

Machtpolitik gegen Reformanstalten Drei Fallstudien¹

Hubert Treiber

Institut für Soziologie an der Universität Freiburg i. Br.

Der Artikel behandelt drei Versuche des Justizministeriums Baden-Württemberg zur Errichtung von Reformanstalten. Zwei dieser Versuche sind am Widerstand der Öffentlichkeit und ihrer politischen Repräsentanten, die als institutionelle Opposition fungierten, gescheitert; der dritte Versuch kann trotz Widerstands dieser Gruppe infolge günstiger Umstände verwirklicht werden. Die Beispiele machen deutlich, daß eine innovative Politik im Politikfeld Strafvollzug auf eine komplexe Interdependenz gesellschaftlicher Sachverhalte und institutionalisierter Regelungen stößt, die Reformversuche sowohl in einem „Konservatismus aus Komplexität“ als auch in einem „Konservatismus aus strukturellen Gründen“ ersticken lassen. Übrig bleibt eine Politik der kleinen Schritte, die sich allmählich „durchwurstelt“.

Die Diskussion, die zur Zeit zum Thema „Resozialisierung“ geführt wird, möchte den Nachweis erbringen, daß die Strafanstalt des traditionellen Typs, also die am kustodialen Ziel orientierte geschlossene Anstalt, infolge der ihr eigenen Zielkonflikte, die ihrerseits einer ganz bestimmten Organisationsstruktur zuzuordnen sind, für Resozialisierungsmaßnahmen denkbar ungeeignet ist. Dieser Nachweis kann als erbracht angesehen werden. Ausgeweitet wurde die Diskussion durch Beiträge, die ausgehend von dem obigen Befund Überlegungen anstellten, wie denn die Organisationsstruktur einer Anstalt beschaffen sein müßte, die primär auf das Resozialisierungsziel ausgerichtet ist. Das heißt, die Diskussion wandte sich der „Konstruktion“ „sozialtherapeutischer Anstalten“ zu und behandelte „Strategien des kontrollierten Wandels“ (Quensel 1970); diese Diskussion kann noch nicht als abgeschlossen bezeichnet werden, wenn auch pragmatische Lösungsversuche infolge der „Vordringlichkeit des Befristeten“ (Luhmann) womöglich einen gegenteiligen Eindruck vermitteln. Im übrigen scheint bei dieser Diskussion bislang der Konsens nur zu der Frage festzustehen, wie denn eine derartige Anstalt *nicht* „konstruiert“ werden darf (Hohmeier 1970). Der hier vorgetragene Versuch möchte die Diskussion um die „politische Dimension“ ausweiten. Er geht von der Überlegung aus, daß selbst für den Fall, daß ein „brauchba-

res und überzeugendes Konzept“ zur Errichtung von sozialtherapeutischen Anstalten vorliegt, die „eentlichen“ Schwierigkeiten erst beginnen: jene Schwierigkeiten, die dann auftreten, wenn sich bei der Verwirklichung² des Konzepts der Widerstand der Öffentlichkeit und ihrer politischen Repräsentanten organisiert. Diese Ausweitung der Diskussion dürfte auch deshalb von Interesse sein, weil zum Thema „Resozialisierung und Öffentlichkeit“ wenig Material vorliegt (Kaußen/Rasehorn 1972; infas 1969); über Meinungsumfragen, die Einstellungen erfragen und die Ebene des konkreten Verhaltens nicht tangieren, ist man noch nicht hinausgekommen.

Die in diesem Rahmen vorgetragenen Überlegungen nehmen drei Fallstudien zum Ausgangspunkt. Konkret geht es um drei Versuche, die das Justizministerium Baden-Württemberg unternommen hat, um offene (bzw. halboffene) und sozialtherapeutische Anstalten einzurichten. Zwei der geplanten Projekte sind am Widerstand der Öffentlichkeit und ihrer politischen Repräsentanten gescheitert, das dritte Projekt kann nur deshalb verwirklicht werden, weil das Land Baden-Württemberg durch Geländetausch mit der Stadt Ludwigsburg einen geeigneten Bauplatz erwerben konnte, wobei die Stadt dazu nur deshalb bereit war, weil auf diese Weise die geplante Anstalt an die Gemarkungsgrenze der Stadt abgeschoben werden konnte. Die Darstellung der drei Fälle orientiert sich in den Fällen 1 und 2 an den vom Justizministerium Baden-Württemberg zur Verfügung gestellten Akten, in den Fällen 1 bis 3 an der in den einschlägigen Zeitungen erfolgten Berichterstattung über den jeweiligen Entscheidungsablauf; hinzu kommt im Fall 2 eine Auswertung von Leserzuschriften. Außerdem wurden gezielte Interviews gemacht.

Fall 1: „Jungborn“ bei Nürtingen

Die ersten Bemühungen des Justizministeriums Baden-Württemberg sahen die Unterbringung einer halboffenen Anstalt in einem dem Land gehörenden Anwesen („Jungborn“) bei Nürtingen vor. Der Tip, daß sich dieses Anwesen für die Zwecke des Justizministeriums eigne, kam vom Finanzministerium (Schreiben vom 13.6.1966). Das Finanzministerium äußerte die Bitte, die Angelegenheit zunächst vertraulich zu behandeln, da das in Aussicht gestellte Anwesen „Jungborn“ im Aufmerksamkeitsbereich anderer Interessenten liege (gemeint ist das Kultusministerium, das den „Jungborn“ für Zwecke der Staatlichen Ingenieurschule für Landbau in Nürtingen zur Verfügung stellen wollte). Die Jahre 1966 und 1967 sahen demnach ein geschlossenes Planungsverfahren: die amtlichen Stellen diskutierten unter sich den Ausbau und die Instandsetzung des Jungborn-Anwesens.

Am 4.1.68 berichtet die Nürtinger Zeitung zum erstenmal ausführlich über die Absicht des Justizministeriums. Dieser Artikel ruft die ersten

Reaktionen hervor: bereits am 16.1.68 informiert sich MdL Hagmann (CDU), 1964 im Wahlkreis Nürtingen direkt in den Landtag gewählt, eingehender über die Absicht des Justizministeriums. Am 24.1.68 faßt die Fraktion der SPD im Nürtinger Kreistag eine Resolution mit dem Inhalt, „daß eine solche Einrichtung in einem Nah-Erholungsraum für die Nürtinger Bevölkerung unerwünscht ist“.

Am 17.4.68 richtet Wirtschaftsminister Schwarz (SPD), der zum damaligen Zeitpunkt als Abgeordneter im Landtag ebenfalls den Wahlkreis Nürtingen vertrat, einen Brief an seinen Parteifreund und Kollegen Justizminister Schieler, in dem er sich gegen die geplante Einrichtung einer halboffenen Anstalt im „Jungborn“ ausspricht. Schwarz gibt sich in diesem Brief als Sprecher jener Kreise der Bevölkerung aus, die „durch die notwendig werdenden Sicherungsanlagen eine erhebliche Beeinträchtigung des als Erholungslandschaft geltenden Tiefenbachtals“ befürchten. Schwarz spricht sich dafür aus, das Jungborn-Anwesen der Staatlichen Ingenieurschule für Landbautechnik zur Verfügung zu stellen. Auch die SPD-Fraktion des Nürtinger Gemeinderats protestiert in einem Schreiben vom 26.4.68, das an den OB von Nürtingen gerichtet ist, gegen den vom Justizministerium vorgesehenen Verwendungszweck des Jungborn-Anwesens.

