

BUCHBESPRECHUNGEN

JOSEPH H. KAISER

DIE REPRÄSENTATION ORGANISierter INTERESSEN

Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1956, 378 Seiten,
25,— DM

Die vorliegende umfassende Darstellung der gesellschaftlichen Organisation und ihres Verhältnisses zum modernen Staat ist in vier Teile gegliedert. Nach einer Einleitung über die Bedeutung der Organisation als Träger von Interessen (im weitesten Sinne) werden im ersten Teil historische Leitbilder und Strukturtypen beschrieben: der Syndikalismus, die ständisch-korporative Idee und das amerikanische System der „pressure groups“. Im zweiten Teil führt der Verfasser aktuelle Beispiele organisierter Interessen auf, nämlich Arbeitnehmer, Arbeitgeber und gewerbliche Wirtschaft, öffentlicher Dienst, Steuerzahler und Verbraucher. Im dritten Teil wird gezeigt, an wen sich die Verbandspolitik wendet: an andere Verbände, an die öffentliche Meinung, politische Parteien, das Parlament, die Regierung, die öffentliche Verwaltung und die Justiz. Der vierte, problematische Teil befaßt sich mit staatsrechtlichen Deutungen und Lösungen des Verhältnisses von gesellschaftlichen Organisationen zum Staat: mit dem Verbandspluralismus, mit dem Korporativstaat und mit eigenen Empfehlungen des Verfassers.

Seine Stellung ist etwa folgende: Durch den Verbandspluralismus sieht er die individuelle Freiheit und die staatliche Einheit gefährdet. Korporativstaatliche Lösungen lehnt er wegen der damit verbundenen autoritären Regierungsform ab, obgleich er als Katholik ständischen Ideen zuneigt und die Salazarsche Verfassung Portugals bewundert. Er erkennt den Verbänden eine repräsentative Funktion zu und möchte sie verfassungsrechtlich normieren, auf Teilgebieten auch institutionalisieren etwa im Sinne der englischen „Royal Commissions“, „Departmental Committees“ und „Consultative Committees“, nicht aber in der Form zentraler Wirtschaftsräte. „Im gegenwärtigen Stadium der Entwicklung verdient eine bescheidenere, aber elastischere Gestalt den Vorzug, und der Ehrgeiz, glanzvolle Institutionen von kompletter sozialer und politischer Symmetrie und intellektueller Perfektion ins Leben zu rufen, ist fehl am Platz. Solenne Formulierungen können erst die Krone langer Erfahrungen und ausgiebigen Experimentierens sein.“

Die besondere Leistung des Verfassers besteht darin, daß er erstmalig die gesamte deutsche und den größten Teil der ausländischen Literatur über gesellschaftliche Organisationen und ihr Verhältnis zum modernen Staat erfaßt und verarbeitet hat. Allerdings sind Quantität

und Qualität der vorhandenen Unterlagen zu einzelnen Themen so verschieden, daß bei einem derart umfangreichen Unternehmen nicht alle Teile gleichwertig ausfallen können. So ist beispielsweise der Abschnitt über die Kirchen ungleich besser als der über die Bauernschaft, wo eine einseitige Literatur von Bauernideologie strotzt, während über die Verbände, die dies gefördert haben, wenig bekannt ist.

Weniger auffällig, aber folgenreicher sind solche Mißverhältnisse im internationalen Vergleich. Die amerikanische Literatur ist umfangreicher als alles übrige, was zu diesem Komplex geschrieben worden ist. Und sie ist in realistischer Weise staatskritisch, weil sie wesentlich auf empirischen Untersuchungen der tatsächlichen politischen Verhältnisse aufbaut. Solche Untersuchungen sind in Europa auch in demokratischen Ländern noch relativ selten; in Ländern mit autoritären oder totalitären Regierungsformen können sie überhaupt nicht geleistet werden. Hier mochte man eine Besserung der politischen Zustände dadurch erhoffen, daß man versuchte, die politischen Institutionen an einem hohen Sinn zu orientieren oder, wenn auch diese Hoffnung zuschanden war, indem man eine bessere politische Ordnung für spätere Geschlechter entwarf. Bis heute ist die europäische Literatur vom politischen Gemeinwesen vorwiegend idealistisch und konstruktiv.

