bemüht sich um eine Antwort auf die selbstgestellte Frage: "Was heißt: die Geschichte der RAF verstehen?".

Das Wirken der RAF wird, so furchtbar es sich ausnahm, in seiner Bedeutung für die Gesichte der Bundesrepublik überschätzt. Es handelte sich historisch um eine Episode, bei der die Ratlosigkeit auffiel, die die führenden Politiker befahl, als sie sich darüber schlüssig werden mussten, wie der Staat auf den Terror und die Ermordungen zu reagieren hatte. Wie die jüngsten Erklärungen der Terroristen *Klar* und *Brigitte Mohnhaupt* zeigen, ist ein Restbestand der Ideologie noch lebendig und die Diskussion um *Klars* Begnadigung lässt erkennen, dass sich in den geistigen Grundlagen der Bundesrepublik ein tiefgreifender Wandel vollzogen hat, jedenfalls was die Funktionselite und die veröffentlichte Meinung angeht. Hieß es 1949, als die Bundesrepublik gegründet wurde, "Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit", so hat die Liberalisierung heute einen Grad erreicht, der den Staat zu zwingen scheint, sich mit seinen Feinden zu "versöhnen", gleichviel ob diese zur Versöhnung bereit und fähig sind oder nicht.

Rudolf Wassermann, Goslar

### **Stammheim – wie es wirklich war**

---

Oesterle, Kurt: Stammheim: Die Geschichte des Vollzugsbeamten Horst Bubeck. Verlag Klöpfer & Meyer. Tübingen 3. Aufl. 2004, 184 S., Ln., 18,90 Euro.

---

Zu den politischen Legenden, die ein zähes Leben haben, gehört die Beschuldigung, die RAF-Terroristen *Baader*, *Meinhof*, *Esslin* und *Raspe* hätten in der Vollzugsanstalt Stammheim unter unmenschlichen Haftbedingungen gelitten und seien einer schrecklichen "Isolationsfolter" ausgesetzt gewesen. Intellektuelle, Journalisten, Juristen und Politiker glaubten den von den Inhaftierten und ihren Sympathisanten, leider auch Verteidigern, verbreiteten Unsinn. Selbst *Jean Paul Satre* fiel auf die von den Sympathisanten der Terroristen in die

Welt gesetzten Lügen herein, als er, von dem berühmten Anwalt *Croissant* geleitet und von dem *Joschka-Fischer-Fan Klein* kutschiert, *Baader* in Stammheim besuchte, seine Zelle überhaupt nicht sah, aber sich willig in die Inszenierung einspannen ließ, *Baader* werde unmenschlich behandelt.

Nun liegt aus der Feder des Journalisten *Kurt Oesterle* und des pensionierten Vollzugsbeamten *Horst Bubeck* ein Buch vor, das die Stammheim-Legende endgültig zerstören dürfte. *Bubeck* hat in den letzten Jahren wiederholt Interviews gegeben, in denen er geschildert hat, was tatsächlich in Stammheim geschah – im siebten Stock des Hochhausflügels, in dem die Mitglieder der RAF als privilegierte Häftlinge lebten. Eine nennenswerte Wirkung erreichte er damit nicht. Man kann nur hoffen, dass dem jetzt vorliegenden Buch jene Aufklärung gelingt, die bisher nur in Ansätzen Erfolg gehabt hat.

Es ist schon erstaunlich, was *Bubeck* aus dem Gefängnisalltag der RAF-Terroristen in Stammheim zu berichten weiß. Die Häftlinge hatten ungewöhnliche Vorrechte: Radio, Schallplatten, Fernseher, Zeitschriften und Bücher in freier Auswahl. Acht Stunden täglich durften sie miteinander im Flur zusammensitzen und sich austauschen. Das Vollzugspersonal, das sie höflich behandelte (*Bubeck* ließ nie die Anrede "Frau" oder "Herr" weg), beschimpften sie unflätig. *Bubeck* schildert die Hungerstreiks, die die Häftlinge inszenierten, um den Staat unter Druck zu setzen (was ihnen auch teilweise gelang), aber auch, wie sie untereinander intrigierten und wie z.B. *Gudrun Ensslin Ulrike Meinhof* peinigete und erniedrigte. Autor *Oesterle* verdichtet das, was ihm *Bubeck* erzählt, und versteht es, daraus spannende Literatur zu machen.

