DIE NEUE GESELLSCHAFT

Herausgegeben von

Otto Brenner, Dr. Heinrich Deist, Fritz Erler,

Waldemar von Knoeringen, Prof. E. W. Meyer, Prof. Carlo Schmid,

Dr. Carl Schumacher, Herbert Wehner

10. Jahrgang · Heft 2 · März/April 1963

VERLAG NEUE GESELLSCHAFT GMBH · BIELEFELD

INHALT

Demokratie, Autorität und Führung 85
Von Fritz Erler, MdB, Bonn

Dr. Heinz Pächter, New York
Wie Kennedy regiert 93

Dr. Ulrich Dübber, Bonn
An den Stellwerken der Macht 101

Dr. G.-H. Horn, Kiel
Führungskunst für morgen 110

Diskussion
Dr. Erich Küchenhoff, Münster
Landesverrat, Oppositionsfreiheit und Verfassungsverrat . . . 124

Dr. Lutz Köllner, Münster
Die Finanzierung wirtschaftlichen Wachstums in Entwicklungsländern 140

Zeitgeschehen 147

Berichte und Analysen
Die Staats- und Gesellschaftsstruktur Israels 153
Von Dr. Moshe Tavor, Jerusalem

Sowjetisches und jugoslawisches Parteiprogramm 158
Von Günther Bartsch, Dame

Kritik 163

Vorschau 177

Die Autoren dieses Heftes 178

Redaktion: Ulrich Lohmar, MdB, 48 Bielefeld, Pressehaus, Postfach 26 und 27; Telefon 6 31 11
Verantwortlicher Redakteur: Wilhelm Ingenand

VERLAG NEUE GESELLSCHAFT GMBH, 48 Bielefeld, Pressehaus, Postfach 26 und 27; Fernruf Bielefeld 6 31 11; Fernschreiber Nr. 09-32 845. Postscheckkonto Hannover 62 68, Bankverbindung: Bank für Gemeinwirtschaft, Bielefeld, 412. Druck: Presse-Druck GmbH, Bielefeld.

DIE NEUE GESELLSCHAFT erscheint alle zwei Monate. Abonnentenpreis Inland: 3,48 DM einschl. Zustellgebühren; Ausland: 3,— DM einschl. Porto bei halbjähriger Bezugszeit. Kündigungen nur zum 1. Januar und 1. Juli möglich. Bezug durch die Post, den Buch- und Zeitschriftenhandel oder durch den Verlag. Einzelpreis 2,80 DM zuzüglich Porto. — Anzeigenpreisliste Nr. 3 — Umschlag: Eugen Nerdinger, Augsburg.

DEMOKRATIE, AUTORITÄT UND FÜHRUNG

Von Fritz Erler, MdB, Bonn

Jedes menschliche Zusammenleben bedarf der Ordnung. Die Ordnung wird durch die Einhaltung gewisser Spielregeln aufrechterhalten. Eine ganze Anzahl dieser Regeln ist in Gesetzen niedergeschrieben. Ihre Einhaltung wird infolgedessen notfalls mit Gewalt erzwungen. Wer derartige Spielregeln verletzt, wird bestraft oder im Rahmen des bürgerlichen Rechtes auf andere Weise von den Gerichten zur Einhaltung der Regeln gezwungen. Es gibt aber eine unübersehbare Fülle weiterer Regeln, die an die Einsicht und Überzeugung der Betroffenen appellieren, ohne direkte Sanktionen für den Fall der Verletzung vorzusehen. Solche Regeln schlagen sich nieder in den Begriffen der Moral, in der für das menschliche Zusammenleben unentbehrlichen Werteordnung und in den Grundvorstellungen der Religionen. Je mehr Gesetz und Recht, Moral und Religion mit den Überzeugungen der Menschen von den Notwendigkeiten ihres Lebens übereinstimmen, desto unangefochtener ist ihre Autorität. Autorität ist also nicht nur an Personen geknüpft.

Über das Spannungsverhältnis von Autorität und Freiheit habe ich im Jahre 1959 folgendes geschrieben:

„Die Ordnung menschlichen Zusammenlebens, zu der wir uns bekennen, verlangt beides: Autorität und Freiheit. Beide sind erforderlich; aber beiden müssen die nötigen Grenzen gesetzt werden. Wo es nur Autorität gibt und keine Freiheit oder ein Überwuchern der Autorität und eine Verkümmerung der Freiheit, da haben wir es mit Gewaltherrschaft zu tun. Wo aber die Freiheit ohne Schranken gesehen wird, entartet die menschliche Gesellschaft zur Anarchie. Sehr leicht schlagen Gewaltherrschaft und Anarchie ineinander um. Wird der Bogen der Gewaltherrschaft überspannt, bricht sich aufgestauter Druck Bahn und bringt der Zusammenbruch der Gewaltherrschaft anarchische Zustände mit sich. Umgekehrt führt das autoritätslose Walten der Freiheit ohne Bindungen zu einer solch unerträglichen Zerfaserung jeder Gemeinschaft, daß sehr bald der Ruf nach Ordnung und auch nach dem starken Mann übermächtig und die Anarchie von der Gewaltherrschaft abgelöst wird[1]).“

Karl Jaspers sieht dieses Spannungsverhältnis ähnlich. Er schrieb 1962:

„Im Verstandesdenken trennen wir Freiheit von Autorität. Sie werden wie zwei Parteien. Jede Seite bekommt ihre Rechte. Die eine wird ohne die andere gedacht. Es gibt die Möglichkeit des Sieges einer Seite: Freiheit, die endlich die verworfene Autorität überwunden hat — Autorität, die der Freiheit Herr geworden ist.

Jedoch gehören Freiheit und Autorität zusammen: Die eine wird wahrer, reiner, tiefer nur mit der anderen. Gegner werden sie erst, wenn Freiheit zur Willkür, wenn Autorität zur Gewalt wird. In dem Maße, als sie Gegner werden, verlieren beide ihr Wesen. Der einzelne ohne Autorität, in Willkür geraten, weiß nicht, was er soll. Die Autorität ohne Freiheit läßt Gewalt zum Terror werden ...

Je mehr Zwang, desto weniger Autorität. Das Maß der Gewaltanwendung ist ein Maßstab für das Schwinden einer Autorität. Das Ideal gewalttoser Auto-

1) Zeitschrift „Evangelische Ethik“, Heft 6/1959, Seite 331.

rität ist entgegengesetzt dem autoritätslosen Terror[3])."

Die Autorität muß sauber vom Prestige abgegrenzt werden. Prestige fordert Ehre und Anerkennung für Stellung und Funktion, ohne daß der Prestigeheischende tatsächlich führt, ohne daß Führungsimpulse von ihm ausgehen. Autorität hingegen ergibt sich aus der Befolgung von Meinung und Ratschlag nicht nur aus der Stellung heraus, sondern aus der Überzeugung von der Richtigkeit der gewordenen Mitteilung. Autorität wird gezollt, nicht gefordert. Sie ist ein Element der Führung, nicht aber des Ansehens oder der bloßen Gewalt. Deshalb geht Plato bei seiner Darstellung der Autorität nicht von der juristischen oder effektiven Machtposition aus, sondern sieht die Autorität bei dem, der die vier Haupttugenden besitze: Weisheit, Tapferkeit, Gerechtigkeit und Besonnenheit.

So, wie das menschliche Zusammenleben ohne Ordnung nicht denkbar ist, bedarf die Demokratie der Führung. Die direkte Entscheidung von Sachverhalten ist wohl nur noch in den überschaubaren Bereichen etwa der Schweiz oder der Gemeindepolitik (daher in Baden-Württemberg die Einrichtung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides) möglich. Die Volksentscheide etwa des französischen Typus sind entgegen ihrer Firmierung keine direkte Demokratie, sondern lediglich Akklamation zu den Entscheidungen einer noch kleineren Führungsgruppe oder sogar eines einzelnen Mannes. Der demokratische Charakter einer Gesellschaft hängt daher entscheidend von der Art der Wahl und der Aufgabe der mit den politischen Entscheidungen Beauftragten ab. Das Wesen der Regierung durch Beauftragte im Unterschied zu den romantisierenden Vorstellungen von der Regierung durch das Volk ist besonders klar von Schumpeter dargelegt worden:

„Die Rolle des Volkes ist es, eine Regierung hervorzubringen oder aber eine Zwischenkörperschaft, die ihrerseits eine nationale Regierung hervorbringen wird. Wir definieren daher: Die demokratische Methode ist jene institutionelle Einrichtung für das Herbeiführen politischer Entscheidungen, in der einzelne Persönlichkeiten die Entscheidungsbefugnis auf dem Wege eines wettbewerblichen Ringens um die Wählerstimmen erwerben[3])."

Zur Rollenverteilung zwischen Wähler und Gewähltem sagt Schumpeter weiter:

„Die Wähler außerhalb des Parlaments müssen die Arbeitsteilung zwischen ihnen und den von ihnen gewählten Politikern anerkennen. Sie dürfen ihr Vertrauen nicht zu leichtfertig zwischen den Wahlen zurückziehen, und sie müssen verstehen, daß — nachdem sie einmal eine Persönlichkeit gewählt haben — die politische Aktion deren Sache und nicht ihre ist[4])".

Der Rahmen des Wählerauftrages bedarf einer genaueren Absteckung. Er ist durch die Verfassung des Landes, durch das vor der Wahl der Wählerschaft vorgelegte Programm und natürlich dann auch durch das Gewissen des gewählten Abgeordneten abgesteckt. Dabei sollte man den Gewissensbegriff nicht überstrapazieren.

„Selbstverständlich sind alle Entscheidungen ‚gewissenhaft' zu fällen. Das heißt doch wohl im gegenwärtigen Sprachgebrauch nichts anderes, als daß ihnen eine gründliche Prüfung des Für und Wider vorausgehen muß. Das ist etwas anderes als die Inanspruchnahme eines unumstößlichen Befehls, den mir in nahezu dramatischen Situationen mein Gewissen gibt und den ich befolgen muß. So manches Mal aber wird das Gewissen vorzeitig als Argument benutzt und damit eine Diskussion beendet, die eigentlich mit dem Austausch des Für und Wider zu weiterer Klärung noch fortgesetzt werden sollte. Eine noch so ‚gewissenhaft', das heißt sorgfältig erarbeitete Überzeugung ist noch kein Gewissensbefehl. Überzeugungen sind Argumenten zugänglich, können in der Diskussion geändert werden und auch zu Kompromissen führen. Der Gewissensbefehl dagegen steht nicht zur Diskussion und kennt keinen Kompromiß[5])."

Die Vielfalt der Probleme und die schnellen Veränderungen in der mo-

[3]) Karl Jaspers: „Freiheit und Autorität", in: „Universitas", Heft 4/1962, S. 348/49.

[3]) Joseph A. Schumpeter: „Capitalism, Socialism and Democracy", 2. Auflage, New York 1947, S. 269.
[4]) A. a. O., S. 295.
[5]) Erler, a. a. O., S. 332.

dernen Industriegesellschaft zwingen zu Entscheidungen, deren Art und Ausmaß bei der Wahl der Beauftragten auch nicht annähernd vorherzusehen waren. Dennoch können und dürfen die Beauftragten sich derartigen Entscheidungen nicht entziehen. Selbst die englische Verfassungspraxis kennt nur wenige Fälle, in denen durch Auflösung des Parlaments und Neuwahlen der Souverän, das heißt die Gesamtheit der wahlberechtigten Bürger, zu einer Stellungnahme aufgefordert wird. Das deutsche Verfassungsrecht hat diese Möglichkeit außerordentlich erschwert. In Amerika ist die Regierung des Präsidenten für die gesamte Wahlperiode gewählt. Das wesentliche Mittel der Wählerschaft, den Auftrag in gebotenen Grenzen zu halten, ist die Ersetzung einer Unzufriedenheit hervorrufenden Gruppe von Beauftragten durch andere bei der nächsten Wahl. Dazu kommt in der Zwischenzeit die Möglichkeit, durch die Androhung einer solchen Entscheidung die mit der Handlungsbefugnis ausgestatteten Beauftragten zu einem Überdenken der eigenen Verhaltensweisen zu zwingen.