Dieser qualitative Unterschied der benutzten Literatur wirkt leider in die Gegenüberstellung von Syndikalismus, Korporativstaat und Verbandspluralismus hinein. D.h. Kaiser weist sehr richtig den utopischen Charakter des Syndikalismus nach und scheidet diese Konstruktion aus dem Vergleich aus. Und er begnügt sich nicht mit der Darstellung ständisch-korporativer Ideen, sondern hat sich auch die Mühe gemacht, korporativstaatliche Elemente in der portugiesischen, in der spanischen und in der jugoslawischen Verfassung nachzuweisen. Aber das Studium der Verfassungstexte nebst Kommentaren und Apologien sowie die Unterhaltung mit maßgeblichen Autoren ergeben keine realistische Vorstellung von der Verfassungswirklichkeit in diesen Ländern. Kaiser erklärt den Zusammenhang zwischen korporativstaatlicher Verfassung und autoritärer Regierungsform damit, daß eine besonders starke Staatsgewalt notwendig sei, um die Verbände in Korporationen zu zwingen. Könnte er nicht umgekehrt darauf beruhen, daß korporativstaatliche Einrichtungen besonders geeignet sind, autokratische Macht gegen eine demokratische Willensbildung des Volkes durch die Volksvertretung abzusichern? Alles, was nachträglich über die Verfassungswirklichkeit im nationalsozialistischen Deutschland, im faschistischen Italien und im peronistischen Argentinien bekannt geworden ist, deutet darauf hin. Aber die beiden ersten Fälle sind eben deshalb für

Kaiser keine Beispiele echter korporativstaatlicher Verfassung; und Argentinien wird nicht behandelt.

Auf der Gegenseite erscheinen die bekannten Mängel des amerikanischen Verbändepluralismus, die man natürlich auch in Westdeutschland und anderen Demokratien als ein Stück Verfassungswirklichkeit nachweisen kann, in der staatsidealistischen Literatur stark vergrößert und grob verallgemeinert als Desintegrationsprozeß des Staates. Bei solchen Urteilen bleibt unerklärlich, wie sich die „pressure groups“ in Amerika mehr als ein Jahrhundert lang gegenseitig zerfleischen können, wieso der amerikanische Staat überhaupt noch existiert. Jedenfalls lehnt der Verfasser den Verbändepluralismus mit *Carl Schmitt* als Kronzeugen ab und stimmt in den Ruf *Werner Webers* nach dem starken Staat ein, dem einzigen „Garanten für die Freiheit des Individuums“ gegenüber den Verbänden. Man stützt, denkt an die Begeisterung, die seinen Kronzeugen bei der Machtergreifung Hitlers erfüllte, und fragt sich, wer die Freiheit des einzelnen in der deutschen -Vergangenheit wohl mehr bedroht hat: der starke Staat oder die starken Verbände?

Natürlich wird sich ein ernster Wissenschaftler in einer so zentralen Frage nicht allein durch die Literatur zu einem schiefen Urteil verführen lassen. Es wird durch die Denkschablone vom dialektischen Verhältnis von Staat und Gesellschaft erleichtert. Verständlich wird es erst aus der Art, wie der Verfasser den Streik betrachtet. Daraus ergibt sich nämlich, daß die Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Verbänden ein schwelender Bürgerkrieg, die zwischen Verbänden und Staat eine verkappte Revolution sei. Wer gegen solche Unterstellungen gewappnet ist, wird die im übrigen höchst verdienstvolle und interessante Arbeit mit Gewinn lesen.

Dr. Rupert Breitling

THEODOR ESCHENBURG HERRSCHAFT DER VERBÄNDE?

Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1955, 88 Seiten,
3,80 DM

Die politische Herrschaft wird in der Bundesrepublik gewöhnlich von mehreren miteinander verbündeten Parteien (Koalitionen) ausgeübt. In wechselnder Zusammensetzung bestellen diese die Regierungen im Bund, in den Ländern und in den meisten größeren Gemeindeverbänden. Die jeweiligen Koalitionspartner teilen aber nicht nur die Zahl der zu ernennenden Minister und Staatssekretäre in einem bestimmten Verhältnis (Proporz) untereinander auf, sondern auch bei Ernennungen und Beförderungen von Berufsbeamten werden bestimmte Parteianteile (Quoten) berücksichtigt. Weil aber die Parteien ihrerseits auf

die Unterstützung von Verbänden angewiesen sind, oder weil es schon innerhalb von Parteien einen Verbandsproporz gibt, werden durch den Koalitionsproporz der Parteien noch zahlreiche andersartige Quoten beansprucht, etwa nach Konfession, nach landsmannschaftlicher Herkunft, nach Mitgliedschaft bei Berufsverbänden usw. Daher treffen nicht selten mehrere Quotierungsgesichtspunkte bei einer offenen Stelle zusammen, beispielsweise CDU-katholisch-Badener-131er oder SPD-Gewerkschaft-Verfolgter-Norddeutscher oder FDP-Beamtenbund-evangelisch-Vertriebener usw. Die fachliche Eignung des Bewerbers tritt immer mehr zurück; Hauptsache, die Quoten der verbündeten Gruppenmächte werden erfüllt.

Diese und andere Übel der Ämterpatronage erläutert der Autor des vorliegenden Buches, ein erfahrener Verwaltungsfachmann, der jetzt politische Wissenschaften an der Universität Tübingen lehrt, an Hand einer Fülle von Beispielen aus der Praxis. Eschenburg kann sogar Beispiele dafür bringen, daß Verbände sich direkt in Personalfragen öffentlicher Verwaltungen einschalten, daß Minister ihre Verantwortung für Amtshandlungen ihrer Untergebenen verleugnen und diese dem Zorn interessierter Gruppen ausliefern, den sie selber als künftige Wahlkandidaten fürchten. Die Bedeutung von „Verantwortung übernehmen“ habe sich im politischen Sprachgebrauch verschlechtert. Gewöhnlich ist es nur noch eine schöne Floskel für „politische Macht übernehmen“.

Eschenburg läßt keinen Zweifel über die zersetzenden Wirkungen solcher Verhältnisse: die Flucht des Beamten aus der Verantwortung durch Zuständigkeitsabwälzung, Verschanzung hinter Formvorschriften, Rückversicherung bei Vorgesetzten, Verzögerungstaktik, Rücksicht auf Partei- und Verbandswünsche usw. Er zitiert *Walter Rathenau*, der 1906 auf eine Äußerung Graf Harry Kefflers, die Mißwirtschaft daure schon so lange, daß man anfangen könne zu hoffen, sie werde ohne Katastrophe ablaufen, geantwortet habe: „Sie irren sich. Eine Bank wie die Deutsche Bank kann fünf Jahre von gänzlich unfähigen Direktoren geleitet werden, ohne daß draußen jemand etwas merkt, aber dann wird allmählich der Abstieg beginnen. Bei einem Staat wie Deutschland kann ein Mißregime vielleicht 20 Jahre ohne großen Schaden dauern; dann aber melden sich plötzlich überall die Folgen.“

Es ist bedauerlich und vom Verfasser wahrscheinlich nicht beabsichtigt, wenn bei der Lektüre der Eindruck entsteht, daß das Grundübel in der politischen Tätigkeit der Verbände zu suchen ist. Dieser Eindruck wird vor allem durch den negativen Schluß hervorgerufen, in dem von „unserer gegenwärtigen staatlichen Desintegration“ die Rede ist, von „einer Wandlung des Verfassungszustandes“ in dem (negativen) Sinne, daß wir zu einem Zustand

tendierten, „der mehr einem Bund der vereinigten Verbände, Kirchen, Kreis- und Stadtrepubliken nahekommt, mehr einem Gruppenstaat als einem Bundesstaat“. Auch der neue, zweifellos zügigere Titel „Herrschaft der Verbände?“ trägt dazu bei, ist aber sachlich weniger gerechtfertigt als die ältere Überschrift „Staatsautorität und Gruppenegoismus“, unter der es als Heft 9 der Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Düsseldorf erschienen und bald vergriffen war.