Scharfe Kritik übt *Bubeck* am Oberlandesgericht Stuttgart, das durch seine Strategie umfassender Nachgiebigkeit den Vollzug zur Selbstverleugnung gezwungen habe: "Das Gericht wollte dadurch Eskalationen vermeiden. Es hat aber das genaue Gegenteil erreicht, nämlich totale Obstruktion."

Natürlich fragt der Leser, warum es während des Prozesses und später, solange die Kampagne lief, nicht gelungen ist, die Wahrheit über die Haft in Stammheim zu verbreiten. *Bubeck* meint,

dass dies von den Repräsentanten des Staates gar nicht beabsichtigt gewesen sei, weil sie einerseits das Entgegenkommen für richtig hielten, um noch größere Spektakel zu vermeiden, aber andererseits auch den Unwillen der Bevölkerung fürchteten, wenn diese die Wahrheit erführe. Unter diesen Umständen konnte es freilich auch nicht überraschen, dass eben dem Staat, der sich die "Isolationsfolter" andichten ließ, auch die Selbstmorde zugerechnet wurden, mit denen die Inhaftierten ihrem Leben ein Ende machten.

Rudolf Wassermann, Goslar

### **Das preußische PVG als "Vater aller Polizeigesetze"**

---

Stefan Naas, Die Entstehung des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931 – Ein Beitrag zur Geschichte des Polizeirechts in der Weimarer Republik, Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts Bd. 41, Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 2003, 395 S., brosch., 64,00 Euro.

---

Die vorliegende Studie aus der Feder von *Stefan Naas* rekonstruiert die Entstehungsgeschichte eines Schlüsselgesetzes für das moderne Polizeirecht: des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes (PVG) von 1931. Schon in der zeitgenössischen Bewertung galt das PVG nicht nur als Musterkodifikation für das republikanische Preußen; vielmehr stand es stellvertretend für das allgemeine Polizeirecht der Weimarer Republik. Seine maßstabsetzende Funktion für die Polizeigesetze in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland nach dem Untergang des NS-Regimes ist unbestritten. Gerade im Zeichen einer deutlich verschärften Sicherheitsgesetzgebung in den letzten Jahren, der vielfältigen rechtspolitischen Herausforderungen durch neue Formen von Kriminalität und Terrorismus kann eine fundierte Arbeit zum "Vater aller heutigen Polizeigesetze", wie sie der Verfasser vorgelegt hat, den Blick für die Substanz des liberal-rechtsstaatlichen Polizeiverständnisses schärfen.

Zu Recht verbindet *Naas* seine Untersuchung vor allem mit der Biografie eines bedeutsamen

Verwaltungsjuristen der Weimarer Republik: *Bill Drews* (1870–1938). Nach einer beeindruckenden Karriere im preußischen Innenministerium avancierte *Drews* 1921 zum Präsidenten des Preußischen Oberverwaltungsgerichts. Dort erwarb er sich rasch den Ruf einer "absoluten Autorität" (*Volkmar Götz*) auf dem Gebiet des Polizeirechts und prägte maßgeblich die Rechtsprechung des einflussreichen Verwaltungsgerichtshofes. Doch schon vorher – in seiner Funktion als Staatskommissar für Verwaltungsreform in Preußen (1919/20) – hatte *Drews* detaillierte Vorentwürfe für ein neues Polizeigesetz angefertigt.

Diese bislang unveröffentlichten Schriften werden im ersten Teil der Studie (S. 17–172) analysiert und in den größeren verwaltungs- und rechtsgeschichtlichen Kontext der frühen Weimarer Republik eingebettet. Der Verfasser kann überzeugend nachweisen, dass *Drews* schon rasch nach dem verlorenen Krieg ein umfassendes Reformgesetz für die preußische Polizei plante. Die Reformziele betrafen eine effizientere Organisation der Polizeibehörden, die Vereinfachung des Rechtsmittelweges gegen polizeiliche Verfügungen und eine Flurbereinigung des Polizeiverordnungswesens – alles Punkte, die im späteren PVG ihren Niederschlag fanden. Erst in zweiter Linie beabsichtigte *Drews* auch eine Kodifikation der fundamentalen Bauprinzipien des materiellen Polizeirechts.