Das wichtigste Kontrollmittel, um die Rechenschaftspflicht der Beauftragten gegenüber den Auftraggebern mit Substanz zu erfüllen, ist infolgedessen die Neuwahl mit der Möglichkeit der Abwahl einer Führungsgruppe und ihrer Ersetzung durch eine andere. Im Staat heißt das die Ersetzung der führenden Partei durch eine andere Partei. Sehr leicht ist das nicht. Das Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland verlangt die Umorientierung eines erheblichen Teiles der Wählerschaft, bevor im Parlament wirklich andere Mehrheitsverhältnisse möglich werden. Geringere Umorientierungen führen allenfalls zu einigen Verschiebungen innerhalb der herrschenden Parteienkonstellation oder zu neuen Koalitionsvereinbarungen, bei denen der bisher entscheidende Faktor auch künftig ein wesentlicher Bestandteil der Regierung bleibt und eine völlige Auswechselung der Führungsgruppe infolgedessen erschwert ist.

Noch schwieriger ist eine solche Auswechselung in den großen miteinander ringenden Parteien. Lediglich die Verjüngung im Zuge der Ablösung einer ausscheidenden Generation durch die heranwachsende oder aber grobes Versagen der Spitze führen nach allen bisherigen Erfahrungen zu einem solchen Wechsel. Die Abwahl als Kontrollmittel ist infolgedessen unter den heutigen Umständen kein voll befriedigendes Instrument. Es gilt also, andere Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Beauftragten funktionsfähig zu halten. Das gilt vor allem für die Diskussion. Leider nehmen, wenn man von wenigen, die Gemüter ganz besonders erregenden Problemen absieht, an derartigen Diskussionen über politische Entscheidungen sowohl im Volke als auch in den politischen Parteien nur Minderheiten teil. Welche Macht einer allgemeinen Diskussion innewohnt, ist durch das Schicksal des vorigen Kabinetts Adenauer erwiesen. Ohne die Diskussion der „Begleitumstände" der „Spiegel"-Affäre in Parlament und Öffentlichkeit wäre das Ausscheiden des Verteidigungsministers Strauß nicht erzwungen worden und auch das damalige Kabinett nicht in den Strudel hineingeraten. Der Regierung gegenüber haben Parlament und im Parlament die Opposition eine direkte Kontrollaufgabe. Regierung und Parlament ihrerseits werden von der öffentlichen Meinung kontrolliert. Außerdem gibt es die Kontrolle der gewählten Abgeordneten durch die sie entsendende Gruppe, d. h. durch die Wählerschaft im Wahlkreis und die Parteiorganisation. Vom Brief bis zur Diskussion in einer Mitgliederversammlung und auch schließlich zur Einbringung von Anträgen an die Parteitage erstreckt sich dieses Einwirkungsmittel.

Wirksam ist dieses Mittel nur, wenn im Staate die Meinungsfreiheit in allen ihren Aspekten gewahrt wird und die Parteien in sich eine demokratische Struktur haben. Dazu gehört, daß es genug Bürger gibt, die den öffentlichen Dingen zugetan sind und sich um sie kümmern. In unserem Lande fehlt weitgehend noch eine „classe politique". Zur politischen Wirksamkeit auch als Kontrollierender und nicht nur als Gewählter gehören die Bereitschaft, sich umfassend zu informieren, und der Wille, am politischen Ringen teilzunehmen. Dabei handelt es sich um ein Ringen mit Risiken. Der Bürger versteht dieses Risiko genau, wenn es sich um das Geschäftsleben handelt. Aber

auch im politischen Leben wird im Wettbewerb gerungen. Gerade der Wettbewerb verschiedener demokratischer Kräfte kennzeichnet eine freiheitliche Ordnung. So wie Wettbewerbsverfälschungen im Wirtschaftsleben schädlich sind, bedrohen sie auch im politischen Leben den freiheitlichen Charakter unserer Gesellschaft. Deshalb gehört zu den Aufgaben eines wachsamen Demokraten die Sicherung fairer Wettbewerbschancen im politischen Ringen. Nur dann vermögen sich auch hier Tüchtigkeit, Initiative und Einsicht in die Notwendigkeiten erfolgreich durchzusetzen.

Der in eine Führungsfunktion Gewählte hat sich vor der Wahl schon ein gewisses Maß an Autorität erworben. Sonst wäre er nicht zur Wahl gestellt und gewählt worden. Diese Autorität kann er durch sein Verhalten nach der Wahl festigen oder auch verspielen. Der mit der Führung betrauten Mannschaft muß im Rahmen der allgemeinen Überzeugungen der sie entsendenden Gruppe ein gewisser Handlungsspielraum gelassen werden. Sonst wird eine solche Gruppe, also auch eine politische Partei, unfähig zu schnellen Entscheidungen und damit manövrierunfähig im politischen Kampf. Ähnliches gilt natürlich auch für die Führung eines Staatswesens, die zur Auseinandersetzung mit den Problemen der Zeit und insbesondere mit den Zügen außenpolitischer Partner oder Gegner entscheidungsfähig sein muß. Wer diese Entscheidungsfähigkeit über Gebühr beschneidet, macht demokratische Gruppierungen oder Völker institutionell undemokratischen Gegnern unterlegen. Deshalb müssen auch unsere demokratischen Einrichtungen die Möglichkeit schnellen politischen Handelns einschließen. Selbstverständlich muß sich dieses Handeln im Rahmen unserer demokratischen Ordnung bewegen und darf nicht grundsätzlich dem erteilten Auftrage widersprechen. Deshalb wird sich etwa eine sozialdemokratische Parlamentsfraktion auch bei den Entscheidungen des Tages im Rahmen der grundsätzlichen Beschlüsse der Parteitage bewegen müssen. Eine zu starke Festlegung im Detail würde hingegen Fraktion und Partei für die Zeit zwischen den Parteitagen bei der gesetzgeberischen Arbeit, der Einwirkung auf die Regierungstätigkeit und überhaupt beim Kampf um mehr Einfluß und Macht im Staate lähmen. Schließlich gehört es zu den wesentlichen Aufträgen, die einer Partei von ihrer Mitgliedschaft gegeben sind, Teilhabe an der Macht zu erlangen und mit dieser Teilhabe möglichst viel von den politischen Vorstellungen der Partei durchzusetzen. Eine Führung, die diesen Teil des Auftrages nicht ernst nimmt, versäumt ihre Pflicht.

Die Entscheidungen der politischen Führung, sei es des Staates oder einer Partei, werden nur dann akzeptiert, wenn die davon Betroffenen von ihrer Richtigkeit überzeugt sind. Die Staatsführung hat die Möglichkeit, ihre Entscheidungen mit den Mitteln der politischen Macht durchzusetzen, auch wenn sie Widerspruch hervorrufen. Selbst dies ist aber nur bedingt möglich. Zu wenig innere Übereinstimmung mit den Entscheidungen der Regierung führt zur Zerstörung der Autorität eben dieser Regierung und damit früher oder später zu ihrer Ablösung. Auch die Staatsführung muß sich daher um ein gewisses Maß an Übereinstimmung mit den Vorstellungen der Staatsbürger bemühen. Erst recht gilt das für die Führung einer Partei in ihrem Verhältnis zu der sie tragenden Mitgliedschaft. Ihre Autorität entspringt nur bedingt dem ihr durch Wahl übertragenen Amt. Sie muß die Autorität ständig durch Vorbild, Leistung und Überzeugung bewahren und — so es geht — stärken. Anspruch und Stellung reichen zur Bewahrung einer solchen Autorität nicht aus.

Es gibt übrigens Autorität außerhalb eines jeden Amtes. So manches Mitglied einer Familie, einer Gemeinde, eines Vereins, einer Partei übt großen Einfluß aus, ohne eine bestimmte Funktion innezuhaben. Hier handelt es sich um die Autorität von Persönlichkeiten, die auf Leistungen und Überzeugungskraft beruht. Kluge Politik sollte sich darum bemühen, den Rat derartiger gewachsener Autoritäten für das Gemeinwohl nutzbar zu machen. Carl J. Friedrich hat in dankenswerter Weise das Verhältnis von politischer Autorität und Demokratie untersucht[8]).

[8]) „Zeitschrift für Politik", Jahrgang 7/1960, Heft 1, S. 1 ff.

Er bringt das schöne Beispiel von der Auctoritas patrum des römischen Senats, dessen Entscheidungen gegenüber denen der Volksversammlung mehr als Rat, aber weniger als Befehl waren. Es handelt sich dabei um einen Rat, den zu vernachlässigen man kaum in der Lage ist. So gibt der Experte dem Laien einen Rat aus seiner Sachüberlegenheit heraus oder der Parlamentsführer seinen Parteifreunden aus der Überlegenheit in Sachkunde, Funktion und Persönlichkeit. Sehr schön legt Friedrich dar, daß es sich bei einem solchen, von der Autorität her kommenden Rat um die Hinzufügung von Weisheit zu Willen und von Vernunft zu Verlangen handele. Hinzukommen müsse dabei immer die Einsicht in die gemeinsamen Werte und in die gemeinsame Überlieferung. Die in ihrer Gruppe Autorität ausstrahlende Persönlichkeit muß nicht nur fähig und willens sein, etwas zu tun, sondern vor allem imstande sein, gute Gründe für ihr Tun anzugeben. Im Einzelfalle kommt es gar nicht darauf an, daß diese Gründe auch dargetan werden. Es genügt, wenn die solcherart Geführten davon überzeugt sind, daß die führende Persönlichkeit jederzeit gute Gründe dafür darzulegen imstande ist. Die Autorität dieser Art wächst mit dem Erfolg.

Die Autorität ist, wie Friedrich weiter darlegt, keine Form von Macht oder Herrschaft, sondern eine Eigenschaft von Mitteilungen oder Entscheidungen, die von Machthabern, Herrschern, Führenden ausgehen. Deshalb kann eine solche Eigenschaft auch Sachzusammenhängen zugemessen werden, z. B. Gesetzen oder Verfassungen, bei denen die Bürger davon überzeugt sind, daß zu ihrer Abfassung hinreichende Gründe und sorgfältige Abwägung geführt haben. Im politischen Leben handelt es sich dabei um Begründung und nicht um Beweis. Alternativen der Politik lassen sich nicht beweisen, sondern nur begründen. Was logisch beweisbar ist, wird auch ohne Autorität hingenommen und kann kaum einen Stoff für politische Auseinandersetzungen bieten. Im politischen Ringen geht es eben nicht um das logisch Beweisbare, sondern um denkbare Alternativen.