Am 28.4.68 sind in Baden-Württemberg Landtagswahlen, die im Wahlkreis Nürtingen folgendes Ergebnis bringen: Mandate erhalten Merz (CDU), Röhm (SPD) und Kuhnt (NPD).

Am 10.5.68 übersendet der Landrat des Kreises Nürtingen dem Justizminister Schieler eine vom Kreistag am 22.4.68 beschlossene Resolution mit folgendem Inhalt: „Der Kreistag als politischer Repräsentant der Bevölkerung des Landkreises Nürtingen verwahrt sich entschieden dagegen, daß der Jungborn im Tiefenbachtal als Gefängnis verwendet und ausgebaut wird“. Am 14.6.68 schließt sich der Regierungspräsident von Nordwürttemberg dem Protest des Kreistages an.

Am 2.7.68 bringen MdL Merz und MdL Birk (beide CDU) im Landtag eine Kleine Anfrage ein, in der sie sich gegen eine Verwendung des Jungborn im Sinne des Justizministeriums und für die Überlassung des Anwesens an die Staatliche Ingenieurschule aussprechen. Zugleich bemüht sich MdL Merz (CDU) darum, den Vorsitzenden des Arbeitskreises III (Kultur- und Schulpolitik) der CDU-Landtags-Fraktion dafür zu gewinnen, sich für eine Überlassung des Jungborn-Anwesens an die Staatliche Ingenieurschule einzusetzen. Am 11.7.68 wendet sich der Direktor der Staatlichen Ingenieurschule Nürtingen direkt an den Justizminister und spricht sich für die Überlassung des Jungborn-Anwesens an die von ihm geleitete Anstalt aus.

MdL Röhm (SPD) berichtet in der Nürtinger Zeitung vom 24.7.68 über die von ihm in der Angelegenheit Jungborn unternommenen Bemühungen und zitiert einen vom Justizministerium an ihn gerichteten Brief vom 18.7.68, aus dem hervorgeht, daß das Ministerium an seinem Plan festhält.

Am 26.7.68 protestiert der Landrat des Kreises Nürtingen erneut gegen die Pläne des Justizministeriums in einem Schreiben, das direkt an den Justizminister gerichtet ist (Stichwort: „Entwertung des Erholungsraums“).

Am 7.8.68 berichtet MdL Merz (CDU) in der Nürtinger Zeitung über seine gegen das Vorhaben des Justizministeriums gerichteten Initiativen. Merz greift in diesem Artikel auch Wirtschaftsminister Schwarz (SPD) an, der bei der Landtagswahl nicht im Wahlkreis Nürtingen kandidiert hat.

Am 16.8.68 protestiert der OB von Nürtingen beim Justizminister gegen das Vorhaben, im Jungborn eine halboffene Anstalt einzurichten.

Mit einem an das Justizministerium gerichteten Schreiben vom 19.8.68 macht das Kultusministerium deutlich, daß es in der Angelegenheit Jungborn die Rolle des „institutionellen Umsetzers“ für die Proteste aus der „politischen Umwelt“ übernommen hat: „dem Wunsch des Justizministeriums, das Anwesen Jungborn bei Nürtingen für Zwecke des Strafvollzugs zu verwenden, sollte . . . nicht entsprochen werden“, da die Staatliche Ingenieurschule das Gebäude dringend benötige und der vorgesehene Verwendungszweck „bei der erholungsuchenden Bevölkerung ein starkes Unbehagen auslösen und ihren Naturgenuß schmälern würde“.

Am 24.9.68 bringen MdL Merz (CDU) und die Mitglieder des Arbeitskreises III der CDU-Fraktion im Landtag einen Antrag ein, „von der Errichtung einer halboffenen Vollzugsanstalt im landeseigenen Anwesen Jungborn bei Nürtingen abzusehen und das Anwesen der Staatlichen Ingenieurschule für Landbau . . . zur Verfügung zu stellen“. Das Finanzministerium stellt in einer Stellungnahme vom 18.10.68 die jeweiligen Vor- und Nachteile der beiden um das Jungborn-Anwesen konkurrierenden Ministerien einander gegenüber. Insgesamt fällt dabei das Votum für den Antrag des Justizministeriums günstiger aus. Allerdings macht die Stellungnahme auch darauf aufmerksam, „bei der Entscheidung (werde) zu berücksichtigen sein, daß der Antrag des Kultusministeriums in der Öffentlichkeit nachhaltig unterstützt wird“. Das Finanzministerium drängt darauf, die Angelegenheit Jungborn auf die Tagesordnung der nächsten Ministerratssitzung zu bringen.

Auf der Kabinettsitzung vom 3.12.68, bei der ein Beschluß über die Verwendung des Jungborn-Anwesens herbeigeführt werden soll, werden die Minister von dem abwesenden Wirtschaftsminister Schwarz brieflich mit einer Alternative konfrontiert: das Hofgut Tachenhäusen auf der Gemarkung Nürtingen für die Zwecke des Justizministeriums zur Verfügung zu stellen. Eine am 5.12.68 durchgeführte Besichtigung des Hofguts Tachenhäusen ergibt, daß es sich als halboffene Anstalt nicht eignet.

Die Ministerratssitzung vom 4.2.69 bringt in der Angelegenheit keine Einigung infolge der Vetoposition von Wirtschaftsminister Schwarz. Das Finanzministerium will die Angelegenheit anläßlich der Sitzung des Finanzausschusses am 10.2.69 ansprechen.

Bei der Beratung des Kultusetats am 23.1.69 und bei den Beratungen des Finanzausschusses am 10.2.69 wiederholt MdL Merz (CDU) seine Bedenken gegen die Verwendung des Jungborn für Zwecke des Strafvollzugs. Über die anläßlich der genannten Beratungen unternommenen Initiativen berichtet Merz in der Nürtinger Zeitung vom 19.3.69. Die gleiche Ausgabe der Nürtinger Zeitung berichtet über eine von MdL Röhm (SPD) im Landtag eingebrachte Kleine Anfrage, in der er auf

eine schnelle Entscheidung hinsichtlich der künftigen Verwendung des Jungborn-Anwesens drängt.

Mit Schreiben vom 10.4.69 drängt das Finanzministerium auf eine baldige Entscheidung in der Angelegenheit Jungborn. Am 29.4.69 befindet sich die Angelegenheit Jungborn auf der Tagesordnung des Ministerrats: Wirtschaftsminister Schwarz (SPD) protestiert gegen das Vorhaben des Justizministeriums und spricht sich für eine Übernahme des Jungborn-Anwesens durch die Staatliche Ingenieurschule aus. Kultus- und Landwirtschaftsministerium teilen den Protest und schließen sich der Forderung des Wirtschaftsministers an. Das Justizministerium ist schließlich bereit, dann auf das Jungborn-Anwesen zu verzichten, wenn eine kurzfristige Realisierung einer halboffenen Vollzugsanstalt auf dem „Tammer Feld“ bei Ludwigsburg möglich ist. Das Finanzministerium wird beauftragt, die Kosten eines Neubaus in Ludwigsburg innerhalb von zwei Wochen zu prüfen.