Die Mißstände, die Eschenburg besonders in der öffentlichen Verwaltung aufzeigt, sind für sich alarmierend genug. Aber die Beispiele sollten nicht zur Verdammung der Verbände führen, sondern Möglichkeiten einer Eindämmung der Ämterpatronage empfehlen. Tatsächlich macht der Verfasser am Anfang seiner Schrift ganz konkrete Besserungsvorschläge, wo er auf das englische Beispiel hinweist. Dort sind nämlich Politik und öffentlicher Dienst streng getrennte Bereiche. Ernennung und Beförderung der Beamten liegt in der Hand einer gruppenunabhängigen Personalkommission. Aber ebenso wie englische Parteien ihre Funktionäre nicht im öffentlichen Dienst unterbringen können, ist es Beamten unmöglich, ihre Karriere durch politische Aktivität zu fördern. Wer sich für die Politik entscheidet, muß sein Amt mit allen Rechtsansprüchen aufgeben. Entsprechende Vorschläge des Autors kommen leider vor seinen Beispielen weniger zur Geltung, als wenn diese darin ausmünden würden. Die Beispiele selbst bieten die beste Orientierung über die Praxis der Ämterpatronage in Westdeutschland, die bisher vorliegt.

Dr. Rupert Breitling

SOZIOLOGIE

Ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde

Herausgegeben von Arnold Gehlen und Helmut Schelsky.
Eugen Diederichs Verlag, Düsseldorf—Köln 1955, 352
Seiten, Lw. 22,50 DM.

Die Soziologie hat in Deutschland erst nach langer Pause, nach dem 2. Weltkrieg, wieder Fuß gefaßt; kein Wunder deshalb, wenn bislang nur die Ergebnisse der ausländischen, insbesondere der amerikanischen Forschung im Vordergrund standen. Dieser Zustand wandelt sich. Die von Gehlen und Schelsky herausgegebene Sammlung zeigt, daß nunmehr auch die deutsche soziologische Forschung mit Ergebnissen aufzuwarten hat. Diese Sammlung stellt insofern eine glückliche Lösung dar, als sie in einem angemessenen Umfang auch den unbefangenen Leser an eine ihm bisher unbekanntere Betrachtungsweise heranführt. Das Buch gibt durch Beiträge namhafter Fachgelehrter eine Einführung in das soziologische Sehen und Denken und stellt die wichtigsten Teilgebiete dar. *Arnold Gehlen* blendet in die Sozialstrukturen der Primitiven zurück und beweist da-

mit, daß es nicht immer schon „so“ war bzw. daß es „auch anders“ geht; *Gerhard Mackenroth* hat noch den Beitrag „Bevölkerungslehre“ geliefert, in dem er die Gesellschaft und ihre Analyse vorwiegend als statistische Problematik erörtert; *Carl Jantke* stellt seine Betrachtung der vorindustriellen Gesellschaft besonders unter den Blickwinkel von Arbeit und Wirtschaft in ihrem Zusammenhang mit Ethik und Pädagogik, und er beleuchtet zugleich die Beziehungen der neu aufsteigenden Klasse zur Staatsautorität. *Rene König* handelt über die Familie. Die Herauslösung der modernen Familie aus dem Bestand der Sippe — rechtlich und tatsächlich —, die Erziehungsleistung zum sozialen, sittlichen Wesen durch die Familie und die Einflüsse der modernen Wirtschafts- und Sozialverhältnisse auf deren Bestand sind einige der erörterten Fragen. *Helmut Schelsky* behandelt die Betriebssoziologie; er geht dabei auch auf die Entstehung und Rolle der Gewerkschaften ein und weist auf deren gegenwärtige Problematik hin, ohne sie natürlich in diesem Rahmen ausschöpfen zu können. Die Agrarsoziologie wird von *Herbert Köttner*, die Soziologie der Großstadt von *Elisabeth Pfeil* dargestellt. Der große Beitrag von *Otto Stammer* über „Politische Soziologie“ sieht die Interessengruppen, insbesondere Parteien und Verbände, im Rahmen sowohl der parlamentarischen Demokratie wie im Herrschaftsbereich des Totalitarismus. Am Ende gibt *Karl Heinz Pfeffer* einen sehr nützlichen Überblick über die sozialen Systeme der Welt, von den primitiven Stämmen bis zum technokratischen Kommunismus und Amerikanismus. Er vergißt auch nicht, auf die Entstehung neuer quasi-proletarischer Schichten im gegenwärtigen Zeitalter des Umbruchs hinzuweisen. Wer dieses Buch durcharbeitet, erhält so etwas wie einen „soziologischen Blick“.