Friedrich weist darauf hin, daß es für die Festigkeit der Autorität auf die Übereinstimmung einer Mitteilung oder Entscheidung und ihrer Begründung mit dem Wissen, dem Glauben, den Werten und den Interessen der geführten Gruppe ankomme. Nicht Überredungskunst oder Einfluß, sondern das Vorhandensein dieser Gegebenheiten sei das Entscheidende. Die Gemeinsamkeit, die Gemeinschaft ist Grundlage der Autorität. „Infolge dieser Gemeinschaft, die in der Autorität ihren sichtbaren Ausdruck findet, ist die Macht (und die Herrschaft), die Autorität besitzt, notwendig Macht, die auf Konsensus beruht[7])." Hier wird ein Element der Führungskunst sichtbar. Natürlich wird politische Führung sich darum bemühen, das von ihr für richtig Erkannte auch zu tun und durchzusetzen. Sie kann sich aber dabei nicht von der Vorstellungswelt der Geführten lösen, sondern muß für den Fall eines Auseinanderklaffens die Geführten zu überzeugen suchen und damit die Vorstellungswelt der Geführten wieder in Übereinstimmung mit der Führung bringen. Andernfalls gibt es einen Zerfall der Autorität und damit auch ein Aufhören der Führung. Dies schildert Friedrich so:

„Man müßte daher die Charakteristik der Autorität noch dahin präzisieren, daß es eine Fähigkeit zur begründenden Erläuterung (Elaboration) im Hinblick auf die Anschauungen, Werte, Interessen und Bedürfnisse einer Gemeinschaft ist. Ich möchte das zusammenfassen als gemeinschaftlich begründete Erläuterung. Sagt man daher in einer bestimmten Situation, ein Mann habe seine Autorität verloren, so kann das als ein kurzer Ausdruck gelten für die Tatsache, daß er seine Macht verliert, weil seine Autorität oder vielmehr die Autorität seiner Mitteilungen dahinschwindet, weil die Gemeinschaft sich wandelt[8])."

Dieser Autoritätsverlust ist in der deutschen Innenpolitik im letzten Jahr an der Regierungsspitze besonders sichtbar geworden. Friedrich hat diesen Autoritätsverlust infolge des Altwerdens eines politischen Führers und der daraus entspringenden Nichtübereinstimmung mit der sich inzwischen ver-

7) Friedrich, a. a. O., S. 7.
8) Friedrich, a. a. O., S. 9.

ändernden Umgebung vorausgesehen und geschildert:

„Aus dem Gesagten ergibt sich, wie das allmähliche Verschwinden von Autorität zu verstehen ist. Dies ist bekanntlich besonders eindrucksvoll im Falle von alternden politischen Führern. Es handelt sich hierbei um ein allmähliches Versagen im Bereich der Begründung oder des Begründenkönnens politischer Mitteilungen und Handlungen — ein Versagen, das eine Folge des Sichwandelns der Werte, Ansichten und Interessen in einer Gemeinschaft ist. Daraus wieder entsteht jenes sooft beobachtete Phänomen, daß ein alternder Führer zunehmend autokratisch und herrschsüchtig wird; da er seine Mitteilungen nicht mehr begründen kann, so zieht er sich auf seine Zwangsgewalt zurück[9])."

Diese Entfremdung zwischen Führern und Geführten kann natürlich auch auf andere Weise als durch das Altern entstehen. Eine Kluft tut sich immer dann auf, wenn der Sinn von Mitteilungen und Handlungen von den Geführten nicht mehr eingesehen wird. Politische Führung muß daher die Normen und Verhaltensweisen der geführten Gruppe kennen, überschauen und richtig einschätzen. Das ist aber nicht alles. Wenn sie nicht zum Sklaven von Gefühlen in einer Gruppe werden will, sondern politische Entscheidungen verantwortlich treffen und begründen will, muß sie sich darum bemühen, die Normen und Verhaltensweisen der Gruppe zu jeder Zeit mitzugestalten und auf die Gruppe einzuwirken. Sie ist nicht Objekt der Gruppe, genausowenig wie die Gruppe ein bloßes Objekt der Führung ist, sondern die Führung hat das Recht und die Pflicht, auf die Gruppe im Sinne ihrer Überzeugung einzuwirken und die Überzeugungen der Führung an anderen in der Gruppe wirksamen Überzeugungen zu messen.

Führen heißt also, die Meinung der Gruppe bzw. der Partei schöpferisch mitzugestalten. Wo eine Parteiführung im Sinne ihres Auftrages sich nicht auf die eigene Partei beschränkt, sondern für eben diese Partei den Führungsauftrag für das Ganze zu erlangen sucht, da muß sie direkt und durch die Partei hindurch die öffentliche Meinung entscheidend zu beeinflussen suchen. Der größte dabei erzielbare Erfolg wäre der, daß die Meinung der Führung der Partei zur Meinung der Wählerschaft, also des Volkes, wird, und zwar über die Partei hinaus. Das wäre ein klarer Sieg in der Sache, obwohl dann die so vertretenen Gedanken kein klares Unterscheidungsmerkmal gegenüber anderen Parteien mehr böten. Die Partei hätte sich in der Sache durchgesetzt, ohne daß in der Volksmeinung dieser Gedanke noch ein Parteigedanke bliebe. Eine Partei, die dann versuchte, durch Erheben gewisser Urheberrechtsansprüche einen von ihr durchgesetzten Gedanken gewissermaßen wieder auf die Partei zu beschränken, schadete sich selbst. Zur politischen Kunst gehört es, eine Sache richtig durchzusetzen und den dabei für die Sache gewonnenen Grad an Zustimmung im Prozeß des Ringens auch auf diejenigen zu übertragen, die die Sache selbst verfochten haben. Nachträgliches Rechthabenwollen hingegen wird nicht honoriert.

Die Notwendigkeit, ein gewisses Maß an Übereinstimmung zwischen Führung und Geführten zu erhalten, wirft die Frage auf, ob die Führung die Richtigkeit einer politischen Entscheidung nach objektiven Maßstäben zu beurteilen hat oder danach, wie das Echo dieser Entscheidung bei den Geführten in den eigenen Reihen oder auch in der übrigen Bevölkerung sein wird. Aufgabe der Meinungsforschung — ob sie nun wissenschaftlich betrieben wird oder auf andere Weise die Meinungen und Stimmungen in Organisationen oder im Volke zu erkunden sich anschickt — kann nicht die Feststellung dessen sein, was richtig ist. Meinungsforschung kann nur Anhaltspunkte dafür geben, wie eine für richtig erkannte Politik am wirksamsten vertreten werden kann. Natürlich kommt man in ein Grenzgebiet hinein, in dem politische Entscheidungen auf alle Fälle dann falsch sind, wenn sie mit einem Vertrauensschwund für Politik oder Volk bezahlt werden müssen. Außerdem kann von einer solchen Erforschung der Meinung auch abhängen, welche Schwerpunkte gebildet und welche Akzente unter Umständen etwas anders

[9]) Friedrich, a. a. O., S. 8.

gesetzt werden sollen, um die Gesamtpolitik besonders wirksam zu vertreten. Die politische Entscheidung selbst kann in ihrer Richtigkeit aber nicht an den Ergebnissen der Meinungsforschung gemessen werden. Sonst würde sie sich sehr wechselvollen Stimmungen in Wähler- bzw. Anhängerschaft unterwerfen. Die politische Führung muß vielmehr versuchen, aus der Fülle ihrer Informationen und aus der Kenntnis der Zusammenhänge objektiv richtige Entscheidungen zu finden und zu begründen. Dann ist es ihre Aufgabe, aufklärend zu wirken und für diese ihre Überzeugung zu werben. Nur so kann auch in einer Demokratie und in demokratischen Parteien geführt werden. Eine Führung, die sich einer solchen Gestaltung von Entscheidungen entzöge, würde nicht führen, sondern geschoben werden.

Sehr leicht können bei einem solchen Werben für die eigene Überzeugung demokratische Prinzipien verletzt werden. Sobald nämlich Machtmittel des Staates zum Nachteil konkurrierender Überzeugungen eingesetzt werden, wird der Wettbewerb verfälscht. Die Führung hat so viel an Möglichkeiten und Informationsfülle voraus, daß sie nicht noch Staatsmacht oder in den einzelnen Parteien Organisationsmacht zur Durchsetzung von Auffassungen heranziehen darf, ohne den Mechanismus der demokratischen Kontrolle zu gefährden.

Die von einer politischen Führung nach sorgfältiger Prüfung bewußt gewollte Entscheidung stößt auf allgemeine Gefühle, auf Sympathie und Antipathie bei den Geführten. Derartige Gefühle sind politisch wirksame Faktoren. Sie sind aber nur mit einer reduzierten Verantwortung verbunden. Politik als Gesprächsthema ist nicht mit der gleichen Verantwortung behaftet wie das politische Handeln. Daraus erklärt sich, daß im politischen Leben Autorität nicht nur im Gespräch entstehen kann, sondern dort, wo sich auch der Wille zur Verantwortung kundtut. Politisch zu verantworten im vollen Sinne des Wortes sind aber nur Entscheidungen und nicht Meinungen. Daß der politischen Verantwortung als Sanktion der Verlust von Einfluß oder Amt entspricht und nicht etwa die Bestrafung durch ein ordentliches Gericht, sei nur am Rande vermerkt. Leider ist von prominenten Juristen in der Bundesrepublik Deutschland die These vertreten worden, daß Ministern alles erlaubt sei, was nicht ausdrücklich durch das Strafgesetzbuch verboten ist. Die politische Verantwortung ist schärfer als die strafrechtliche. Man muß sich für Verhaltensweisen auch dann politisch rechtfertigen, wenn sie strafrechtlich nicht mit Sanktionen belegt sind.

Wenn politische Führung für ihre Überzeugung wirbt, kann sie in die Nähe der politischen Verführung geraten. Information und Propaganda sind nicht scharf voneinander zu trennen. Propaganda wird zur Verführung, wenn eine Meinung ein Monopol besitzt oder zu ihren Gunsten den Wettbewerb verfälschen kann. Der Bürger muß so informiert werden, daß er sich eine eigene Meinung bilden kann. Der Wettbewerb verschiedener politischer Parteien und verschiedener Interessengruppen ist ein wesentlicher Faktor der Kontrolle.

Der „Volkswille" ist machbar. Das legt allen, die an seiner Formung mitwirken, ein hohes Maß an Verantwortung auf. Gründliche politische Bildung ist dazu da, einen ständigen Vergleich zwischen verschiedenen Auffassungen anzuregen und die Menschen gegen unterschwellige Einflüsse zu immunisieren. Der Mensch unserer Zeit befindet sich durch die Wirksamkeit der modernen Massenmedien in vielfacher geistiger Abhängigkeit. Das Sichtbarmachen dieser Abhängigkeiten und die Diskussion darüber sind der erste Schritt zu ihrer Überwindung. Hier handelt es sich um einen ähnlichen Tatbestand wie bei der Psychoanalyse, die gleichfalls durch das Sichtbarmachen bestimmter seelischer Zusammenhänge und Abhängigkeiten den Weg zur Freiheit zu öffnen sucht.

Politik ohne den Appell an Gefühle, an das Unterbewußte, an Instinkte hat es noch nie gegeben. Wettbewerb und Diskussion sind Mittel zur Bändigung der daraus entspringenden Gefahren. Diese Gefahren bestehen nicht nur in der Beeinflussung eines ganzen Volkes, sondern selbstverständlich auch innerhalb der Anhängerschaft großer Parteien. Allerdings ist dort die Ge-

fahr geringer, weil es sich bei den Parteimitgliedern bereits um eine politisch besonders interessierte und infolgedessen kritisch gestimmte Auslese aus der gesamten Wählerschaft handelt.

Politische Führung muß daher stets die Unterschiede beachten, die zwischen den von ihr ausgehenden Willensimpulsen und den Gefühlsströmungen innerhalb der Anhängerschaft vorhanden sein können. Die Anhängerschaft hingegen wird begreifen, daß eine politische Partei eine Kampfgemeinschaft ist. Sie ist dazu da, gemeinsam um die Erringung politischer Macht zu kämpfen und dann die politische Macht zur Durchsetzung möglichst vieler gemeinsamer Vorstellungen zu benutzen. Eine solche Kampfgemeinschaft in der modernen Demokratie muß ihrerseits selbst eine demokratische Struktur haben, wenn die Demokratie nicht aus den Angeln gehoben werden soll. Zu dieser Struktur gehört aber die Entscheidungs- und Aktionsfähigkeit der Führung, weil die Gemeinschaft sonst ihr Ziel nicht erreichen kann. Die natürlichen Grenzen in der Handlungsfreiheit sind der Führung durch die Notwendigkeit der Unterstützung durch die Geführten, durch das auf Zeit befristete Mandat gesetzt.