In der Ministerratssitzung vom 1.7.69 führt der Finanzminister aus, daß die gegenwärtige Finanzlage den Bau einer halboffenen Vollzugsanstalt auf dem „Tammer Feld“ bei Ludwigsburg nicht zulasse. Die Konstellation der Gegner und Befürworter des Projektes Jungborn ist identisch mit der Konstellation vom 29.4.69. Der Ministerrat beschließt, das Jungborn-Anwesen der Staatlichen Ingenieurschule zur Verfügung zu stellen.

Fall 2: „Michelsberg“ bei Geislingen

Da das Projekt Jungborn bei Nürtingen gescheitert war, hält man im Justizministerium nach einem geeigneten Objekt weiter Ausschau.

Am 10.9.69 bekommt das Justizministerium von der Liegenschaftsabteilung des Finanzministeriums den Tip, daß das Anwesen „Europäische Bildungsstätte“ auf dem Michelsberg bei Geislingen zum Verkauf anstehe. Da sich nach Meinung des Justizministeriums die Informierung der Öffentlichkeit im Fall Jungborn nachteilig ausgewirkt hat, werden die Verhandlungen jetzt geheim geführt.

Am 20.2.70 werden im Landtag von Baden-Württemberg der Antrag der SPD-Fraktion betr. „Modernisierung des Strafvollzugs“, die Anfrage des Abgeordneten Haußmann (FDP/DVP) und anderer betr. Strafvollzug sowie die Anfrage des Abgeordneten Stöckicht (NPD) betr. „Intimverkehr in Haftanstalten“ abgehandelt. In dieser Debatte führt MdL Ilg (CDU), Wahlkreisabgeordneter von Göppingen II, aus: „... auf der Oberböhringer Heide in der Nähe der Stadt Geislingen liegt eine verlassene Erholungsanstalt für Tbc-Kranke. ... Wie ich nun höre, beabsichtigt die Landesregierung bzw. das Justizministerium, dort eine halboffene Strafanstalt anzulegen. ... Das weiß ich erst seit gestern morgen, aber ich darf Ihnen sagen: in dieser kurzen Zeit ist es dort oben schon zu einigen Stürmen gekommen. ... Ich bitte Sie, hinsichtlich der Standortwahl in diesem Falle meine Bedenken ein klein wenig zu beachten. Eine Erholungsmöglichkeit für die Bewohner von nah und fern wird auf diesem Berg nicht mehr gegeben sein, wenn diese halboffene Strafanstalt dort entsteht, weil dann das Motiv oder die Möglichkeit der Unsicherheit mindestens für Frauen, aber auch für jugendliche Leute, dort immer gegeben sein wird. . . “ (Landtag von Baden-Württemberg, 60. und 61. Sitzung, 5. Wahlperiode, 20.2.70, Protokoll S. 3426).

MdL Ilg (CDU) wurde laut Bericht der Neuen Württembergischen Zeitung (NWZ) vom 21.2.70 vom Bürgermeister der Gemeinden Ober- und Unterböhringen, die in unmittelbarer Nähe der geplanten Anstalt liegen, „alarmiert“.

Am 20.2.70 schreibt der Bürgermeister von Kuchen, einer Umliegergemeinde, direkt an den Ministerpräsidenten und protestiert gegen das vom Justizministerium geplante Vorhaben. Am 23.2.70 protestiert der Bürgermeister von Unterböhringen.

Am 24.2.70 richtet der MdB des Wahlkreises Göppingen, Wörner (CDU), an den Justizminister ein Fernschreiben, in dem es u. a. heißt: „Bitte dringend von Vorhaben der Errichtung einer halboffenen Anstalt . . . Abstand zu nehmen . . . Standort ist ungeeignet, da in einem der seltenen Wander- und Erholungsgebiete gelegen. . . .“

Am 23.2.70 beschließen die Bürgermeister der umliegenden Gemeinden eine Resolution, in der sie sich gegen das vom Justizministerium geplante Vorhaben aussprechen und das vom Ministerium eingeschlagene nicht-öffentliche Planungsverfahren als „undemokratisch“ bezeichnen.

Der Bürgermeister von Unterböhringen schaltet den Schwäbischen Albverein ein, dessen Vorsitzender am 24.2.70 beim Justizminister gegen das geplante Vorhaben protestiert. Am 23.2.70 leitet der Bürgermeister von Unterböhringen Protestschreiben der Bürger von Ober- und Unterböhringen (insgesamt 340 Unterschriften) an das Staatsministerium in Stuttgart weiter.

Am 25.2.70 findet in Unterböhringen eine Besprechung statt, an der die Bürgermeister von Unterböhringen, Kuchen, Überkingen und weiterer Umliegergemeinden, Landrat, Kreisrat des Kreises Göppingen, MdL Ilg (CDU) und Vertreter des Justizministeriums teilnehmen, sowie die Familie Lang als unmittelbar Betroffene, da von ihr in der Nähe der geplanten Anstalt ein Erholungsheim betrieben wird. Die Bürgermeister wiederholen ihre Argumente: das Gebiet falle in den Gebietsentwicklungsplan, man habe Investitionen für die Erschließung des Gebietes gemacht (Wander- und Erholungsgebiet); „eine Resozialisierung von Sträflingen auf der Alb und in den naheliegenden Betrieben des Filstales sei nicht im Sinne der Insassen einer Haftanstalt, da die Mentalität der Bauern auf der Alb derartige Personen mit äußerster Zurückhaltung betrachten wird“; das in der Nähe der geplanten Anstalt liegende Erholungsheim der Familie Lang sei bei der Verwirklichung der Pläne des Justizministeriums gefährdet.

Der Landrat regt an, die Bürgermeister sollten die halboffenen Anstalten in Frankfurt (Gustav-Radbruch-Haus) und Saxerriet (Schweiz) besichtigen. (Die *nach* den Besichtigungen abgegebenen Stellungnahmen der Beteiligten belegen einmal mehr den Mechanismus der „selektiven Wahrnehmung“: Gegner wie Befürworter sahen sich in ihren Argumenten bestärkt.) Wichtigstes Ergebnis der Besprechung ist die Übereinkunft, den inzwischen ausgehandelten Kaufvertrag nicht vor einer auf den 13.3.70 angesetzten Besprechung zu beurkunden.

Am 26.2.70 empfängt der Justizminister eine Delegation der Bürgermeister der Umliegergemeinden. In der Unterredung zeigt sich das

Ministerium kompromißbereit: Das Justizministerium will jetzt eine halboffene Anstalt für *Fahrlässigkeitstäter* einrichten, um auf diese Weise dem Protest der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Bei Unterbelegung durch Fahrlässigkeitstäter sei eine Änderung der Zweckbestimmung allerdings nicht auszuschließen.