Allerdings war die Zeit für ein derart weitreichendes Polizeigesetz noch nicht reif, wie der Verfasser aufzeigen kann. Denn in den Anfangsjahren der Republik hatten für den preußischen Staat und seine innere Exekutive andere Maßnahmen Priorität: Im Zeichen bürgerkriegsähnlicher Zustände war es schlicht eine Überlebensfrage, eine schlagfertige "Sicherheits"- bzw. "Schutzpolizei" zur Abwehr von militanten Republikfeinden aufzubauen; die Realisierung eines neuen Polizeigesetzes musste hintanstellen. Erst nachdem sich die inneren Verhältnisse stabilisiert hatten, gewannen *Drews'* Reformpläne neue Aktualität. Unter der Ägide des sozialdemokratischen Innenministers *Albert Grzesinski* (1879–1947) und seines Staatssekretärs *Wilhelm Abegg* (1876–1951) avancierte seit Mitte der 1920er Jahre die Polizeiabteilung

des preußischen Innenministeriums zur Schaltstelle für eine innovative Polizeipolitik: *Erich Klausener*, der Leiter der Abteilung, und seine engsten Berater *Robert Kempner* und *Christian Kerstiens* waren bestrebt, die Modernisierung und Professionalisierung der preußischen Polizeiorganisation mit einem einheitlichen gesetzlichen Regelwerk abzuschließen, das gleichermaßen die Effektivität und Transparenz polizeilichen Handelns verbessern sollte.

Wie die einzelnen Etappen des Reformprojekts – von den Vorarbeiten im Innenministerium bis zu den teilweise kontroversen Beratungen im Staatsrat und Landtag – verliefen, untersucht *Stefan Naas* im zweiten Teil seiner Studie (S. 173–357). Dabei verknüpft der Verfasser den äußeren Gang der Gesetzgebung mit den inhaltlichen Kernaspekten des Gesetzes und analysiert die komplexen Wechselwirkungen zwischen Judikatur, Polizeirechtslehre und administrativer Umsetzung. *Naas* zeichnet nach, wie sich die maßgebenden Redakteure der Polizeiabteilung, das "Dreigestirn" *Klausener–Kempner–Kerstiens* (auch "KKK-Trio" genannt), eng mit *Bill Drews* abstimmten. Dieser verfestigte zudem über die Judikatur des Preußischen OVG ein einheitliches Aufgabenverständnis der Polizei: Die aus dem Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 abgeleitete Generalermächtigung (§ 10 II 17 ALR) wurde konsequent auf die Gefahrenabwehr im öffentlichen Interesse zugeschnitten. *Drews'* überragender Einfluss lässt sich auch daran ablesen, dass seine frühen Entwürfe nahtlos in die Vorlagen des Innenministeriums eingingen.

Zutreffend charakterisiert der Verfasser das am 12. Mai 1931 verabschiedete Gesetz als markanten Abschluss der Polizeireformpolitik des republikanischen Preußen:

Zum einen war der innovative Effekt des Gesetzes im formellen Polizeirecht der staatlichen Einheit und dem Rechtsschutzbedürfnis des einzelnen gleichermaßen förderlich. So wurde das staatliche Polizeimonopol explizit herausgestellt und in den Bestimmungen zur Polizeiorganisation konsequent realisiert. Zudem brachte das PVG mehr Transparenz in das bis dahin unübersichtliche Polizei-

verordnungswesen und stärkte die Verwaltungsgerichtsbarkeit, indem es den Rechtsmittelweg gegen polizeiliche Verfügungen vereinfachte und die Position des Preußischen OVG als unabhängige Kontrollinstanz untermauerte. Übertretungen von Polizeiverordnungen sollten fortan durch die Festsetzung von Zwangsgeld an Stelle von Kriminalstrafen geahndet werden.

Zum anderen markierte das PVG den kodifikatorischen Kristallisationspunkt eines zeitgemäßen materiellen Polizeibegriffs, indem es den bis dahin maßgebenden § 10 II 17 ALR in eine modernisierte Generalklausel fasste. Der "neue" § 14 PVG schnitt den Aufgabenkreis – ganz im Sinne der Rechtsprechung des Preußischen OVG – einheitlich auf die Gefahrenabwehr im öffentlichen Interesse zu. Die ausgefeilte Dogmatik des Gesetzes ermöglichte im Ergebnis eine sorgfältig austarierte Balance zwischen polizeilicher Effektivität einerseits und rechtsstaatlichen Sicherungen andererseits. Die quasi "natürliche" Vorbildfunktion des PVG für die anderen Reichsteile – insbesondere im nord- und mitteldeutschen Raum – lag auf der Hand.