Im demokratischen Verfassungsstaat ist die Autorität gestreut. Sie ist nicht nur an einer Stelle und nicht nur im Zentrum, sondern an vielen Stellen wirksam. So kooperieren verschiedene Autoritäten miteinander, während andere miteinander ringen. Dieser Gesamtprozeß wird ständig für die Wandlung der Ordnung eingesetzt. Das gilt für den Staat; das gilt auch für demokratische Parteien im Staate. Politische Führung einer Partei wird, um erfolgreich zu sein, die in der Partei vorhandenen Autoritäten zu gemeinsamem Wirken zusammenzufassen suchen. Dabei stellt sich heraus, daß Autorität nicht nur von Einzelpersonen oder Sachzusammenhängen ausgeht, sondern auch von Körperschaften. Der politische Erfolg eines Staatswesens wird weitgehend von der Autorität abhängen, die seine Regierung und sein Parlament sich im In- und Auslande zu schaffen vermochten. Der politische Erfolg einer Partei wie der Sozialdemokratie ist auch dadurch bestimmt, welche Autorität durch Leistung und Vorbild ihre Führungskörperschaften in Partei und Öffentlichkeit zu erringen vermögen.

Heinz Pächter

WIE KENNEDY REGIERT

Als Präsident Kennedy am 16. Oktober 1962 den Fotobericht über die russischen Raketen in Kuba erhielt, nannte er zwölf Personen, die er zwei Stunden später in seinem Amtszimmer zu sehen wünschte: den Vizepräsidenten, den Finanzminister, den Wehrminister, den Außenminister, einen Vertreter des Nachrichtenamtes, den Staatssekretär für interamerikanische Angelegenheiten — alle diese sozusagen ex officio; dazu aber seinen Bruder Robert, den General Taylor, den Sekretär des Nationalen Sicherheitsrates, McGeorge Bundy, seinen Sonderberater Sorenson, den stellvertretenden Außenminister Ball und den stellvertretenden Wehrminister Gilpatric — diese mehr wegen ihres persönlichen Gewichtes als von Amts wegen. Schließlich stießen zu dieser Gruppe noch einige Personen ohne Amt: der ehemalige Außenminister Acheson, der ehemalige Botschafter in Moskau Thompson und der ehemalige Wehrminister Lovett. Sie blieb während der ganzen zwei Wochen Kubakrise zusammen und arbeitete in tiefem Geheimnis die Strategie aus. Eine Woche lang wußten die anderen Minister nicht, was vor sich ging, obwohl sie nur wenige Schritte entfernt in einem anderen Raum eine Kabinettssitzung besuchten. Nicht besser war der Kongreß unterrichtet. Seine Führer wurden erst kurz vor Kennedys alarmierender Rede vom 22. Oktober eingeweiht. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Fulbright, (den Kennedy zu seinem Außenminister gemacht hätte, läge nicht in seinem Staat Little Rock) wollte zur Invasion raten, aber Kennedy schnitt ihm das Wort ab und sagte, es sei schon alles beschlossen. Selbst der Nationale Sicherheitsrat, der einst als „inneres Kabinett" gerade für solche Zwecke gebildet worden war, erfuhr erst am fünften Tage, als die Blockade bereits beschlossene Sache war, daß ein Ausschuß von Vertrauenspersonen des Präsidenten in seinem Namen handelte; ihm blieb nichts übrig, als dieser Gruppe nun offiziell den Namen zu geben, den sie sich bereits zugelegt hatte — Exekutivausschuß des Nationalen Sicherheitsrates oder, wie in dem chiffrereichen Washington jeder bald zärtlich mit der Miene des Wissenden sagte: „Excom."

Diese Gruppe ist nicht das einzige Zentrum der politischen Willensbildung. Wenn Wirtschaftsfragen zur Entscheidung stehen, wird der Präsident sich auf einen anderen Kreis von Fachleuten stützen und einige Führer des Kongresses heranziehen. In innenpolitischen Fragen stehen ihm zwei Assistenten zur Seite, die der Öffentlichkeit wenig bekannt, aber von Besuchern des Weißen Hauses und im Beamtenapparat gefürchtet werden: O'Brian ist der Verbindungsmann zum Kongreß, und O'Donnel filtriert nicht nur die Besucherliste des Präsidenten, sondern weiß auch, wo er sanften Druck ausüben, wo die Schleusen der Patronage öffnen muß und wie sich jede seiner Maßnahmen im Lande politisch auswirken wird. Mit dem Justizminister Robert Kennedy bilden sie ein mächtiges Trio — kein Wunder, daß Bittsteller und Lobbyisten in Washington halb scherzhaft, halb ehrfürchtig von der „irischen Maffia" sprechen. Seit Kennedys Wahl hat im Kreise seiner engsten Mitarbeiter mancher Wechsel stattgefunden; doch besonders seit der Kubakrise ist die Verwaltung auf Vordermann gebracht, und es heißt: mitmachen oder Unannehmlichkeiten in Kauf nehmen. Das erfuhr Stevenson, nachdem er nicht fix genug auf die Linie des Excom eingeschwenkt war: Ein diffamierender Artikel, der nur in der nächsten Umgebung des Weißen

Hauses entstanden sein konnte, untergrub sein Ansehen bei den Vereinten Nationen. Wer nicht mit dem Tempo des Präsidenten Schritt halten kann, muß aus dem politikbestimmenden Kreise auf einen weniger verantwortlichen Posten. Manche alten Freunde, die Kennedy in seinen ersten Monaten berieten, sind an die Peripherie der Macht gerutscht. Ideenreiche Leute, die ein Programm schreiben oder den tieferen Ursachen eines Problems nachforschen können, weichen den Praktikern und Technikern, die eine brennende Frage schnell, mutig und mit der gebotenen Bestimmtheit anzupacken verstehen. Die schwerfällige Apparatur der Ministerien, die im Detail unendlicher Rücksichtnahmen und Sonderkenntnisse immer nur halbe Entschlüsse hervorbringt, wird von der politischen Willensbildung in die Funktion der sachverständigen Auskunft und der technischen Ausführung zurückgedrängt. Ämter, die lange ein hinhaltendes Veto über die Entschlüsse des Präsidenten ausübten, müssen den Befehlen des Weißen Hauses folgen. Das Ganze macht daher nach zwei Jahren Kennedy-Regierung den Eindruck einer dynamisch konzipierten Apparatur, die elastisch einem starken Willen gehorcht.

*

Jeder Präsident hat das Regierungssystem für seine persönlichen Fähigkeiten und Vorlieben umgestaltet. Roosevelt regierte ziemlich despotisch als Parteiführer und liebte es, die Macht zu zersplittern. Er konferierte mit jedem Minister einzeln, und wenn ihm einer nicht fix genug auf Anregungen einging, so wurde ein Sonderamt unter einem neuen Mann geschaffen, der die verlangte Aufgabe erfüllte. Die Kabinettssitzung war mehr ein gesellschaftliches Beisammensein, bei der verschiedene Ressorts ihre Wünsche vorbringen und miteinander abstimmen konnten, aber Entscheidungen fielen im Zimmer des Präsidenten, sei es in Beratung mit den Führern des Kongresses, sei es auf Anregung des berühmten „Brain Trusts" oder mit einzelnen Vertrauten, wie besonders Harry Hopkins, dem alter ego des Präsidenten.

Truman hatte ein „Küchenkabinett", d. h. im Unterschied zu dem sehr locker konstituierten und ständig fluktuierenden Brain Trust einen Stab fester Mitarbeiter, durch die alle Vorlagen geschleust wurden und die in Abwesenheit des Präsidenten seine Funktion erfüllten, ohne daß sie je zu einem Amt ernannt worden wären. Leute wie Steelman, dessen Name nur in einem sehr detaillierten Geschichtsbuch zu finden sein wird, hatten mehr Macht als die Minister; wenn die Presse ihn erwähnen mußte, nannte sie ihn den „Störungssucher" des Präsidenten. Sein Titel war nur „Assistent". Andere Mitglieder des Küchenkabinetts, wie der keynesianische Ökonom Kayserling, hatten auch amtliche Stellung, aber nicht von Kabinettsrang.

Eisenhower war vom Militär her das Stabsystem gewohnt; er ließ Sherman Adams im Innern und Dulles in der Außenpolitik regieren; Fragen, die er selbst zu entscheiden hatte, waren in Form eines klaren Entweder-Oder möglichst auf nicht mehr als einer Schreibmaschinenseite zu formulieren. Er war mehr Vorsitzender als Präsident. Die Folge war, daß jedes Ministerium sich sein eigenes Imperium aus dem Dickicht kongressioneller Intrigen herauszuhauen versuchte und sogar die vier Waffengattungen, die Eisenhower eigentlich unter einen Hut zu bringen übernommen hatte, sich gegenseitig offene Konkurrenz machten. Die Wehrpolitik, die auf das große Abschreckungsmittel gestellt war, hatte keinerlei Beziehung zu dem Bündnissystem, das Dulles eifrig zusammenbastelte. Der Mangel einer geordneten bürokratischen Stufenleiter machte sich während der Suezkrise bemerkbar, als Eisenhower und Dulles krank waren und schwerwiegende Entscheidungen dem jüngeren Hoover überlassen blieben, der von Öl sehr viel und von sonst nicht viel verstand.

Kennedy versucht in seinem Regierungssystem die Vorzüge der Bürokratie und der persönlichen Beratung zu vereinen; die einflußreichen Männer in seiner Umgebung haben administrative Wurzeln in wichtigen Ämtern. Aber er gewährt Einfluß verschiedenen Personenkreisen, die er je nach Bedarf für einen Notfall oder eine bestimmte Aufgabe zusammenstellt. „Excom" existiert heute nicht mehr. Als er vor einem Jahr mit den Stahlindustriellen im Streit lag, hatte er eine andere Stoßbrigade, die für diese Aufgabe besonders geeignet schien, und als er nach Nassau zu dem wichtigen Treffen mit Macmillan ging, nahm er den Wehrminister und den stellvertretenden Außenminister George Ball mit. Letzterer ging dann weiter nach Paris und Bonn, um über die Möglichkeiten einer Atommacht der NATO zu verhandeln. Er wird bei seiner Rückkehr nicht seinem unmittelbaren Vorgesetzten Rusk, sondern wahrscheinlich dem Präsidenten direkt oder dem Nationalen Sicherheitsrat berichtet haben.

In Wirtschaftsfragen wiederum wird der Präsident sich auf verschiedene Arten von Beratungsgruppen stützen. Handelt es sich um Maßnahmen zum Anfachen der Investitionsfreudigkeit, so wird die zentrale Figur der Vorsitzende des Wirtschaftsbeirat, Heller, sein, ist Veranlassung zur Vorsicht, so stehen der Finanzminister Dillon oder der Vorsitzende des Reservebankensystems, McC. Martin, im Mittelpunkt. Bei diesem Vorgehen behält der Präsident stets die Entscheidung in seiner Hand, aber er bekommt sie nicht unterbreitet, sondern nimmt an ihrer Formulierung teil, während andererseits die Ratgeber jeweils genügend Kontakt mit den ausführenden Organen haben, um die praktischen Möglichkeiten und Schwierigkeiten richtig abschätzen zu können. Da jede solche Aktionsgruppe nun anders zusammengesetzt ist, erhält das Weiße Haus stets einen Strom von Ideen und Anregungen, Problemstellungen und Kenntnissen zur Lösung etwa neu auftauchender Probleme. Der Präsident selbst, der sich inmitten dieses Trubels bewegt, bleibt an allem interessiert, wird über alles informiert und lernt auch genug vom taktischen Unterbau, um strategische Entscheidungen darauf stützen zu können.