Am 25.2.70 behandelt der Gemeinderat der Stadt Geislingen das Thema „halboffene Anstalt auf dem Michelsberg“. Der Gemeinderat protestiert gegen die Errichtung einer halboffenen Anstalt für Vorsatztäter mit dem Argument: „Die in den vergangenen Jahren sich anbahnende Strukturwandlung auf der Gemarkung Oberböhringen, die mehr und mehr zur Schaffung von Erholungseinrichtungen und Gewinnung des Lebensunterhaltes der dort ansässigen Menschen hieraus tendierte, wird durch die Errichtung einer halboffenen Anstalt nicht nur gestört, sondern bei der vorgegebenen Lebenseinstellung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung, die wegen ihrer hohen moralischen Einstellung, die nicht als überholt bezeichnet, sondern als staatstragend anerkannt werden sollte, unmöglich gemacht“. Gegen die Errichtung einer Vollzugsanstalt für Fahrlässigkeitstäter werden vom Gemeinderat keine Bedenken erhoben. Die geheime Verhandlungsführung des Justizministeriums wird als „undemokratisch“ bezeichnet.

Am 4.3.70 findet in Unterböhringen eine Protestversammlung statt, auf der die bereits bekannten Argumente wiederholt werden. Man sei grundsätzlich für Reformen im Strafvollzug, die Durchführung derartiger Reformen bedürfe jedoch sorgfältiger Überlegungen, besonders was den Standort solcher Anstalten angehe. „... Solche Anstalten gehören nicht in die Isolation, sondern in die Städte und in die Nähe von Industriegebieten gestellt ...“ (Fall 3 „Tammer Feld“ erfüllt genau diese Forderungen: Die in diesem Fall protestierenden Bürgermeister verkehren die Argumente: psychologische und wirtschaftliche Gründe sprächen gegen eine Standortwahl in dicht besiedeltem Gebiet.) Auf derselben Versammlung wird eine an die SPD gerichtete Resolution mit folgendem Wortlaut verfaßt: „Wir Oberböhringer fühlen uns durch das eigenmächtige Vorgehen des Justizministeriums hintergangen, und es entspricht in keiner Weise den demokratischen Gepflogenheiten, die man uns vor den Wahlen versprochen hat. Wenn auf diese Weise praktische Demokratie vorgezeigt wird, so werden wir Oberböhringer für die nächsten Wahlen, sei es für die Bundestags-, Landes- und Kreiswahlen, daraus unsere Konsequenzen ziehen. ...“

Am 5.3.70 protestiert der Bauernverband gegen die Errichtung einer halboffenen Anstalt auf dem Michelsberg. „Im Zuge der Umstrukturierung der Landwirtschaft bleibt den dort lebenden Landwirten nur eine Existenzsicherung, wenn dieses Gebiet als Erholungsgebiet seine Anziehungskraft behält. ...“

Am 10.3.70 beschließt der Ministerrat, „daß auf dem Michelsberg ... für Fahrlässigkeitstäter eine halboffene Vollzugsanstalt eingerichtet werden soll. ...“

Am 10.3.70 schreibt der Landrat an den Justizminister, nach dem Besuch in Saxerried sei er zur Auffassung gelangt, „daß die tatsächlichen Verhältnisse einer Errichtung dieser Anstalt an dem vorgesehenen Standort widersprechen“.

Am 13.3.70 findet in Unterböhringen erneut eine öffentliche Versammlung statt, an der auch der Justizminister teilnimmt. Die Bürgermeister der Umliegergemeinden wiederholen ihre Argumente. Der Justizminister gibt den Ministerratsbeschluß vom 10.3.70 bekannt. Als unmittelbare Reaktion auf diese Bekanntgabe trifft der Gemeinderat von Unterböhringen am 14.3.70 folgende Entscheidung: entsprechend den Vorstellungen des Landes-, Gebiets- und Regionalentwicklungsplanes wird das Kuchberggelände (Standort der geplanten Anstalt) in einem rechtsverbindlichen Bebauungsplan als Erholungsgebiet ausgewiesen und mit einer Veränderungssperre belegt.

Die Sing-Out-Bewegung, die das Kuchberg-Areal zum Verkauf anbietet, gibt bekannt, daß sich auch private Interessenten für den Kauf des Geländes gemeldet haben (gemeint sind die „Aidlinger Schwestern“). „An dieser plötzlichen Wende sind nicht zuletzt die Gemeinden rund um den Kuchberg beteiligt, denn sie haben sich auch nach den festen Absichten des Justizministeriums intensiv darum bemüht, einen anderen potenten Käufer für das Areal zu mobilisieren: ‚Für uns ist das die letzte Möglichkeit, die Strafanstalt zu verhindern‘, ließ ein Bürgermeister durchblicken“ (vgl. NWZ v. 17.3.70).

Am 16.3.70 protestieren die Bürgermeister von Unterböhringen und Kuchen erneut bei der Landesregierung in Stuttgart gegen die Errichtung der geplanten Anstalt. Am 17.3.70 findet in Unterböhringen erneut eine zahlreich besuchte öffentliche Protestversammlung statt.

Am 17.3.70 stimmt der Ministerrat dem Vorschlag des Justizministeriums zu, an die Sing-Out-Bewegung ein höheres Angebot zu machen, um auf diese Weise gegen die „Aidlinger Schwestern“ konkurrieren zu können. Die „Aidlinger Schwestern“, die sich bereits im September 1969 um das Kuchberg-Areal bemüht hatten, aber damals wegen Finanzierungsschwierigkeiten zurückstecken mußten, hatten 1,24 Millionen DM geboten – das Land Baden-Württemberg erhöhte daraufhin auf 1,4 Mill. DM.

Am 18.3.70 beschließt der Vorstand der Gemeinschaft der Freunde der Moralischen Aufrüstung den Kaufvertrag mit den „Aidlinger Schwestern“ zu unterschreiben. Am 6.3.70 berichtet die Geislinger Zeitung (GZ) über eine Spendenaktion in Ober- und Unterböhringen, die dann angelaufen war, als die „Aidlinger Schwestern“ das Areal gekauft hatten: „Alle Einwohner sollten auf diese Weise Gelegenheit bekommen, sofern sie dazu willens waren, sich dankbar dafür zu zeigen, daß der bittere Kelch an der Gemeinde vorbeigegangen ist, hier eine halboffene Strafanstalt etabliert zu haben“ (GZ v. 6.3.70). (In Unterböhringen dürften nach der Spendenliste ca. 25.000 DM, in Oberböhringen ca. 10.000 DM zusammengekommen sein.)

Zum Fall 2 liegen Leserzuschriften an die beiden Lokalzeitungen (NWZ/GZ) vor. Wie zu erwarten war, überwiegen die positiven Zuschriften leicht, da die Befürworter jenen Professionen angehören (Pfarrer, Lehrer, Schüler und Studenten), die eher einen Leserbrief schreiben. Die negativen Zuschriften kommen überwiegend von den beiden Anliegergemeinden Ober- und Unterböhringen. In diesen Zuschriften kommen deutlich Vorurteile gegenüber Strafgefangenen zum Ausdruck.