Wolf Donner

FRANZ ERNST

GRUNDLAGEN DER POLITISCHEN GEGENWARTSKUNDE

Bollwerk-Verlagsgesellschaft, Frankfurt/Main, 464
S., 15,80 DM

Das vorliegende Buch ist vor allem für Lehrer und Lehrerinnen geschrieben, „die in dem Bürgerkunde oder Staatsbürgerkunde, Sozialkunde, Gemeinschaftskunde, Gegenwartskunde genannten Lehrfach tätig sind“. Aber auch der Lernende, darüber hinaus jeder, der an den Tatsachen und Problemen des politischen Lebens der Gegenwart interessiert ist, wird es mit bestem Nutzen lesen können. Der Verfasser hat den Umkreis seiner Betrachtungen sehr weit gezogen. So ist es ihm gelungen, wirklich *die* „Grundlagen der politischen Gegenwartskunde“ darzustellen. Zu begrüßen ist vor allem auch, daß er kritische Anregungen gibt. So begnügt er sich z. B. nicht damit, die bestehenden poli-

tischen Parteien zu schildern, sondern nimmt in dem Abschnitt „Zur Diskussion über die Daseinsberechtigung und die Mängel der Parteien“ Stellung zu dieser heute so oft diskutierten Frage. In derselben Linie liegt seine Auseinandersetzung mit den Fragen der Eigentums- und Wirtschaftsordnung und den verschiedenen ökonomischen und sozialen Theorien der Gegenwart. Daß Ernst über Außenpolitik, die heutigen internationalen Organisationen und Pakte orientiert und hierbei vor allem der Europa-Bewegung breiten Raum gibt, ist eine weitere entschiedene Bereicherung des Inhalts. Neben diesen Vorteilen sind die vorhandenen Mängel geringfügig. Zu bedauern ist, daß Ernst die Legende von der von der britischen Besatzungsmacht befohlenen Einheitsgewerkschaft nur sehr lahm und schwächlich zurückweist.

Dr. Franz Theunert

OSSIP K. FLECHTHEIM
DIE DEUTSCHEN PARTEIEN SEIT 1945
Quellen und Auszüge

Carl Heymanns Verlag, Berlin 1955, 158 Seiten, 5,70 DM

Mit der Verschärfung der politischen Gegensätze und der Zunahme der Spannungen innerhalb unseres demokratischen Parteienstaates wächst das Interesse an Wesen, Gestalt und Struktur dieser Parteien selbst. Zahlreiche Neuerscheinungen haben sich bemüht, diesem

gesteigerten Interesse, das der Demokratie nur zugute kommen kann, zu begegnen. Ihr Haupt-„Fehler“ lag dabei zumeist nicht in ihrem starken Umfang, sondern im hohen Preis. Beidem geht das von O. K. Flechtheim herausgegebene kleine preiswerte Werk, das für jeden Interessierten erschwinglich ist, von vornherein aus dem Wege. Was der ungemein belehene und sachkundige Herausgeber an wichtigen einschlägigen Veröffentlichungen der jüngsten Zeit, vom wissenschaftlichen Aufsatz bis zum Auszug aus Parteikorrespondenzen, von Gesetzesbestimmungen bis zur Parteisatzung hier zusammengetragen hat, ist von einer komprimierten, aufschlußreichen Deutlichkeit, dabei immer gut lesbar, die einen bei der Lektüre, hat man einmal begonnen, nicht mehr losläßt. Der Einblick in die soziale Struktur unserer Parteien, das Wesen ihrer Parteigremien, den Widerspruch von Parteisatzungen und gesetzlichen Bestimmungen zur Parteienwirklichkeit, die Problematik der Parteienfinanzierung, alles dies und viel mehr wird einem bei der Lektüre deutlich, so daß man am Ende des an Umfang kleinen Werkes glaubt, ein dickes Kompendium gelesen zu haben, eine solche Fülle sorgsam gegliederten und bearbeiteten Stoffes wird hier geboten. Für jeden am politischen Leben Interessierten ist die Anschaffung dieses preiswerten Bandes daher dringend zu empfehlen.

Dr. G. E.