So wenigstens sieht Kennedys System aus, wenn es ideal funktioniert. In der Praxis gibt es kein ideales System, sondern jedes hat die Vorzüge und Unvollkommenheiten des Präsidenten, der es handhabt. Wie Roosevelt, und im Gegensatz zu Eisenhower, gibt Kennedy nur ungern Macht aus der Hand. Seine verschiedenen Stoßtrupps rivalisieren miteinander, und unabhängig von sachlichen gibt es auch persönliche Gegensätze zwischen ihnen. Mit seinem System aber hofft Kennedy, sie im Weißen Haus zu halten. Die Ministerien sind damit beschäftigt, Politik durchzuführen; sie schaffen keine und können nicht beim Kongreß oder in der Öffentlichkeit für ihre Sondergesichtspunkte werben. Der Nachteil ist die beinahe brutale Unterwerfung der Ressorts und ihres Personals unter das Weiße Haus; sollte sich der Dynamismus des Präsidenten selbst oder der Enthusiasmus der Untergebenen einmal erschöpfen, so würde der Verlust an Initiative sich sofort bemerkbar machen. Vorläufig ist das Gegenteil der Fall. Seit Roosevelt hat es keine Verwaltung gegeben, die so freudig für ihre Spitze gearbeitet hat.

Das hat seinen guten inneren Grund. Kennedy hat den Ministerien Aufgaben gestellt. Sie müssen Projekte ausarbeiten, alte Positionen überprüfen, neuen Gedanken Gestalt geben. Die „Neue Grenze" ist nicht so aufregend wie der New Deal, denn es ist nicht entfernt die gleiche Dringlichkeit in irgendeiner der notwendigen Reformen; aber notwendig sind sie alle, und niemand weiß das so gut wie diejenigen, die mit den alten Gesetzen wursteln müssen. Die „Neue Grenze" ist daher weniger experimentell und verzweifelt ans Werk gegangen, sondern hat sich Zeit gelassen, bis alles durchdacht war. Sie beginnt jetzt einen

Generalangriff. Jeder weiß, daß es dem Präsidenten damit ernst ist; denn das Programm, das er heute dem Kongreß vorlegt, wird im nächsten Jahr die Grundlage seiner Wiederwahl sein. Es besteht erstens aus einer großzügigen Steuerreform, die nicht nur die „Schlupflöcher" schließen und ungerechtfertigte Spesen erfassen soll, sondern zum erstenmal die Steuersätze herabmindern wird. Damit verbunden ist eine große Kampagne, das Wirtschaftsdenken des Landes umzustellen. Der Präsident will vorübergehend ein Defizit im Staatshaushalt in Kauf nehmen und damit die Investitionstätigkeit beleben, um später aus einem größeren Nationaleinkommen größere Steuersummen zu beziehen. Man hat bisher mit schlechtem Gewissen Defizite erduldet und, um sie zu decken, die Steuern erhöht. Kennedy will die Gedanken des Landes auf das positive Ziel eines rascheren Wachstums lenken und die Verlegenheit in Zuversicht ummünzen. Wieder arbeitet ein Stoßtrupp daran, diese wichtige Umstellung politisch durchzusetzen.

Vom Kongreß verlangt der Präsident folgende Sozialreformen: Krankenversicherung der Altersrentner, die von Ärzten und Versicherungsgesellschaften als treibender Keil einer allgemeinen staatlichen Krankenversicherung bekämpft wird; Bundeshilfe für die Schulen, was von rassischen, kirchlichen, partikularistischen und anderen Reaktionären als Beginn der Staatshoheit über die Erziehung verlästert wird; Erhebung des jetzigen Amtes für Wohnungsbeschaffung zu einem Ministerium für städtische Angelegenheiten, von Hauswirten, Rassenschützlern und anderen Reaktionären abgelehnt, da nicht nur Wohnbau und Slumbereinigung, sondern alle Probleme der Großstadt und der Binnenwanderung damit von Washington aus geregelt würden. Unter scharfem Feuer von rechts steht auch das Programm des Landwirtschaftsministers, die landwirtschaftlichen Überschüsse durch Produktionskontrollen einzuschränken. All das sind Erweiterungen der staatlichen Fürsorge, Aufsicht und Einmischungsmöglichkeit, Meilensteine auf dem Wege zum Wohlfahrtsstaat, der im Wörterbuch der amerikanischen Konservativen gleichbedeutend mit Sozialismus und Staatssklaverei ist.

*

Der Kongreß ist seiner Konzeption und Zusammensetzung nach Vertreter der lokalen Gewalten, die sich dieser Entwicklung entgegenstemmen. In Amerika ist der Kongreßmann nicht Vertreter seiner Partei und auch nur in beschränktem Umfang Vertreter seiner Wähler, sondern Vertreter seines Bezirks oder Staates. Sein Einfluß hängt von seiner Unabhängigkeit ab, und er wehrt sich instinktiv gegen jede Erweiterung der präsidentiellen Macht. Die Väter der Verfassung haben das vorausgesehen; sie haben die „drei Gewalten" nicht nur voneinander unabhängig gemacht, sondern einander entgegengesetzt. Präsident und Kongreß sollen miteinander in Streit liegen, damit keiner sich zuviel Macht anmaßt. Dieses ideale Schema erfüllte sich aber mit politischem und sozialem Inhalt, als starke Präsidenten mit ihrer Macht dem Volke Dienste leisten wollten, die die Verfassung nicht vorgesehen hatte. Der Kongreß bändigte ihren Reformeifer. Oder wenn sie durch starken Appell an die Wähler den Kongreß mitreißen konnten, so legte sich das Bundesgericht ins Mittel. In der Form von verfassungsrechtlichen Gutachten wurde dann der Klassenkampf zwischen den Gewalten ausgefochten. Das begann mit Andrew Jackson vor 130 Jahren und erreichte einen Höhepunkt in Roosevelts Streit mit dem Bundesgericht — den er verlor, weil der Kongreß zwar die Reformen des New Deal zu Gesetzen erheben, aber nicht dem Präsidenten die Macht geben wollte, aus den veränderten Aufgaben organisatorische Schlüsse zu ziehen. Roosevelt und Truman erzwangen doch die notwendigen Sozialgesetze, indem sie eine fruchtbare Koalition von Gewerkschaften,

Bauernverbänden, rassischen, religiösen und nationalen Minderheiten zusammenschmiedeten, die stärker war als die konservativen und partikularistischen Gewalten.

Mit Eisenhower setzte eine Reaktion ein, die nicht so sehr sozialwirtschaftlich als verfassungspolitisch war. Er setzte die Wohlfahrtsgesetzgebung fort und hat z. B. mehr neue Berufskategorien unter die Sozialversicherung gebracht als Truman. Aber die Art, wie diese Gesetze zustande kamen, war konservativ: nicht durch eine Volksbewegung, sondern in dem gemessenen Schritt, den die Kongreßmehrheit angab. Er faßte die Präsidentschaft als ein Verwaltungsamt auf, das lediglich auszuführen hatte, was der Kongreß befahl, und der befahl nicht viel. Keine großen Anregungen gingen vom Präsidenten aus. Gewiß hat der von Eisenhower besetzte Gerichtshof die epochemachende Entscheidung über die Beseitigung der Rassentrennung in der Schule gefällt; aber seine Anordnung ließ den Lokalgewalten die Befugnis, sie „in gemessenem Schritt" (with all deliberate speed) durchzuführen, und Eisenhower tat nichts, diesen Schritt zu beschleunigen. Er hielt die Rechte der Einzelstaaten hoch, selbst wenn sie ihm das Regieren schwer machten.

Ganz anders Kennedy; er stürzt sich in jeden Kampf, aus dem die Präsidialmacht gestärkt hervorgehen kann. Nicht daß er Verfassungsänderungen oder auch nur prinzipielle Entscheidungen suchte; er glaubt, daß die vorhandenen Vollmachten jedem Präsidenten ausreichen können, der sie voll auszunutzen versteht. Das enorme Budget gibt dem Präsidenten die Möglichkeit, Abgeordnete durch Regierungsaufträge für ihre Bezirke zu belohnen. Der große Beamtenapparat muß natürlich die Politik verteidigen, die er durchführt. Die Zeitungen, der Rundfunk und das Fernsehen werden unwillentliche Vehikel der Regierungspropaganda, die selbst stets „news" machen kann.

Patronage ist ein verderbliches System, das jeder Präsident benutzt hat, aber keiner mit so viel Brutalität und Zynismus wie Kennedy. Kongreßmänner, die im allgemeinen nicht prüde sind, haben sich beklagt, man habe vor wichtigen Abstimmungen, ohne jeden Versuch, sie mit politischen Argumenten zu überzeugen, und ohne durch die Blume zu sprechen, Belohnung und Strafe für die Stellungnahme wie nach einem Tarif auf den Tisch des Hauses gelegt. Das ist keine sehr solide Verankerung für eine Sozialgesetzgebung, die aus einer Überzeugung fließen sollte. Der Präsident hat ein Programm, das er für richtig und notwendig hält. Aber er hat so viel damit zu tun, einzelne Senatoren und Abgeordnete dafür zu gewinnen, daß er noch keine Zeit gefunden hat, dafür ein stürmisches Verlangen unter den Wählern aufzurühren. Der Kongreß steht unter keinem politischen Druck, die notwendigen Gesetze zu erlassen, und daher läßt sich überhaupt nicht voraussagen, wieviel von diesem Programm zu verwirklichen ist. Die Regierungsstrategen im Kongreß denken und handeln daher wie Lobbyisten: ob dieser Senator, auf den andere hören, sich dafür gewinnen läßt; ob jener Abgeordnete, der gewonnen ist, auf andere Einfluß ausüben kann; wie kraftvoll der „Whip" sich für das Gesetz einsetzen wird; ob ein Ausschußvorsitzender überredet werden kann, es dem Plenum zur Debatte zuzuleiten, oder darauf sitzenbleiben wird. Als kürzlich der Senator Kerr aus Oklahoma starb, herrschte große Bestürzung im Finanzministerium und (gezlemend zurückgehaltene) Erleichterung im Wohlfahrtsministerium, denn der einflußreiche Mann war für die Steuerreform, aber gegen die Krankenkassenvorlage gewesen. Er besaß in mehreren Ausschüssen eine Schlüsselstellung und konnte die Lieblingsprojekte seiner Kollegen entweder fördern oder einfrieren. Seine Macht war so groß, daß zur Eröffnung einer nicht sehr wichtigen Autostraße in Oklahoma der Präsident persönlich erscheinen mußte. Man könnte die Beispiele vermehren; die Steuer-

vorlage hängt davon ab, ob der konservative Abgeordnete Mills ihr im Finanzausschuß das angemessene Gehör verschaffen wird; um ihn dazu zu bewegen, wird die Regierung andere Vorlagen, die ihm nicht passen, fallenlassen oder in der Rassenfrage vorsichtig vorgehen müssen. All das liegt zunächst an der Konstruktion der amerikanischen Verfassung; es liegt aber auch daran, daß Kennedys Programm nicht von einer Koalition getragen wird, wie sie Roosevelt und Truman zur Verfügung stand.

