

Gewaltenteilung und Gewaltmonopol

Heinz Steinert

Staatliches Gewaltmonopol und Gewaltenteilung sind Errungenschaften der bürgerlichen Revolution, von denen die private wie die staatliche Übermacht unter Kontrolle gehalten werden sollen. Physische Gewalt soll einzig von Staatsorganen verübt werden dürfen – der Rest der Gesellschaft ist entwaffnet. Diese gewalttätigen Eingriffe in Bürgerrechte müssen strikt überprüfbar sein, nämlich von einer Justiz, die unabhängig sein muß, wenn sie das tun können soll. Die Justiz wiederum ist an die Gesetze gebunden, die von einer ersten – wieder von diesen beiden unabhängigen, aber vom Souverän, dem Volk, am direktesten, nämlich durch freie Wahl abhängigen – gesetzgebenden Instanz erlassen werden.

Diese Balance der Gewalten war ohnehin nie sehr sicher: Justiz und Exekutive wirken stark auf die Gestaltung von Gesetzen ein und sorgen damit für Bestimmungen, die ihre Macht erweitern und Kontrolle erschweren. Die Justiz ist per Personalpolitik von der Verwaltung abhängig. Die Legislative macht sich von den Vorarbeiten der Verwaltung abhängig. Die Justiz kann nur kontrollieren, was ihr von der Exekutive oder als Beschwerde über sie vorgelegt wird. Die Exekutive hat vor Gericht größere Glaubwürdigkeit. Polizisten gelten als Fachleute für Kriminalitätsfragen und können daher bestimmen, wie diese verstanden werden. Es ist tatsächlich sehr schwierig, die verschiedenen Staatsgewalten wirklich unabhängig voneinander zu machen. Trotz dieser Schwächen und der höchst begrenzten Wirksamkeit ist diese Gewaltenteilung noch das Beste an Kontrolle, das wir nach wie vor haben. Daß sie in allen Diktaturen sofort aufgehoben wird, belegt ihre Wichtigkeit.

Das Bewußtsein dafür geht ganz leicht verloren, wenn über Sicherheit vor Kriminalität unter dem Aspekt des Wegsperrens oder Abschreckens von Personen diskutiert wird: Dann wird gern die Justiz zum Instrument von sozialer Ausschließung und zum Anhängsel der Kriminalpolizei gemacht und an ihre Pflichten erinnert. Justizschelte durch Innenminister oder Polizeipräsidenten wirkt da besonders peinlich. Eine selbstbewußte Justiz müßte dergleichen scharf zurückweisen. Auf die ewige Klage-Figur von dem am Vormittag eingefangenen Verbrecher, der am Nachmittag schon wieder von der Justiz freigelassen worden sei, könnte auch endlich verzichtet werden: Ein sol-

cher Fall kann nur heißen, daß die Merkmale von Tat und Täter und die vorgelegten Beweise für eine Einsperrung – keine Kleinigkeit, sondern einer der schwersten Eingriffe in die Bürgerrechte – nicht ausreichen.

Eine Kriminalpolitik mit Augenmaß wird sich mit dieser schwierigen Balance abplagen müssen. Es geht hier um schwerwiegende Eingriffe in Bürgerrechte, um physischen Zwang und körperliche Gewalt, die Personen vom Staat angetan werden. Dabei ist es Zweck des Staats, Personen vor physischem Zwang und körperlicher Gewalt zu bewahren. Mit diesem Widerspruch muß bedachtsam umgegangen werden.

Ein zweites Fehlverständnis, das in kriminalpolitischen Diskussionen häufig auftaucht, ist die Idee einer »Waffengleichheit« zwischen »Kriminellen« und der Polizei. Davon kann nach bürgerlichem Verständnis keine Rede sein: »Staatliches Gewaltmonopol« heißt unbedingte Überlegenheit des zuständigen Staatsapparats. Nur er darf über Gewaltmittel verfügen. Daher hat er nicht aufzurüsten, sondern die Gesellschaft zu entwaffnen. Es geht nicht um einen Kampf gegen die Gesellschaft, die Polizei führt keinen »Krieg gegen die Drogen« (was immer US-Präsidenten sagen mögen) und schon gar nicht »gegen das Verbrechen« oder gar »gegen die Verbrecher«. Bürgerliche Gesellschaft ist eine friedliche Gesellschaft, in der auch staatliche Apparate keine Kriege nach innen führen. Es ist sehr schwer bis unmöglich, Zustände des Friedens mit kriegerischer Gewaltausübung herbeizuführen oder aufrechtzuerhalten. Frieden muß mit friedlichen Mitteln gesichert werden.