Zu Recht sahen daher die antirepublikanischen Kräfte von links wie von rechts (Kommunisten, Deutschnationale, Nationalsozialisten) im PVG ein Prestigeprojekt der preußischen Staatsregierung. Sie fürchteten den stabilisierenden Effekt des Gesetzes für die Weimarer Koalition in Preußen und die bedrängte Republik überhaupt. Mit Geschick und dank der juristischen Expertise von *Bill Drews* gelang es dem "Dreigestirn" *Klausener–Kempner–Kerstiens*, parlamentarische Widerstände weitgehend aus dem Weg zu räumen. Auch die von den Deutschnationalen angestregte Klage vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig gegen die Rechtmäßigkeit des Verordnungs-Zwangsgeldes scheiterte letztlich am geballten Sachverstand des preußischen Innenministeriums.

Den rechtshistorischen Untersuchungsbogen schließt der Verfasser mit einem nachdenklichen Ausblick auf die Zeit nach 1933. Zwar verzichteten die braunen Machthaber auf eine explizite Aufhebung des PVG, aber seine rechtsstaatliche Substanz wurde sukzessive ausgehöhlt. Das Schicksal seiner Wegbereiter im preußischen Innenministe-

rium spricht für sich: Den profilierten Katholiken *Klausener*, vormals Chef der Polizeibehörde, ließ man im Zuge der Beseitigung von *Ernst Röhm* und anderen SA-Führern im Juni 1934 ermorden. *Klauseners* Vertrauter *Robert Kempner* emigrierte seiner jüdischen Herkunft und sozialdemokratischen Überzeugung wegen in die Vereinigten Staaten. Als stellvertretender Chefankläger des Nürnberger Tribunals leistete er nach 1945 einen wichtigen Beitrag zur juristischen Aufarbeitung des Unrechtsstaates, der ihn einst verjagt hatte. *Christian Kerstiens* schließlich wurde trotz mehrerer Anläufe der Aufstieg in der Ministerialbürokratie verwehrt; politisch "kaltgestellt" starb er 1941.

*Drews* blieb bis 1937 Präsident des Preußischen OVG. Der Preis für das Bemühen, die Autorität "seines" Gerichts und die Fortgeltung "seines" Polizeigesetzes im neuen Staat zu sichern, war hoch: Das OVG deutete nach 1933 die elastische Generalklausel § 14 PVG in einem antiliberalen Sinne um. Doch selbst der anpassungswillige *Etatist Drews* stand der schrankenlosen Polizeigewalt des "Maßnahmenstaates" (*Ernst Fraenkel*) zunehmend hilflos gegenüber. Die von ihm propagierte reichsweite Einführung des PVG blieb ein Wunschtraum. Tonangebend in der Polizeirechtslehre wurden seit Mitte der 1930er Jahre Spitzenjuristen aus den Führungszirkeln der SS. Sie orientierten sich an der Maxime einer "Polizei der Volksgemeinschaft" (*Michael Wildt*) mit der Gestapo als Kernstück; für völkische Protagonisten wie *Werner Best* und *Reinhard Höhn* war der Präsident des Preußischen OVG nur ein unbequemes Relikt der verhassten Weimarer Republik. Als *Drews* im Frühjahr 1938 starb, war die Substanz "seines" Gesetzes weitgehend zerstört – aber nicht unwiderbringlich: in den modernen Polizeigesetzen unserer Tage leben die Grundsätze des PVG fort. So liefert *Stefan Naas* mit seiner rechtshistorischen Untersuchung auch einen wertvollen Beitrag zum tieferen Verständnis unseres heutigen Polizeirechts.

Andreas Schwegel, Berlin

## Theodor Haubach

---

Peter Zimmermann, Theodor Haubach (1896–1945). Eine politische Biographie. Hamburg 2004, 453 S., 30,00 Euro.