Fall 3: „Tammer Feld“ bei Ludwigsburg

Bereits am 17.3.70, als sich abzuzeichnen beginnt, daß das Land das Kuchberg-Areal bei Geislingen nicht erwerben kann, unterbreitet das Justizministerium dem Ministerrat folgenden Vorschlag zur Beschlußfassung: „Der Ministerrat beschließt, auf landeseigenem Grundstück ‚Tammer Feld‘ bei Ludwigsburg außer der Sozialtherapeutischen Anstalt eine halboffene Vollzugsanstalt mit einer Endbelegungsfähigkeit von etwa 400 Gefangenen zu errichten. . . . Das Justizministerium und das Finanzministerium werden beauftragt, die Planung umgehend in die Wege zu leiten.“

Das Land Baden-Württemberg hatte mit Hilfe der Stadt Ludwigsburg das 22 Hektar große „Tammer Feld“ gefunden, das am äußersten Zipfel der Gemarkung der Stadt Ludwigsburg liegt und direkt an die Gemarkungen der Gemeinden Asperg und Tamm anstößt. Die Stadt Ludwigsburg tauschte das im Landesbesitz sich befindende Gelände der Strafanstalt an der Schorndorfer Straße in der Ludwigsburger Innenstadt gegen das ursprünglich im städtischen Besitz sich befindende Gelände auf dem „Tammer Feld“. Ludwigsburg schob auf diese Weise die Strafanstalt an den Stadtrand und erzielte mit dem in der Innenstadt liegenden Gelände eine beträchtliche Wertsteigerung.

Am 23.10.70 berichtet die Ludwigsburger Kreis-Zeitung (LKZ), daß der Gemeinderat von Asperg mit einstimmigem Beschluß gegen die Errichtung der auf dem Tammer Feld geplanten Sozialtherapeutischen Anstalt protestiert, obwohl die Gemeinde Asperg über das Tammer Feld keine Planungshoheit besitzt. In der Ausgabe vom 28.10.70 berichtet die LKZ, daß sich der Tammer Gemeinderat gegen den beabsichtigten Bau eines Landeszentralgefängnisses entschieden ausgesprochen hat: „Schon bei der Planung grenzt dieses Vorhaben direkt an die bereits bestehende Tammer Nebenerwerbssiedlung und liegt beim Ausbau des Industriegebietes ‚Tammer Feld‘ und dem angrenzenden Tammer Wohngebiet wieder mitten in einem sehr dicht besiedelten Gebiet. Dies wäre bei der für die Gesellschaft nicht besonders erfreulichen Entwicklung eines ‚humanen Strafvollzugs‘ eine nicht vertretbare Benachteiligung der Einwohnerschaft der Gemeinde Tamm, nur aus dem Grund, um im Stadtgebiet der Kreisstadt Ludwigsburg weiteres wertvolles Baugelände zu schaffen. . . .“

Am 3.11.70 meldet der Asperger Gemeinderat formell seine Bedenken gegen den Bebauungsplan der Stadt Ludwigsburg an, der im westlichen Bereich des Tammer Feldes den Standort für den Neubau einer Strafvollzugsanstalt (Sozialtherapeutische Anstalt) ausweist.

Die LKZ vom 20.11.70 zitiert die vom MdL Kuhn (NPD) im Landtag eingebrachte mündliche Anfrage: „Waren der Landesregierung bei der Planung der offenen Vollzugsanstalt die bereits erstellten, im Bau befindlichen und weiterhin geplanten Neubauten bekannt und hat sie diesen Tatbestand gebührend berücksichtigt? Teilt die Landesregierung die Auffassung, daß die Einwohner dieses künftig dicht besiedelten Gebietes durch den Betrieb einer offenen Vollzugsanstalt gefährdet werden und daß durch die Nähe der Autobahnauffahrt . . . und der B 27 besonders günstige Fluchtmöglichkeiten geboten werden?“

Am 20.11.70 protestiert die Vereinigte Wählergemeinschaft von Asperg gegen das geplante Projekt auf dem „Tammer Feld“: „Wir haben unseren Hohenasperg und leisten damit doch schon einen beträchtlichen Beitrag zur Resozialisierung. Wenn Ludwigsburg seinen Teil dazu durch Abschiebung seines Gefängnisses an den äußersten Zipfel seiner Gemarkung nun auch noch anderen Gemeinden aufbürden will, dann kann man uns weder als ‚unsozial‘ noch als ‚inhuman‘ bezeichnen, wenn wir uns dagegen wehren. . . .“

In der LKZ vom 26.11.70 wird über eine Klausurtagung der SPD-Landtagsfraktion berichtet, auf der der Justizminister auch Stellung nahm zu der geplanten Strafvollzugsanstalt auf dem „Tammer Feld“: „ . . . erfreulich sei, daß allgemein das Verständnis für den Strafvollzug und insbesondere für diese halboffenen Strafvollzugsanstalten gegenüber früher gewachsen sei. Schwierig werde es allerdings, wenn es um den Standort für eine solche Anstalt gehe. Das Interesse der Stadt Ludwigsburg an einer Verlegung der halboffenen Strafvollzugsanstalt aus der Stadtmitte ins „Tammer Feld“ sei unbestreitbar . . .“ Die LKZ fährt fort: „ . . . Justizminister Schieler erinnerte an einen Landtagsbeschluß aus dem Jahre 1964, der diese Errichtung einer halboffenen Strafvollzugsanstalt vorsah. . . . Allerdings habe man in der Zwischenzeit die Konzeption . . . geändert. Bis zum 1. Oktober 1973 soll zunächst einmal eine sozialtherapeutische Anstalt für 200 Gefangene stehen. In einem zweiten Abschnitt folgt dann eine halboffene Strafvollzugsanstalt für 400 Gefangene.“

Am 1.12.70 findet in Tamm eine öffentliche Diskussion zum geplanten Projekt einer sozialtherapeutischen Anstalt auf dem „Tammer Feld“ in Anwesenheit des Justizministers statt. Die Bürgermeister von Asperg und Tamm wiederholen ihre das Projekt ablehnenden Argumente (psychologische und wirtschaftliche Gründe sprächen gegen den Standort). Der Justizminister läßt keinen Zweifel, daß das Ministerium an dem geplanten Vorhaben festhält. Inzwischen ist bereits ein landesoffener Architektenwettbewerb abgewickelt worden, dessen Ziel es war, Ideen für den Neubau einer sozialtherapeutischen und halboffenen Anstalt auf dem „Tammer Feld“ zu erarbeiten (LKZ v. 16./17.6. 1972).