*

Wir kommen damit zu dem Hauptunterschied zwischen der „Neuen Grenze" und dem „New Deal". Sozialer Fortschritt als dringendes Lebensinteresse von Millionen, die selbst dabei Hand anlegen und neu zu schaffenden Organen eine neue Elite stellen, das ist eine Revolution, selbst wenn dabei kein Blut fließt und selbst wenn die Hauptarbeit „von oben" geleistet wird. Selbst tiefgreifende Reformen, bei denen solche innere Beteiligung fehlt, sind aufgeklärter Despotismus; was getan wird oder geplant wird, erhält seine Rechtfertigung nicht durch Bedürfnisse und Sehnsüchte von Menschen, sondern aus Staatsnotwendigkeiten; die Entscheidungen und Anregungen gehen ausschließlich von einer Managergruppe aus. Das besagt nichts gegen ihre Qualität und über den Nutzen, den sie stiften. Aber gerade den hat Kennedy bisher nicht vermocht zum Programm, geschweige zur Idee zu erheben. Sein Plan hat nicht die Phantasie der Mitbürger beflügelt. Sie billigen ihn, jawohl; aber sie sind nicht beteiligt. Es fehlt eine zündende Ideologie. Statt dessen ist alles darauf eingestellt, daß der Präsident und seine Experten schon das Richtige tun werden, da sie ja wissen, was nottut.

Dieses Verhältnis zeigt sich am besten an zwei Barometern — der persönlichen Beliebtheit des Präsidenten (und seiner Familie) und an der Stellung der Intellektuellen in seiner Regierung und zu ihr. Kennedy ist nach allen Meinungsbefragungen so beliebt, wie kaum ein Präsident je war — auch bei den Republikanern. Besonders seit Kuba genießt er das Vertrauen, daß er das Handwerk des Präsidenten beherrscht, und er versteht es meisterhaft, in Fernsehinterviews und bei anderen Gelegenheiten seine Fähigkeiten spielen zu lassen. Die Amerikaner können stolz auf einen Präsidenten sein, der so wach und so lebendig ist. Er vertritt sie alle — und deswegen können sie auch gegen seine Partei stimmen, ohne ihm damit ein Mißtrauen auszusprechen. Roosevelt und Truman wurden im republikanischen Lager gehaßt, aber bei aller Mühe ist es den republikanischen Führern noch nicht gelungen, etwas Hassenswertes an Kennedy zu finden. Die Gegner sind genauso gleichgültig wie die Anhänger, und so ist dieser beliebte Präsident eigentlich isoliert.

Kennedy ist also der Manager, der mit Hilfe einer Organisation technischer Experten die richtige Politik führt. Diese Maschine ist besser im Schuß als unter seinen Vorgängern, und sie hat einen Vorsatz. Das Kaliber der Leute um Kennedy ist gewichtiger, das Niveau ihres Denkens akademischer, und es gibt sogar — dank der Familie Kennedys — in Washington wieder kulturelle Bemühungen, die man seit Generationen vermißte. Pablo Casals spielte im Weißen Haus; die Minister besuchen staatsphilosophische Seminare; gute Stücke werden in Washington ausprobiert, bevor sie nach dem Broadway kommen; die Mona Lisa wird aus dem Louvre herübergeholt und dem Publikum nicht gezeigt, bevor nicht die Kongreßmänner sie gesehen haben. Hohe Posten in der Verwaltung sind in den Händen von ehemaligen Journalisten, Collegedekanen, sogar Harvard-Professoren. Die Wissenschaft hat den ihr gebührenden Platz, und in der nächsten Nähe des Präsidenten wimmelt der Historiker Schlesinger, das Inbild des liberalen Intellektuellen.

Trotz all dem ist Kennedys Regierung weniger „intellektuell" als die Roosevelts und Trumans, die beide keine Intellektuellen waren. Denn Intelligenz, Geschmack, Bildung und akademischer Titel machen noch nicht den Intellektuellen in dem spezifischen Sinne aus, in dem amerikanische Anti-Intellektuelle dieses Wort oder die Russen den Terminus „Intelligentsia" gebrauchen. Dazu gehört eine kritische Einstellung zum Bestehenden und eine Politik, die die Wirklichkeit nach einer Idee umbilden will. Davon ist bei den schwerkalibrigen Intelligenzlern Kennedys aber viel weniger zu bemerken als bei den verhältnismäßig weniger begabten Intellektuellen, die Roosevelt und Truman umgaben. Die heutigen sind Fachleute der Macht, der Raketentechnik, der Kriegswissenschaft, der Verwaltungstechnik, verschiedener Zweige der Wirtschaft, der Diplomatie. Oder sie sind aus dem Forschungsbetrieb in den politischen Betrieb übergewechselt, wie Eisenhower seine Mitarbeiter aus den oberen Rängen der Wirtschaftsbürokratie holte. Manager sind beide. Was sie wirklich können, ist Betriebswirtschaft. Die Leute, die außer dem, daß sie etwas konnten, auch noch etwas wollten, sind in die Außenposten der Regierung verdrängt worden — Stevenson diskreditiert sich bei den Vereinten Nationen, Chester Bowles reist in Afrika, Galbraith ging nach Indien, Rostow ist praktisch zum Störungssucher des State Department geworden, obwohl sein Amtstitel ursprünglich eine mehr denkerische Funktion andeutete, wie sie einst Kennan innehatte.

Mit all dem soll weder etwas gegen das System selbst noch gegen seine Funktionäre gesagt sein; auch soll weder das Managertum noch das Funktionärtum weniger nobel genannt werden als das reine Politikertum oder das Intellektuellentum. Der Gegensatz soll hier nur der Verständigung darüber dienen, wie das System Kennedys funktioniert: eben indem es Intellektuelle zu Spezialisten macht; noch wo sie Ideen produzieren sollen, sind sie wieder Spezialisten der Propaganda. Sie verhalten sich zu einer Aufgabe, die ihnen vorgelegt wird, wie ein Ingenieur vor dem Zeichenbrett. Sie lösen auch diese Aufgaben, aber sie tun das nicht als Politiker. Auf der zweiten Ebene kann keine Durchdringung von Geist und Politik stattfinden, weil es dort nur technische Aufgaben gibt und weil der einzige Politiker — eben Kennedy ist.

Es wäre falsch, aus der Ödigkeit der Zeitschriften den Schluß zu ziehen, daß die Intellektuellen von Kennedy abgefallen sind. Sie sind nur indifferent geworden. Sie führen nicht die Kräfte der Regierung im Lande, sie schaffen keine Idee der „Neuen Grenze" — unter der sich sowieso immer noch niemand etwas vorstellen kann —, aber sie führen auch keine Opposition. Die politische Opposition der Intellektuellen, die sich vor allem um die Atompolitik kritisch „besorgte", ist durch die Kubakrise schwer getroffen worden, und die kulturpolitische Opposition wird durch Forschungsstipendien und Fulbright-Stiftung in Kulturfunktionäre verwandelt. Auch für die Intellektuellen gilt daher letztlich, was von den anderen Gruppen der New-Deal-Koalition gesagt wurde: Sie fühlen sich durch Kennedy als Amerikaner vertreten, aber weder als Berufs- noch als Interessengruppe.

Das ist auch der Wunsch Kennedys und das Resultat unserer Beobachtungen: Kennedy möchte direkt jeden Staatsbürger vertreten, ohne von den organisierten Interessengruppen als Vermittlern abhängig zu sein. Denn wie er vor einem Jahre mit den Industriellen und zu anderer Zeit mit der katholischen Kirche zu kämpfen hatte, so mag er mit den Gewerkschaften oder den Farmern in Konflikt geraten. Auch die Demokratische Partei ist nur ein Vehikel, kein Rahmen für sein eigenes Handeln; mit ihrem südlichen Flügel steht er auf dem Fuße der manchmal friedlichen, manchmal angespannten Koexistenz. Der Kongreß ist ein zähes, schwer bewegliches Hindernis für Leistung und Wirksamkeit; die Ein-

zelstaaten müssen hofiert werden, damit sie nicht den allernotwendigsten Reformen (wie der Abschaffung der vormärzlichen Nationalgarde) Schwierigkeiten bereiten usw. Das Bild, das sich aus all dem bietet, ist erstaunlich: Wie ein Jongleur mit vielen Bällen muß der Präsident die verschiedenen Kräfte in Bewegung halten; er allein steht im Zentrum und dirigiert seine verschiedenen Stoßkolonnen, die bald eine außenpolitische, bald eine wirtschaftspolitische Aufgabe vor das Land stellen, es auf notwendige Reformen vorbereiten, sie dem Kongreß abringen, die Interessentengruppen teils befriedigen, teils in ihre Schranken weisen. Er allein vermittelt zwischen allen und läßt keine dauerhaften Koalitionen zustande kommen, die ihn von retardierenden Kräften abhängig machen und ihm die Zügel aus der Hand nehmen würden. Es ist ein schwer zu handhabendes System, das nur eine so dynamische Persönlichkeit wie K e n n e d y beherrschen kann, und auch das nur, solange seine erstaunliche Beliebtheit und das Vertrauen der Bürger zur Leistungsfähigkeit seiner Technokratie anhält. Es ist getragen vom Selbstvertrauen des Präsidenten und seines Apparates von Helfern, sein Erfolg hängt von der Qualität dieses Apparates ab, an dem nichts Routinemäßiges sein darf. Es erhält sich durch ständige Beweise von unabhängigem Denken und rücksichtslosem Zugreifen, wenn das Amt es erfordert, aber auch Elastizität und Kompromißbereitschaft, wenn der Widerstand zu groß wird. Aber letzten Endes steht es auf den Augen des Präsidenten und bewährt sich nur, solange er direkten Zugang zu den Staatsbürgern findet.

Ulrich Dübber

AN DEN STELLWERKEN DER MACHT

Über die Führungsstruktur von CDU und SPD

In der Einleitung zu seiner „Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie", erschienen im Jahre 1911, stellt Robert Michels seiner Untersuchung die Hypothese voran, daß im Parteileben die Aristokratie gern in demokratischer Form auftrete, der Inhalt der Demokratie dagegen mit aristokratischen Tendenzen durchsetzt sei. Er will damit sagen, daß sich die konservativen Kräfte im modernen Parteileben gern demokratisch geben, sich in den fortschrittlich-demokratischen Bewegungen dagegen aristokratische, genauer oligarchische Züge breitmachen. Michels' These hat heute viel Sensationelles verloren, da man sich angewöhnt hat, etwa die westdeutschen Parteien ohne Unterschied als demokratische Massenorganisationen zu rubrizieren und aristokratische Tendenzen bei jeder von ihnen zu bemerken, von der eigentlichen Aristokratie dagegen nur festzustellen, daß es sie nicht mehr gibt.

I.

Nun wäre Parteisoziologie in der Bundesrepublik ein ausschließlich akademisches Thema, wenn nicht die seit 13 Jahren regierende Partei in der Person ihres Vorsitzenden der Öffentlichkeit in immer kürzer werdenden Abständen nach der Art des Totalisators die Frage stellen würde, welcher Bewerber am Tage X das Rennen um die Nachfolge dieses Vorsitzenden wohl machen werde. Da die Aufgabe nicht abstrakt gestellt ist, sondern die beteiligten Personen das Ratespiel vermenschlichen, ist das Interesse allgemein, auch dann, wenn es sich um so trockene Fragen wie die Organisation einer Parteispitze, die Geschäftsverteilung und die Rangordnung der führenden Männer von Platz 2 abwärts handelt. Hier soll einmal der Versuch gemacht werden, an Hand des Schemas von Michels nach den Tendenzen in den Führungsspitzen dieser regierenden CDU und der ihr in Opposition gegenüberstehenden SPD zu fragen.

Die CDU dabei zum Zwecke der Anwendung obiger Hypothese als die das Bestehende verkörpernde, beharrende Kraft aufzufassen, geht sicher an der Wirklichkeit nicht vorbei. Konstatieren wir, daß die in diesem Staat herrschenden Instanzen die Regierung und ihr Verwaltungsunterbau einerseits, die mit ihr verbündeten Kräfte der Wirtschaft andererseits sind; daß die Herrschaft in der Regierung wohl zur Wahl gestellt wird, die in der Wirtschaft jedoch vornehmlich vererbt oder doch wenigstens nur „beschränkt ausgeschrieben" wird. So gesehen, ist die Körperschaft CDU die dem Zeitalter des allgemeinen und gleichen Wahlrechts angepaßte Form der Aristokratie — cum grano salis. Nicht ganz sosehr vereinfachend wird man die SPD als die demokratische Gegenkraft ansehen dürfen.