---

Fragt man nach Personen des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus, fallen Namen wie *Beck*, *Bonhoeffer*, *v. Dohnanyi*, *Goerdeler*, *Leber*, *Leuschner*, *v. Moltke*, *Reichwein*, *v. Stauffenberg* oder *York v. Wartenburg*. Den Namen *Theodor Haubach* sucht man in einer solchen Auflistung häufig vergebens. Dabei entfaltete – der am 23. Januar 1945 in Plötzensee ermordete – *Theodor Haubach* nach dem 30. Januar 1933 eine rege Widerstandstätigkeit, war Mitglied des Kreisauer Kreises und wäre bei einem geglückten Attentat am 20. Juli 1944 Informationsminister/Regierungssprecher der neuen Regierung geworden. Leben, Werk und Wirken dieses – trotz nach ihm benannter Schulen und Straßen und auch des größten und schönsten Saales im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung – zu Unrecht vergessenen Sozialdemokraten hat *Peter Zimmermann* jetzt in einer beeindruckenden Biographie nachgezeichnet, nachdem bereits *Barbara Beuys* in einer kleineren von der Landeszentrale für politische Bildung Hamburg publizierten Studie an ihn erinnert hatte (*Barbara Beuys*, Verteidigung der Republik: Der sozialdemokratische Reformler Theodor Haubach, Landeszentrale für politische Bildung Hamburg 2000).

*Zimmermann* schildert zunächst die Jugendzeit in Darmstadt, die Teilnahme am Ersten Weltkrieg als Kriegsfreiwilliger, in dem er mehrfach verwundet und ausgezeichnet wurde, und Studentenzeit in Heidelberg, wo er mit einer Arbeit über Fragen der Ästhetik promovierte. In diese Zeit fallen nicht nur erste Veröffentlichungen, sein Eintritt in die SPD und der Beginn seiner Freundschaft mit *Carlo Mierendorff* (siehe hierzu: *Richard Albrecht*, Der militante Sozialdemokrat Carlo Mierendorff 1897 bis 1943, Berlin-Bonn 1987), sondern auch erste politische Aktionen im Zusammenhang mit dem *Kapp*-Putsch und der Ermordung von *Walther Rathenau*.

Von 1923 bis 1929 lebte *Theodor Haubach* in Hamburg. Dort arbeitete er zunächst am Institut

für Außenpolitik und dann von 1924 an als außenpolitischer Redakteur des "Hamburger Echos", einer sozialdemokratischen Zeitung. Er engagierte sich daneben stark in der SPD sowohl an der Basis als auch auf Reichsebene, etwa in der Wehrkommission. Außerdem trat er häufig bei Versammlungen des Reichsbanners Schwarz-Rot-Gold als Redner auf. Er plädierte ebenso wie sein Freund *Carlo Mierendorff* und *Julius Leber* für eine aktive Verteidigung der Republik.

1929 zog *Haubach* nach Berlin und wurde Pressechef des Reichsinnenministers *Carl Severing*. Nachdem die sozialdemokratischen Minister 1930 aus der Reichsregierung ausgeschieden waren, wechselte er als Pressereferent zum Berliner Polizeipräsidenten *Albert Grzesinski*. Hier erledigte *Haubach* nicht nur die tägliche Pressearbeit, sondern sprach auf unzähligen Versammlungen vor Polizeibeamten. Er scheute die Kleinarbeit nicht, um die demokratischen Kräfte in der Polizei angesichts der immer stärker werdenden nationalsozialistischen Flut zu stärken und zum aktiven Zusammengehen mit den demokratischen, republikanischen Kräften in Preußen und Deutschland zu ermuntern. Er trat auch weiterhin auf Veranstaltungen des Reichsbanners auf und arbeitete in der "Eisernen Front" mit, zu der SPD, ADGB, Allg. Angestelltenbund und das Arbeitersportkartell sich zusammengeschlossen hatten, um die Republik zu verteidigen. Gleichzeitig publizierte er in verschiedenen Zeitschriften und Zeitungen, etwa den "Neuen Blättern für den Sozialismus" und der Frankfurter Zeitung. Die Ereignisse am 20. Juli 1932, dem Tag des so genannten Preußenschlages, zeichnet *Zimmermann* minutiös nach. Aber auch er kann nicht erklären, warum *Haubach*, dem am 19. aus einer zuverlässigen Quelle mitgeteilt worden war, am 20. würden u.a. *Grzesinski* und *Weiß* (sein Stellvertreter) abgesetzt, dies seinem Chef nicht mitgeteilt. Zwar war auch der preußische Innenminister *Severing* hiervon unterrichtet, was *Haubach* wusste; angesichts des gestörten Verhältnisses zwischen *Severing* und *Grzesinski* konnte er indes nicht davon ausgehen, dass jener den Polizeipräsidenten unterrichten würde.