Aus den im vorausgehenden Teil dargestellten Entscheidungsprozessen wollen wir jetzt bestimmte Zusammenhänge herauslösen, von denen wir annehmen, daß sie allgemeinere Bedeutung haben, insofern sie typisch im Sinne von häufig vorkommend sind (Popitz 1968, S. 5). Allen drei Entscheidungsprozessen ist gemeinsam, daß sich das Justizministerium einer „negativen Koalition“ von Bürgermeistern, Kreisräten, Landräten, Landtags- bzw. Bundestagsabgeordneten, auch Ministern gegenüber sieht. Unabhängig vom Widerstand der Betroffenen muß bei derartigen Entscheidungsprozessen also mit dem Widerstand einer *institutionellen Opposition* gerechnet werden. „Die Wirksamkeit der institutionellen Opposition ist deshalb so außerordentlich hoch einzuschätzen, weil sie in das Entscheidungssystem im engeren Sinn eingebaut ist oder zumindest direkten Zugang zu den Entscheidungs-

stellen genießt. Im Gegensatz zu den Betroffenen an der Basis hat diese Opposition weder Organisations- noch Artikulationsprobleme und kaum Informations- und Kommunikationschranken zu überwinden. Politik gehört auf dieser institutionellen Ebene zum täglichen Geschäft . . .“ (Scharpf 1971, S. 26). Gerade der Vergleich mit jenen Aktionen, die im Fall 2 von einigen Gruppen innerhalb der Bevölkerung zur Unterstützung der Politik des Justizministeriums unternommen wurden, zeigt, daß sich die institutionelle Opposition der politischen Repräsentanten allein schon durch eine überlegene Organisationsfähigkeit auszeichnet (Popitz 1968, S. 9). Die von den sich zur Aktion vereinigenden Bürgern intendierte Wirkung ihres Protests blieb insofern ohne großes Echo, als bei dieser Aktion vornehmlich Professionen vertreten waren, die sich vom Rollenselbstbild wie Rollenfremdbild um derartige Angelegenheiten kümmern müssen (wie Pfarrer, Sozialhelfer und Lehrer). Die Unterstützung dieser Gruppe durch Schüler und Studenten wirkte sich nachteilig aus, da diese von einem Teil der Bevölkerung als „Fachidioten des Protests“ abqualifiziert wurden, was u. a. in den Leserzuschriften zum Ausdruck kam. Die Wirkung des Protests war aber vor allem deshalb so gering, weil diese Gruppen alles andere als konfliktfähig waren (Offe 1969, S. 167 ff.). Die institutionelle Opposition war auch deshalb so erfolgreich, weil das Thema „Resozialisierung“ nicht bzw. noch nicht seine „Konjunktur“ hat, die es erlaubt, dieses Thema in den Bereich des Politisierten zu ziehen. Was den Strafvollzug von anderen Politikfeldern unterscheidet, ist der Tatbestand, daß sich in diesem Bereich keine konfliktfähige lobby angesiedelt hat, die zur Unterstützung der Politik des Ministeriums eingesetzt werden könnte. Das Justizministerium allein hat für die Strafgefangenen die Advokatenrolle übernommen. Es ist aber nicht in der Lage, deren Interessen wirksam zu vertreten, da es dem Ministerium an dem hierfür notwendigen Machtpotential fehlt, das zur Einleitung von bargaining-Prozessen vorhanden sein muß. Dem Thema „Umweltschutz“ z. B. kommt nicht nur entgegen, daß es zur Zeit Konjunktur hat, günstig wirkt sich nämlich auch der Umstand aus, daß das BMI als zuständiges Ressort über ein ausreichendes Machtpotential verfügt, so daß bestimmte umweltschutzfreundliche Maßnahmen „erzwungen“ werden können. Dies spricht gegen die Einrichtung eines Umweltschutzministeriums.

Die institutionelle Opposition der politischen Repräsentanten übernimmt in der Regel eine weitere Funktion: die des *institutionellen Umsetzers* (Blankenburg/Treiber 1972,

S. 287). Infolge vielfältiger Teilnahmechancen, ihrer Verflechtung mit dem bürokratischen Apparat, aber ihrer Verortung außerhalb der Bürokratie, eignen sich die politischen Repräsentanten besonders dafür, die Aufmerksamkeit des Entscheiders zu erregen bzw. den Zugang zum Machthaber zu ebnen. Die Rolle als hervorgehobenes Parteimitglied, Wahlkreisabgeordneter und Minister zugleich bietet sich z. B. hervorragend dafür an – wie Fall 1 zeigt –, ein Thema politisch hinaufzuspielen und die Entscheidungssituation zu beeinflussen, wenn auch zunächst nur in der Weise, daß das zur Entscheidung anstehende Problem ausgeklammert wird (non decision-making, Bachrach/Baratz 1962 u. 1963). Die Tatsache, daß die politischen Repräsentanten sich bereitwillig als institutionelle Umsetzer zur Verfügung stellen und die Rolle der institutionellen Opposition gerade in Politikbereichen wie dem Strafvollzug übernehmen,³ hängt nicht nur damit zusammen, daß dieser Personenkreis Initiativen in diesem Bereich unter dem Gesichtspunkt der eigenen Karriere aufgreift, sondern läßt auch das Verhältnis zwischen Repräsentanten und Repräsentierten problematisch erscheinen. Obwohl Art. 38 GG formuliert, daß Abgeordnete „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind, scheinen sich Abgeordnete, was ihr Verhalten im Politikfeld Strafvollzug betrifft, durchweg dem imperativen Mandat verpflichtet zu fühlen. Mit Hilfe einer von Eulau u. a. entwickelten Typologie über mögliche Rollen politischer Repräsentanten läßt sich der in der Repräsentantenrolle angelegte Konflikt darstellen: soll der gewählte Repräsentant des Volkes dessen Interessen so vertreten, wie er sie sieht oder wie die Repräsentierten sie sehen (Eulau u. a. 1959, S. 749f.; 1962, S. 273ff.)? Eulau u. a. unterscheiden als mögliche Rollen politischer Repräsentanten die Trustee-, Delegate- und Politico-Rolle. Diese Rollenmuster sind auf einem Kontinuum angesiedelt: die Politico-Rolle befindet sich in der Mitte des Kontinuums, die Trustee- und die Delegate-Rolle liegen an seinen beiden Endpunkten. Beansprucht der Trustee ein „freies“ Mandat und fühlt sich in erster Linie seinem Gewissen und seinen Überzeugungen verpflichtet, so nimmt der Delegate für sich das imperative Mandat in Anspruch und handelt gemäß den Aufträgen und Weisungen seiner Wähler. Der Politico legt sich nicht fest: je nach Lage der Dinge orientiert er sich entweder an der Trustee- oder an der Delegate-Rolle.⁴ Für unsere Zwecke begnügen wir uns mit der Dichotomie von Trustee- und Delegate-Rolle, da bei Eulau u. a. die Politico-Rolle zu sehr die Funktion der Restkategorie übernommen hat, die zu viele empirische Fälle abdeckt.