Maxime einer friedenssichernden Kriminalpolitik ist es daher, zunächst für eine sichere und verlässliche Entwaffnung der Gesellschaft zu sorgen (und das geschieht durch möglichst weitgehende Einschränkung und strenge Kontrolle der Verfügbarkeit von Waffen und waffenartigen Gegenständen – wie zum Beispiel Baseball-Schlägern oder Springmessern oder exotischen Würgehölzern – in der Gesellschaft) und dann die Techniken der unmittelbaren Konfliktregelung und situativen Prävention so zu entwickeln, daß man möglichst ohne Maßnahmen auskommt, die Bürgerrechte verletzen müssen.

Es täte drittens der Diskussion auch gut, wenn sie bewußt hielte, daß das staatliche Gewaltmonopol in verschiedenen Formen auftritt: der mi-

litärischen, der strafenden und der polizeilichen. Die ersten beiden haben Aufgaben der Zerstörung und der Schmerzzufügung, die militärische Gewalt, die – auch wieder nach schlicht bürgerlichem Verständnis – nur nach außen wirksam werden darf, ziemlich wenig geregelte und weitgehende, die strafende Gewalt nach innen gerichtete und streng begrenzte. Aber auch bei der Strafe geht es um die Schädigung von Menschen – die Juristen sprechen nicht ohne Grund von einem »Strafübel«, das zugefügt wird. Es ist ein beachtlicher zivilisatorischer Schritt, daß wir uns darauf geeinigt haben, dieses Übel möglichst zu reduzieren und es mit unterstützenden Maßnahmen wenigstens zu verbinden, wenn schon die Ersetzung nicht gelingt.

Die polizeiliche Form des Gewaltmonopols hingegen hat keine solche Aufgabe der Schädigung von Personen. Sie soll vielmehr die Bedingungen dafür herstellen, daß friedlich zusammengelebt und auftretende Konflikte zivilisiert ausgetragen werden. Wir nennen das »Ordnung«, »Frieden« wäre auch keine schlechte Bezeichnung. Die polizeiliche Form des staatlichen Gewaltmonopols ist von den drei genannten, recht verstanden, die am stärksten zivilisierte. (Sie kann freilich in die militärische oder die strafende Richtung entgleisen.) Ihre Techniken bestehen nur im äußersten Fall in Eingriffen in die Bürgerrechte (wie Platzverweis, Anhalten zur Ausweisleistung, Durchsuchung, Festnahme), davor und im Normalfall in Hilfeleistungen, Konfliktregelungen und Maßnahmen der Prävention. Man sollte ihre Tätigkeiten von diesem Normalfall her verstehen und entwickeln und nicht vom Extremfall her, dessen Auftreten möglichst verhindert werden sollte.

Auch Prävention richtet sich zuerst und am wirksamsten auf Situationen und nicht Personen. Nach der allgemeinen Entwaffnung ist polizeiliche Aufgabe die kluge Entschärfung von vorhersehbaren Situationen, so daß die Wahrscheinlichkeit von problematischen Handlungen (möglichst schon technisch und organisatorisch, nicht erst durch Überwachung und Bedrohung von Personen) verringert wird.

Für alle diese Aufgaben ist es notwendig, daß die Polizei nicht einseitig Partei ergreift oder in Dienst genommen wird. Sie muß eine eigenständige professionelle Position der Friedenssicherung beziehen können. Dazu ist es paradoxerweise günstiger, wenn ihre Eingriffsrechte streng begrenzt sind und auch so wahrgenommen werden. Recht verstanden ist die strikte Kontrolle durch Justiz und Öffentlichkeit von Vorteil für die Ordnungs- und Vermittlungs-Aufgaben der Polizei: Sie kann dann weniger leicht zum Büttel gemacht werden.

Eine Kriminalpolitik mit Augenmaß wird sich auf die Entwicklung der friedentiftenden und nicht in Grundrechte eingreifenden Mittel im Rahmen der polizeilichen Form des staatlichen Gewaltmonopols richten – also auf Entwaffnung, Prävention und Konfliktregelung unter strikter justizieller und öffentlicher Kontrolle.