Nach dem 30. Januar 1933 begann *Haubach* mit der illegalen Tätigkeit. Er unterhielt rege Kon-

takte u.a. mit *Wilhelm Leuschner*. Nachdem er schon 1933 kurzzeitig in Schutzhaft genommen worden war, wurde er im September 1934 erneut verhaftet und in das KZ Esterwegen-Börgermoor verschleppt. 1936 wurde er freigelassen. Seinen Lebensunterhalt verdiente er sich zunächst als Handelsvertreter, dann als Sachbearbeiter in einer Papierfabrik. Im Laufe des Jahres 1942 nahm er über *Carlo Mierendorff* Kontakt zum Kreisauer Kreis auf. In diese Zeit fällt auch der von *Mierendorff* zusammen mit ihm konzipierte Aufruf "Sozialistische Aktion", dem *Albrecht* den Rang einer potenziellen Regierungsproklamation zuweist, eine Einschätzung, die *Zimmermann* indes nicht teilt. Am 9. August 1944 wurde *Haubach* verhaftet und zunächst im Gefängnis Tegel, dann in der Polizeischule Drögen bei Ravensbrück, wo er gefoltert wurde, und schließlich im Gefängnis an der Lehrter Straße inhaftiert. Am 15. Januar 1945 zum Tode verurteilt, wurde er am 23. Januar hingerichtet – nach rechtsstaatlichen Maßstäben ermordet. Wegen seines Gallenleidens musste er auf einer Bahre zum Hinrichtungsort gebracht werden.

Mit seiner Biographie, die alle Lebensphasen und alle Aspekte der politischen Tätigkeit *Haubachs* auf der Grundlage einer umfassenden Auswertung des erhaltenen, weit verstreuten Quellenmaterials behandelt, hat *Peter Zimmermann* dem Patrioten, Republikaner und Europäer *Theodor Haubach* ein würdiges Denkmal gesetzt.

Herbert Mandelartz, Berlin

## Festgabe für Horst Ehmke

---

Metamorphosen. Annäherungen an einen vielseitigen Freund. Für Horst Ehmke zum Achtzigsten. Hrg. Von Karlheinz Bantele, Renate Faerber-Husemann, Fritz W. Scharpf und Peer Steinbrück, Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn, 2007, 352 S., 19,90 Euro.

---

Die Rechtsfakultäten der Bundesrepublik haben *Horst Ehmke* die Ehrung durch eine wissenschaftliche Festschrift vorenthalten. Die Gründe dafür dürften neben der Abneigung des *Smend*-Schülers,

sich auf diese Weise feiern zu lassen, in der schroffen Abkehr liegen, die *Ehmke* vollzog, als er in der Spiegel-Affäre vielbewunderter Verteidiger von *Conny Ahlers* wurde und sich anschließend mit großem Schwung und ebensolcher Publizität in das politische Leben stürzte. Hochintelligent und reaktionsschnell wurde der Freiburger Professor zum Vollblutpolitiker, der ein heißes Eisen nach dem anderen anpackte. Ganz ohne Ehrung sollte der nunmehr 80jährige jedoch nicht davonkommen. Ein Kreis von Freunden und Mitstreitern tat sich zusammen, um dem streitbaren Politiker, der auch Orden verschmäht, durch eine persönlich gehaltene Festgabe Reverenz zu erweisen.

Der Titel "Metamorphosen" ist in Anlehnung an *Ovid* trefflich gewählt. *Ehmke* ist ein Mann der Wandlungen, der gleichsam mehrere Leben lebt. Ohne Frage ist er einer der interessantesten Politiker seiner Zeit. Die Festgabe ist ein Dokument seiner Vielseitigkeit. Sie fasst 46 Beiträge zusammen, die je nach den Rollen und Stationen seines Lebens in fünf Abschnitte gegliedert sind. *Ehmke* ist Wissenschaftler (worüber *Peter Häberle* schreibt), Sozialdemokrat (bereits 1947 der SPD beigetreten), Parlamentarier, Außenpolitiker und Kriminalschriftsteller. Vorangestellt ist eine ausführliche Biographie, verfasst von *Renate Faerber-Husemann*, den Abschluss bildet die Würdigung *Ehmkes* als Kunstfreund und Kriminalschriftsteller, womit er nach seinem Ausscheiden aus der aktiven Politik Freund und Feind verblüffte. Natürlich fehlt ein Verzeichnis der Schriften *Ehmkes* nicht. Dass der Sammelband, wie der Klappentext behauptet, seine Leser zum Schmunzeln bringt, kann der Rezensent nur bestätigen.