Geht man also vom Bild eines Kontinuums aus, an dessen beiden Enden Trustee- und Delegate-Rolle als Orientierungsmuster liegen, lassen sich folgende plausible Annahmen machen. In vielen, wenn nicht den meisten, Politikfeldern scheint sich dem einzelnen Abgeordneten die Trustee-Rolle infolge Komplexität des zur Entscheidung anstehenden Problems geradezu anzubieten. Zeichnet sich dagegen das Problem durch niedrige Komplexität aus, kommt die Delegate-Rolle im Sinne des imperativen Mandats in Frage. Unter bestimmten Bedingungen, vor allem in Wahlzeiten, ist es aber möglich, daß die Komplexität eines zur Entscheidung anstehenden Problems reduziert wird zugunsten einfacher, vom Wähler geteilter Handlungsmaximen. Diese Tendenz kann dadurch erklärt werden, daß sich die konservative Haltung der Wähler auf die Repräsentanten überträgt und deren Entscheidungen beeinflußt (Berelson u. a. 1954, S. 317). Diese Tendenz scheint dann um so stärker zu sein, wenn die Kandidaten eines Wahlkreises eine starke Konkurrenzsituation wahrnehmen und den Wahlausgang als knapp einschätzen (Kornberg 1966, S. 288f.). Insbesondere wird dies bei den Direktkandidaten dazu führen, sich an der Delegate-Rolle im Sinne des imperativen Mandats zu orientieren. Denn nur jene Abgeordneten, die sich ihrer (Wieder-)Wahl absolut sicher sein können, z. B. infolge eines ausgezeichneten Listenplatzes, können es sich leisten, die Trustee-Rolle zu übernehmen (Kornberg 1966, S. 291). Die Kandidaten werden sich unter den eben beschriebenen Bedingungen nicht nur an der Delegate-Rolle orientieren, sondern darüber hinaus — insbesondere bei Landtagswahlen — wahlkreis-orientiert verhalten (Dexter 1965, Eulau u. a. 1959, S. 752f.). Diese Tendenz wird dadurch gefördert, daß vor allem der nicht-prominente Abgeordnete sich für Einzelentscheidungen mit geringem Abstraktionsgrad einsetzt, weil hier die Zurechnung des eigenen Verdienstes durch die Wähler am leichtesten möglich ist (Blankenburg/Treiber 1972, S. 283 f.).

Die zu den Landtagswahlen 1964 und 1968 zu Fall 1 vorliegenden Daten scheinen unsere Thesen zu bestätigen. 1964 wurde bei der Landtagswahl im Wahlkreis 27 (Nürtingen) folgendes Ergebnis erzielt: 42,9 % der abgegebenen Stimmen erhielt die CDU, 40,5 % der abgegebenen Stimmen entfielen auf die SPD, 11,4 % der abgegebenen Stimmen konnte die FDP für sich verbuchen. Direkt gewählt wurde 1964 der Kandidat der CDU, Hagmann, über ein Zweitmandat kam der Kandidat der SPD, Wirtschaftsminister Schwarz, in den Landtag. Der Unterschied von nur 2,4 % zwischen den beiden konkurrierenden Parteien CDU und SPD ließ auch 1968

ein äußerst knappes Wahlergebnis erwarten. Diese Erwartung wurde vermutlich dadurch noch gefördert, daß sich 1968 in Baden-Württemberg die NPD zur Wahl stellte, die in anderen Bundesländern Erfolge verbuchen konnte. (Das tatsächliche Wahlergebnis 1968 im Wahlkreis Nürtingen lautete indes: die CDU erhielt 38,1 % der abgegebenen Stimmen, die SPD 29,9 %, die FDP 14,5 % und die NPD 11,7 %.)

Das Engagement der bisherigen Wahlkreisabgeordneten Hagmann (CDU) und Schwarz (SPD) und der 1968 im Wahlkreis Nürtingen neu aufgestellten Kandidaten Merz (CDU) und Röhm (SPD) in der Jungborn-Affäre kann mit der oben dargestellten Perzeption der Wahlsituation und des Wahlausgangs erklärt werden. Die SPD-Mitglieder Schwarz und Röhm übernahmen die Delegate-Rolle und stellten sich somit klar der von der Parteispitze verfolgten Politik entgegen (Justizminister Schieler, SPD, hatte sich ja entschieden für die Verwendung des Jungborn-Anwesens als halboffene Vollzugsanstalt ausgesprochen). Da sich außerdem das Kultusministerium (geleitet von einem CDU-Minister) zum Fürsprecher der protestierenden Bürger gemacht und für eine Verwendung des Jungborn-Anwesens zugunsten der Staatlichen Ingenieurschule ausgesprochen hatte, ergab sich die merkwürdige Situation, daß in dieser Angelegenheit Schwarz und Röhm als SPD-Mitglieder die Politik der CDU-Abgeordneten unterstützten. Wie sehr die Situation als Konkurrenz-Situation hochstilisiert worden war, zeigt die von MdL Merz (CDU) gegen Wirtschaftsminister Schwarz (SPD) geführte Attacke in der Nürtinger Zeitung vom 7.8.68: „Letztlich will es mir nicht recht einleuchten, warum sich der im Kreis Nürtingen beheimatete SPD-Wirtschaftsminister Dr. Schwarz nicht gleich vom Beginn der Planung an für die Überlassung des Jungborn an die Staatliche Ingenieurschule für Landbau in Nürtingen eingesetzt hat“. Daß auch Schwarz selbst die Situation als Konkurrenzsituation wahrgenommen hat, in der er der CDU nur mit spektakulärem Engagement Widerpart bieten konnte, zeigt dieser Umstand: Schwarz benutzte seine Stellung als Minister dazu, den Konflikt direkt in das Kabinett zu tragen, und ging dort mit dem Kultusminister (CDU) eine negative Koalition gegen seinen Parteifreund und Kollegen Schieler ein. Der Widerstand im Kabinett durch ein hervorgehobenes Mitglied der eigenen Partei, die Unmöglichkeit seitens des Justizministers, im Bereich Strafvollzug infolge fehlender Machtressourcen bargaining-Prozesse einzuleiten, die wirksame, da äußerst konfliktfähige institutionelle Opposition der politischen Repräsentanten sowie der besondere Umstand, daß die Große Koalition den im Kabinett

hergestellten Konsens nicht gefährdet wissen wollte, ließen bereits April 1968 erkennen, daß das Projekt Jungborn nicht durchzusetzen war.