Das akute Problem der CDU ist die Demokratisierung der Spitze. Die rein personelle Nachfolge des alten Kanzlers ist nur vordergründig interessant, weil von keinem Nachfolger dieselbe Autorität wie von dem jetzigen Amtsinhaber erwartet werden darf, er folglich das Problem der „kollektiven Führung" wird lösen müssen. Mit der bisherigen Führungstechnik wird das nicht zu machen

sein, was von verantwortlichen Persönlichkeiten seit Jahren erkannt worden ist und zu den verschiedensten Parteireformen geführt hat. Von zwei Versuchen ist bekannt, daß sie mißlungen sind, der dritte steht noch in der Bewährung. Ihnen allen gemeinsam ist jener Zug, ein fast schon cäsaristisches Prinzip zu demokratisieren.

Schwerfällige Führungsorgane

Dabei ist die CDU im ganzen eine demokratische Massenpartei wie ihre Rivalin. Dem Statut nach geht der Aufbau von unten nach oben, und es gibt Teilbereiche, in denen die Spitze schwach, ja oft so gut wie nicht vorhanden ist. Wer nach dem Weg der politischen Willensbildung in dieser Partei fahndet, kommt nicht daran vorbei, einen Blick auf ihre satzungsmäßigen Organe zu werfen. Wie die anderen Parteien kennt ihr Statut drei Spitzengremien, wozu bemerkt werden muß, daß das im Statut nicht besonders hervorgehobene Organ Bundestagsfraktion die drei anderen an Bedeutung übertrifft. Das oberste Organ ist der Bundesparteitag, der alle zwei Jahre tagt, nach ihm kommt der Bundesausschuß und dann der Bundesvorstand. Allen drei Organen ist eine recht große Mitgliederzahl gemeinsam. Beim Bundesparteitag sind es 528, beim Bundesausschuß über 200 und beim Bundesvorstand zwischen 60 und 70 Mitglieder (eine exakte Ziffer läßt sich wegen zahlreicher Personalunionen nicht immer nennen). Teilweise haben solche Doppelmandate eine Verengung auf nur eine Stimme, zum Teil aber auch eine Delegierung zur Folge, wenn z. B. dem Bundesausschuß über die Mitgliedschaft im Bundesvorstand ein Landesvorsitzender angehört, der aber zugleich stellvertretender Bundesvorsitzender ist. In einem solchen Fall wird der Landesvorsitzende auf diesem Posten durch seinen Stellvertreter ersetzt. Bei Bundesparteitag und Bundesausschuß der CDU ist bemerkenswert, daß sie regelmäßig zusammentreten: der Parteitag alle zwei Jahre, der Bundesausschuß halbjährlich. Mit seltenen Ausnahmen, wie beispielsweise bei der gegen den Willen Adenauers erfolgten Vermehrung seiner Stellvertreter von zwei auf vier in Karlsruhe 1956, haben sich die Bundesparteitage zumeist auf bloße Akklamation beschränkt. Gelegentlich haben sie den Vorsitzenden in offener Abstimmung gewählt. Bei dem in der CDU vorherrschenden Pragmatismus entfiel auch die Aufgabe, etwa nach dem Vorbild der sozialdemokratischen Parteitage durch erbitterte Programmdiskussionen die Führung auf eine bestimmte Richtung festzulegen. Die Aufgabe der Parteitagsdelegierten war stets rezeptiv. Da sie auch von rund 60 Vorstandsmitgliedern zunächst nur drei, später fünf und neuerdings sieben Mitglieder zu wählen haben, ist ihr personeller Einfluß ebenso gering. Um die Frage zu beantworten, wo die Politik der CDU gemacht werde, braucht der Parteitag der Union nicht näher untersucht zu werden.
Es liegt nahe, vom Bundesausschuß ähnliches zu vermuten. Aber immerhin wählt er 16 weitere Vorstandsmitglieder, und er tagt vor allem unter Ausschluß der Öffentlichkeit, was eine freimütige Diskussion erleichtert. Aber die Politik der CDU ist auch hier nicht entwickelt worden. Als den Ort, an dem dies geschieht, sollte man den Bundesvorstand vermuten. Aber gerade er ist in der Vergangenheit so gut wie nicht vorhanden gewesen. Daran ist einmal seine übermäßige Größe schuld, zum anderen die Arbeitsweise seines Vorsitzenden, der den Vorstand zu selten einberufen hat. Der durch den Umfang gegebenen Unbeweglichkeit steht seine ständisch anmutende Besetzung (alle Bundesminister und Ministerpräsidenten der CDU, der Bundestagspräsident etc.) gegenüber, die den Vorteil haben könnte, eine an der Regierung im Bund und in den meisten Ländern beteiligte Partei einheitlich zu führen, ihre Politik in Staat und Partei also zu integrieren. Aber das ist an dieser Stelle nicht erfolgt, so daß gutinformierte Kritiker die Partei als auf Bundesebene „nicht existent" bezeichnen.

Hier wird man nun den Versuch machen müssen, zwischen den Aufgaben einer Mehrheitspartei und denen ihrer führenden Männer an der Spitze des Staates zu unterscheiden. Sicher läßt sich das rein Organisatorische — wie Wahlwerbung — von jener Politik, die sich in Gesetzen niederschlägt, trennen, und jede Partei ist mehr als eine Maschine zur Aufstellung von Parlamentskandidaten. Das Nichtvorhandensein einer Partei im (engeren) politischen Feld hat gewiß auch Vorteile, da der Regierung „nicht hineingeredet" wird. Jedoch überwiegen die Nachteile; wie sonst wären die wiederholten Versuche zu erklären, der CDU eine funktionsfähige Spitze zu verschaffen?

Vergröbert man den Bereich des „Politischen" auf jene Themen, die Schlagzeilen machen, dann scheiden alle drei obersten Parteiorgane aus. An ihre Stelle treten der Bundeskanzler und sein Amt, die Ministerialbürokratie und die Bundestagsfraktion. Die CDU ist, wenigstens in der Vergangenheit, aus dem Staat heraus geführt worden. Dabei trägt die Herrschaft des Kanzler-Vorsitzenden und seiner Regierungsbürokratie eindeutig aristokratische Züge, die der Bundestagsfraktion gewiß demokratische. Sie kann aber deswegen nicht als Ersatz für eine Parteiführung im Sinne des Wortes gewertet werden, weil sie im Statut nicht vorgesehen und nur unter sehr bedingter Mitwirkung der Mitgliedschaft zustande gekommen ist. So ist es kein Geheimnis, daß in die Bundestagsfraktion nach dem unerwarteten Wahlerfolg von 1953 eine große Anzahl von Abgeordneten gelangte, mit deren Wahl nicht gerechnet worden war und die häufig nicht das Mandat der Mitglieder zu Parteiführungsfunktionen erhalten hätten, würden sie dafür kandidiert haben. Dennoch hat die Bundestagsfraktion als oberste Koordinierungsstelle der Partei Jahr für Jahr erfolgreich operiert; nur konnte sie eben nie solche existentiellen Probleme der CDU wie etwa die Nachfolgefrage lösen, weil ihr dafür die Unabhängigkeit vom staatlichen Geschehen fehlte.

Steuerung aus dem Palais Schaumburg

Dennoch ist die Partei in ihrem begrenzten Feld, soweit es die Wahlvorbereitung war, vorhanden gewesen — ebenfalls nicht ohne Erfolg. Die Bundesgeschäftsstelle hat, allerdings relativ spät, die Führung der Wahlkämpfe in die Hand bekommen. Noch 1953 wurde der Wahlkampf in informellen Gruppen (rund um den Vorsitzenden herum) gestaltet, wobei es unklar war, ob dieser als Regierungschef oder als Parteivorsitzender Aufgaben delegierte. Frühzeitig ist das Bundeskanzleramt mit Parteiführungsaufgaben verwoben worden, was besonders durch den verstorbenen Staatssekretär Otto Lenz begünstigt wurde. An dieser Stelle wird die Frage nach den Möglichkeiten, eine Aristokratie zu demokratisieren, besonders offenkundig, denn eine durch Wahlen aus der Bürokratie vertriebene Partei muß Gefahr laufen, handlungsunfähig zu werden, wenn ihr kein eigener Apparat zur Verfügung steht. Suchte man in dieser Partei bis zur Wahl Dufhues' nach einer Art Generalsekretär, hätte eher Globke als De-facto-Generalsekretär gelten können als der Bundesgeschäftsführer Kraske oder sein Vorgänger Heck. Diese Partei-Nebenregierung aus dem Palais Schaumburg mußte die Bundesgeschäftsstelle noch mehr abwerten, als sie es ihrer Konstruktion nach ohnehin war, und der Parteivorsitzende scheute sich nicht, diese Tatsache sinnfällig zu unterstreichen: Niemals setzte er einen Fuß in das CDU-Haus in der Bonner Nassestraße. Verständlicherweise blieb die Parteiarbeit im Bundeskanzleramt nicht auf den dortigen Staatssekretär beschränkt, sondern Persönlicher Referent, Kanzlerbüro, Planungsbüro nehmen ebenfalls Führungsfunktionen innerhalb der CDU wahr. Unfreiwillig hat auch das Oberlandesgericht Köln diese Aufgabenvermischung konstatiert, als es die vom Landgericht Bonn verfügte Einstellung des Strafverfahrens gegen den ehe-

maligen Kanzlerreferenten Ministerialrat Kilb bestätigte, der der unentgeltlichen Benutzung von Sportwagen der Firma Daimler-Benz, der passiven Bestechung also, beschuldigt wurde. Beide Gerichte setzten den Ministerialrat mit der Begründung außer Verfolgung, er habe die Leihwagen in seiner Tätigkeit als Gehilfe des CDU-Vorsitzenden gefahren, mithin für Parteiarbeit benutzt, die sich strafrechtlicher Würdigung entziehe.