Der besondere Reiz der Festgabe liegt darin, dass jeder den Jubilar anders erlebt hat. Im Justizministerium, in das er mich 1967 holte, war er ein reformerischer Wirbelwind. Für *Willy Brandt* war er, wie sich nach seinem Ausscheiden zeigte, ein unersetzlicher Ratgeber. Den Journalisten gefiel er durch die ungezwungene Offenheit, mit der er Themen begegnete. Den Höhepunkt seiner Karriere erreichte er als Chef des Bundeskanzleramts, wo er sich bemühte, das Amt zur Schaltstelle der Regierung auszubauen, von wo er die Fäden

ziehen wollte. Den Höhenflug des, so schien es vielen, designierten Kronprinzen stoppte *Helmut Schmidt*, der seine Mitarbeit im Kabinett von der Entfernung *Ehmkes* abhängig machte. *Brandt* gab nach, *Ehmke* musste gehen.

Über Zwischenstationen wie das Bundesministerium für Technologie und für das Post- und Fernmeldewesen landete er im Bundestag, wo er stellvertretender Fraktionsvorsitzender und außenpolitischer Sprecher der Fraktion wurde. Mit *Hans-Jochen Vogel*, der mehr und mehr in den Vordergrund trat, verstand er sich nicht. 1994 legte er alle Ämter nieder und kehrte der Politik den Rücken.

Das war eine respektable Überraschung. Der Rezensent denkt mit Wehmut an die Zeit zurück, in der Männer wie *Ehmke* der Politik Farbe gaben. Heute regiert farblose Mittelmäßigkeit. Jener Mitstreiter hatte recht, der *Ehmkes* Abschied mit Shakespeare kommentierte: "Ihr werdet niemals seinesgleichen sehen".

Übrigens: dass Politiker Romane schreiben, ist so selten nicht. *Disraeli* z.B. war ein berühmter Romancier, *Duff Coopers* Biographie über *Talleyrand* ein Welterfolg. *Horst Ehmke* befindet sich also auch insoweit in bester Gesellschaft.

Rudolf Wassermann, Goslar

---

**Redaktion:** Hendrik Wassermann (verantwortlich), Dr. Ernst R. Zivier und Dr. Rudolf Wassermann.  
Anschrift der Redaktion: Hendrik Wassermann, Hofjägerallee 20, D-13465 Berlin; Tel. (030) 40 10 94 92, E-Mail: rechtundpolitik@web.de

**Lektorat:** Claudia Delfs, BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, Axel-Springer-Str. 54 b, D-10117 Berlin; Tel. (030) 84 17 70-13, Fax: (030) 84 17 70-21, E-Mail: delfs@bwv-verlag.de

**Verlag und Anzeigenverwaltung:** RECHT UND POLITIK erscheint vierteljährlich und kostet im Jahresabonnement 40,- EURO (inkl. MwSt.) zuzügl. Versandkosten (5,80 EURO Inland, 12,- EURO Ausland), für Studenten und Referendare (gegen Nachweis) 32,- EURO (inkl. MwSt.) zuzügl. Versandkosten. Einzelheft 14,- EURO (inkl. MwSt.) zuzügl. Versandkosten (2,- EURO). Kündigung vierteljährlich zum Jahresende.

Bestellungen nehmen entgegen: Der Buchhandel und der Verlag; Zahlungen bitte auf das Konto der Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Konto-Nr. 28 875-101 Postbank Berlin (BLZ 100 100 10).

Es gilt die Anzeigen-Preisliste vom 1.1.2002.

**Satz:** Medienservice Michael Bank, Berlin

**Versand:** BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, Axel-Springer-Str. 54 b, D-10117 Berlin.

Mit der Annahme eines Beitrags zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts. Der Verlag haftet nicht für unverlangt eingesandte Aufsätze. Alle Beiträge sind Meinungsäußerungen der Verfasser, sie geben nicht die Auffassung der Redaktion wieder. Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt.

ISSN 0344-78 71