Unter den Bedingungen, wie sie eben beschrieben und analysiert wurden, gibt es also den nur seinem Gewissen verpflichteten Abgeordneten nicht. Unter diesen Bedingungen darf die Unterstützung einer innovativen Politik im Bereich Strafvollzug durch politische Repräsentanten nicht erwartet werden – geschweige denn Initiativen zu einer innovativen Politik. Wenn auch für den Politikbereich Strafvollzug nicht gilt, daß sich hier spezifische Interessen etabliert haben, die sich ihre spezialisierten Institutionen geschaffen haben (Scharpf 1971, S. 26 f.), so weisen die vorgelegten Beispiele alle darauf hin, daß Reichweite und Geschwindigkeit von Veränderungen begrenzt werden „durch den außerordentlich hohen Konsensbedarf einer pluralistischen Entscheidungsstruktur. Unabhängig von der ideologischen Orientierung der Beteiligten tendiert das pluralistische System zu einem Konservatismus aus strukturellen Gründen“ (Scharpf 1970, S. 51). Daß andererseits das vom Justizministerium eingeschlagene Verfahren, durch Geheimhaltung der Handlungsziele und Handlungsalternativen die Konsensbildung zu erleichtern, nicht das adäquate Mittel ist, die Oppositionsbereitschaft der institutionellen Zwischenebene, nämlich der politischen Repräsentanten, zu vermindern,⁵ ist am Fall 2 deutlich geworden. Auf diese Weise wird die Aufmerksamkeit der an der Entscheidung Beteiligten von Inhalten abgelenkt und auf Verfahrensfragen gerichtet; die Kritik an Verfahrensfragen läßt sich nun dazu benutzen, die Inhalte einer bestimmten Politik zu desavouieren. Dies stellt erneut die Frage, ob das normative Konzept einer „participatory democracy“ (Naschold 1969) – d. h. der Partizipation aller an allen Entscheidungsprozessen – reduziert werden soll auf ein Partizipationsmodell, „in dem lediglich die annäherungsweise gleichmäßige Beteiligung aller Bürger an jeweils spezialisierten Entscheidungsprozessen gefordert wird“ (Scharpf 1970, S. 59), die vor allem auf die Rolle am Arbeitsplatz und andere notwendige Mitgliedschaftsrollen in Organisationen bezogen sind. Solange nämlich Einstellung und Verhaltensweisen der Bevölkerung gegenüber Strafgefangenen sich an Vorurteilen orientieren, wie dies die angeführten Beispiele zum Ausdruck gebracht haben, ist zu befürchten, daß eine Partizipation an Entscheidungsprozessen, die auf eine Humanisierung des Strafvollzugs gerichtet sind, jede innovative Politik von vornherein verhindern würde.

Summary

Three attempts are described to create correctional reform institutions in Baden-Württemberg. Two of these attempts failed, because of resistance on the part of the public and its political representatives. The third attempt is being carried through, due to favorable circumstances. The examples demonstrate that an innovative policy in the field of corrections collides with a complex interdependency of social factors and institutionalized norms. The reform attempts are therefore stifled both by a conservatism stemming from complexity as well as a structurally generated conservatism. What remains is the politics of „small steps“ and that of „muddling through“.

Anmerkungen

- (1) Anregungen aus Diskussionen mit Erhard Blankenburg, Johannes Feest, Johannes Siegrist und Ernst Wittig sind auch in dieses Papier eingegangen. Prof. F. W. Scharpf unterstützte die Arbeit finanziell. Ihnen allen möchte ich an dieser Stelle danken.
- (2) Eine Untersuchung, die das Problem der Durchsetzung zum Thema hat, müßte auch jene Widerstände genauer analysieren, die bei *inner-organisatorischem Wandel* aufzutreten pflegen.
- (3) Auffallend ist, daß gerade das Politikfeld „Strafvollzug“ zu der negativen Koalition zwischen Bevölkerung und ihren politischen Repräsentanten führt. Die Diskussion zum Thema „Humanisierung des Strafvollzugs“ ist ja stark emotional gefärbt und läßt die Frage als berechtigt erscheinen, ob die Gründe hierfür nicht in einer bestimmten Persönlichkeitsstruktur zu suchen sind. Von dieser Fragestellung ließen sich bekanntlich auch die Verfasser der „Authoritarian Personality“ leiten, wie dies z. B. items der Ethnozentrismus- und der Faschismus-Skala zeigen. Vgl. hierzu T. W. Adorno u. a. 1950, S. 110 f., 226 f., 248 ff. und 255 ff.; ferner K. Roghmann 1966, S. 27 ff., 35 ff.
- (4) Es verwundert allerdings, daß bei unseren Beispielen keiner der Abgeordneten auf die Politico-Rolle ausgewichen ist.
- (5) Im allgemeinen verschiebt sich nur der Zeitpunkt, in dem Widerstand sich zu organisieren beginnt. Vgl. hierzu auch J. Kussau, L. Oertel, Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968–1972 u. M. Konstanz 1970. Die Arbeit am Verkehrspolitischen Programm („Leberplan“) wurde während der ersten Monate nicht nur gegenüber der Öffentlichkeit und anderen Ressorts, sondern auch gegenüber dem eigenen Haus abgeschrmt.

Literatur

- ADORNO, T. W. u. a., *The Authoritarian Personality*, New York 1950.
BACHRACH, P., BARATZ, M. S., *Two Faces of Power*, in: *American Political Science Review* 1962, S. 947–952.
DIESELBEN, *Decisions and Nondecisions*, in: *American Political Science Review* 1963, S. 632–642.
BLANKENBURG, E., TREIBER, H., *Bürokraten als Politiker – Politiker als Bürokraten. Empirie des Entscheidungsprozesses und die Gewaltenteilung*, in: *Die Verwaltung* 3/1972, S. 273 ff.
BERELSON, B. R., LAZARSFELD, P. F., McPHEE, W. N., *Voting*, Chicago 1954.
DEXTER, L. A., *The Representative and his District*, in: PEABODY, R. L., POLSBY, N. W. (Eds.), *New Perspectives on the House of Representative*, Chicago 1965², S. 3 ff.

EULAU, H., WAHLKE, J. C., BUCHANAN, W., FERGUSON L. C.,
 The Role of the Representative, in: American Political Science Re-
 view 1959, S. 742–776.
 DIESELBEN, The Legislative System, New York 1962.
 HOHMEIER, J., Sicherung oder Sozialisierung. Zur Organisations-
 struktur der sozialtherapeutischen Anstalt, in: KrimJ 1/1970,
 S. 15 ff.
 infas-report, Sühnen, abschrecken oder bessern? v. 26.3.69, infas-
 Repräsentativ-Erhebung, Bundesgebiet 1969.
 KAUPEN, W., RASEHORN, T., Die Einstellung der Bevölkerung
 der Bundesrepublik zum Strafrecht und Strafvollzug, in: ZRP 1/
 1972, S. 21 f.
 KORNBERG, A., Perception and Constituency Influence on Legis-
 lative Behavior, in: The Western Political Quarterly 1966, S. 285 ff.
 NASCHOLD, F., Organisation und Demokratie, Stuttgart 1969.
 OFFE, C., Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: KRESS, G.,
 SENGHAAS, D. (Hrsg.), Kritische Studien zur Politikwissenschaft,
 Frankfurt 1969, S. 167 ff.
 POPITZ, H., Prozesse der Machtbildung, Tübingen 1968.
 QUENSEL, St., Strategie des kontrollierten Wandels: Zusammenarbeit
 zwischen Strafvollzug und Wissenschaft, in: KrimJ 2/1970, S. 66–88.
 ROGHMANN, K., Dogmatismus und Autoritarismus, Meisenheim 1966.
 SCHARPF, F. W., Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung,
 Konstanz 1970.
 DERS., Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung 1/1971,
 S. 1 ff.

10. Dezember 1972
 78 Freiburg, Reiterstr. 4