Am Beispiel der höheren Beamten, die partiell CDU-Funktionäre sind, wird die Fragwürdigkeit einer so gearteten Führungstechnik deutlich. Bei der starken Inanspruchnahme des Bundeskanzlers läuft unvermeidlich ein nicht unbedeutender Strom von Entscheidungen vom Tisch des Parteivorsitzenden auf die Schreibtische seiner Beamten weiter. Diese werden von keiner Parteiinstanz her kontrolliert, sie sind so gut wie autonom. Ihre Unabhängigkeit richtet sich nicht nur nach der Seite der eigentlichen Parteibürokratie, sondern besteht auch gegenüber den anderen Vorstandsmitgliedern, sogar schon gegenüber den stellvertretenden Parteivorsitzenden. Der CDU-Apparat im Bundeskanzleramt ist fast jeder Einwirkung der gewählten Organe der CDU entzogen, so, wie übrigens auch die Führung der Staatsgeschäfte selbst bei Urlaub des Kanzlers dem Einfluß der Vizekanzler Blücher und Erhard vorenthalten wurde (die nicht etwa zeitweise ihren Sitz im Bundeskanzleramt nahmen, etwa nach dem Vorbild der Stellvertreter des Bundespräsidenten). Daß diese Arbeitstechnik nicht nur auf die Person Konrad Adenauers zurückzuführen ist, sondern der CDU-Struktur kongruent zu sein scheint, zeigt das Beispiel des Sonderministers Krone, dessen Ministerium so gut wie ausschließlich Partei-Koordinierungsaufgaben erfüllt. Soweit die Parteiarbeit in diesen Behörden Vorbereitung von Gesetzen oder überhaupt im Parlament zu bewältigende Arbeit ist, geht sie Hand in Hand mit den führenden Abgeordneten der Bundestagsfraktion. Was von der Regierungsseite an das Parlament zu überweisen ist, läuft überdies durch das Kabinett, dem gegenüber der Kanzler Adenauer eigenartigerweise nicht so autoritär verfährt wie mit dem Parteivorstand. Auch einzelne CDU-Minister in der Bundesregierung pflegen in ihren Behörden die Bildung persönlicher Stäbe, die in die Partei hineinwirken. Hier spielen allerdings gewählte Parteigremien oft mit hinein, wie etwa im Falle Erhard der Bundeswirtschaftsausschuß der CDU, in dem die Richtlinien der Wirtschaftspolitik wenigstens in den ersten Jahren geformt worden sind. Da die soziale Marktwirtschaft an den Wahlerfolgen der CDU bedeutenden Anteil hat, sie also mehr als nur Politik eines Ressorts war, ist es interessant, festzustellen, daß über sie weder im Vorstand der Partei noch in der Bundestagsfraktion entschieden wurde, sondern in einem der Satzung nach nur beratenden Gremium. Diesen Bundeswirtschaftsausschuß aber wiederum als die Domäne Ludwig Erhards zu charakterisieren, wäre falsch, weil es die Rolle des Ausschußvorsitzenden Etzel verkennen würde. Ähnlich ist die Politik der Bundesernährungsminister mit dem Bundesagrarausschuß der CDU entworfen worden. Die Kompetenzkompetenz muß in allen diesen Fällen immer auf der Regierungsseite, beim Kanzler vor allem, gesucht werden. Entscheidungen, die an anderer Stelle (in der Bundestagsfraktion etwa) getroffen wurden, waren vom Kanzler als minder wichtig an andere Instanzen abgegeben worden. Oder der Parteivorsitzende stellte nach eigenem Ermessen besondere Gremien für Einzelfragen zusammen, wie bei der Nominierung des Bundespräsidentenkandidaten im Frühjahr 1959, wo ein bunt gemischter Ausschuß von CDU-Funktionären aus Bund und Ländern den Kandidaten der Partei kürte. Hier sind Parallelen zur SPD gegeben, die auch die Kanzlerkandidatur Brandts nicht im Parteipräsidium, sondern in einer „Siebenerkommission" vorbereitete.

Wiederholte Reformversuche

Wer einwenden mag, daß dieses System doch recht gut funktioniert habe, dem ist entgegenzuhalten, daß die Reformbedürftigkeit in dem Augenblick sichtbar wurde, als dem Vorsitzenden der Erfolg versagt blieb. Zwei Ereignisse erwiesen die Führungsstruktur als unzulänglich: der Konflikt zwischen Bund und Ländern im Fernsehstreit und die Krise nach Adenauers Entschluß, doch nicht für das Amt des Bundespräsidenten zu kandidieren. Beide Fälle hätten das kollegiale Parteiführungsorgan, den Vorstand, auf den Plan rufen müssen, wo doch Kabinett und Apparat wie auch die Bundestagsfraktion versagen mußten, weil diese Themen ihren Rahmen gesprengt hätten. Der Fernsehstreit wurde außerhalb der Partei vom Bundesverfassungsgericht entschieden, eine gemeinsame Linie der CDU bei den Verhandlungen über die Mainzer Anstalt kam kaum zustande. Die Präsidentenkrise dagegen rief ein weiteres Organ auf den Plan, das die Satzung nicht kennt: die Konferenz der CDU-Landesvorsitzenden. Die vier Stellvertreter im Amt des Bundesvorsitzenden der CDU traten nicht in Erscheinung. Dennoch schwelte die Krise zwei Jahre lang weiter, bis der Verlust der absoluten Mehrheit im September 1961 zum Handeln zwang.

Das Ergebnis war das auf dem Dortmunder Parteitag 1962 neu geschaffene Parteipräsidium, eine Einrichtung, mit der in glücklicher Weise organisatorische und personelle Probleme zugleich gelöst werden konnten. Die Suche nach einer handlungsfähigen Führungsgruppe zur Entlastung des Vorsitzenden hatte die Partei seit 1951, ein Jahr nach ihrer Konstituierung auf der Bundesebene, beschäftigt. Es wurde damals ein Gremium der geschäftsführenden Vorstandsmitglieder eingerichtet, dem drei Personen — Tillmanns, Wuermeling und Kiesinger — angehörten. Alle drei waren zu der Zeit mit Staatsämtern nicht belastet, man erhoffte von ihnen die Bewältigung der täglichen Arbeit in der Leitung der Partei, soweit sie nicht nur technischer Art war. Aus welchen Gründen dieser geschäftsführende Ausschuß des Vorstands kaum öfter als einmal im Jahr zusammentrat, ist nicht zu erfahren. Der Bundesvorstand wuchs in der Zwischenzeit an Umfang, nicht aber das Interesse seiner geschäftsführenden Mitglieder — nach dem Tode Tillmanns 1955 trat Schröder an seine Stelle —, die in höhere Regierungs- und Fraktionsämter einrückten.

Auf dem Parteitag in Stuttgart 1956 führte das Desaster Arnolds in Düsseldorf, das aber in Wirklichkeit Bonner Herkunft war, zu einer Rebellion der rheinisch-westfälischen Landesverbände, die die Wahl von zwei weiteren Stellvertretern des Vorsitzenden erkämpften. Da schon mit den zwei bisherigen Stellvertretern schlechte organisatorische Erfahrungen gemacht worden waren, erhoffte man von ihrer Verdoppelung keine Lösung dieses Problems, sondern schuf einen zwölfköpfigen geschäftsführenden Vorstand. Neu an diesem Gremium war vor allem, daß der Parteivorsitzende in ihm präsidierte, was gewiß seine Vorteile hätte haben können, aber in das Gegenteil ausschlug. Die neue Parteispitze tagte insgesamt bis zu ihrer Auflösung 1962 sechs- oder siebenmal. Bei den wenigen Gelegenheiten wurden Fragen der Bundespolitik, nicht Angelegenheiten der Organisation behandelt.

Bis auf wenige Ausnahmen sind also von den satzungsmäßigen kollegialen Organen der CDU nie wichtige politische Entscheidungen im Hinblick auf den Staat wie auf die Partei getroffen worden. Bis zur Errichtung des Präsidiums (1962) mit dem Posten des geschäftsführenden Vorsitzenden, über das sich heute

noch kein Urteil bilden läßt, wirkte als Führungszelle das im Staat etatisierte Büro des Vorsitzenden, unkontrolliert von den stellvertretenden Vorsitzenden oder dem Bundesgeschäftsführer, unkontrolliert auch von Beschlußgremien der Partei. Wenn die Wahl Dufhues' wohl auch nicht auf ein Unbehagen an diesem Küchenkabinett zurückzuführen ist, so hat sie doch zwangsläufig die Aufwertung der Bundesgeschäftsstelle als das Büro des neuen Mannes zur Folge. Das aber bedeutet, neue, einer Partei angepaßte Grundsätze der Personalpolitik einzuführen, nach denen sich auch für die Referenten Verantwortlichkeit gegenüber Parteiorganen ergibt, was bei im Dienst des Bundes stehenden Beamten niemals der Fall sein kann (sie sind nur auf ihren Behördenchef ausgerichtet und verstärken somit dessen autoritäre Stellung). Im übrigen scheint es eher zufällige als institutionelle Gründe zu haben, wenn Mitglieder des Präsidiums, die — wie Erhard — auch früher schon im Vorstand waren, neuerdings mit Eifer die Sitzungen dieser Körperschaft besuchen, ein Drang, der sich vorher nicht gezeigt hat. Die Person des neuen geschäftsführenden Vorsitzenden und seine geplante Reform scheinen die Gründe für diese Anziehungskraft zu sein.

II.

Was in der CDU über zwölf Jahre als Mangel galt — das Fehlen von statutarisch verankerten Organen, die tatsächlich mit entscheiden konnten —, hat ihre große Gegnerin stets aufweisen können. Der Parteivorstand der Sozialdemokraten hat nie unter einem Mangel an Autorität zu leiden gehabt. Neunundneunzigjährige Tradition machte den „PV" zum Zentrum der Partei, und es hat wirklich nur ganz wenige Gelegenheiten gegeben, bei denen ein Funktionär die Prärogative des Parteivorstandes gegenüber der Fraktion in Frage zu stellen wagte. Einer der wenigen, denen es an Respekt gegenüber dem Parteivorstand mangelte, war Kurt Schumacher, der 1945 in Hannover mit dem „Büro Schumacher" nicht nur dem Zentralausschuß Grotewohls seinen Führungsanspruch entgegenstellte, sondern auch dem Londoner Exilvorstand. Später, als er selber Parteivorsitzender geworden war, hat Schumacher dann nachdrücklich die Führungsrolle des Parteivorstandes gegenüber der Fraktion des Parlamentarischen Rats verteidigt.

Der starke Parteivorstand

Verglichen mit den anderen großen Parteien, ist die Bestallungsweise des sozialdemokratischen Parteivorstandes ein Muster innerer demokratischer Ordnung. Seine sämtlichen (jetzt 33) Mitglieder werden vom Parteitag gewählt; für jeden Sitz ist die absolute Mehrheit erforderlich; als einziger Schönheitsfehler könnte gelten, daß die Mitglieder des Vorstands auf dem Parteitag und damit bei ihrer eigenen Wahl volles Stimmrecht kraft Amtes haben. Der Kontrollkommission, die früher einmal ähnliche Rechte besaß, sind diese bei der Statutenreform 1958 in Stuttgart genommen worden; der Parteivorstand hat sie sich erhalten können, obwohl es auch in dieser Frage Kritiker gab. Aus der unmittelbaren Wahl aller Mitglieder durch das Parlament der Partei leitet der Vorstand der SPD seine starke Führungsrolle her. Er ist nur dem Parteitag verantwortlich, und die Bestimmung der Richtlinien der Politik zwischen den Parteitagen obliegt allein ihm. Obwohl in neuerer Zeit niemals Differenzen mit dem Parteiausschuß (dem späteren Parteirat) über die Parteiführung zwischen den Parteitagen an die Öffentlichkeit gedrungen sind, ist es unbestritten, daß die Entscheidung im Zweifelsfalle beim Parteivorstand liegt und nicht beim Parteirat. Dem Parteirat ist wohl zu berichten, seine Meinung ist einzuholen, aber Verantwortung besteht nur gegenüber dem Organ, das den Vorstand gewählt hat.

Die Spitze des SPD-Vorstands war bis 1958 das Gremium der geschäftsführenden Mitglieder; seitdem wird sie vom Präsidium gebildet. Dem Vorsitzenden wurden zwei Stellvertreter zur Seite gestellt. Das Geschäftsverteilungsprinzip der alten Parteispitze bis 1958 entsprach dem in der SPD bis hinunter in Ortsvereine und Abteilungen üblichen: Vorsitzender, Stellvertreter, Kassierer, Presse, Organisation, Bildung, Frauenarbeit. Diese recht schematische Einteilung war auf die Dauer den Anforderungen der politischen Arbeit nicht gewachsen, sie schloß führende Vorstandsmitglieder von der permanenten Leitung der Partei aus und hätte eher zu einem reinen Sekretariat gepaßt. So gibt es seit 1958 im Präsidium eine flexiblere Regelung. Dem Präsidium gehören neben dem im besonderen Wahlgang gewählten Vorsitzenden, seinen beiden Stellvertretern und dem Schatzmeister weitere fünf Vorstandsmitglieder an, die der Vorstand aus seiner Mitte dazu wählt. Er hat in den bisherigen drei Amtsperioden stets die drei stellvertretenden Vorsitzenden der Bundestagsfraktion (Erler, Deist, Schmid) in das Präsidium berufen; nur die Wahl der Präsidialmitglieder Frau Schanzenbach und Schoettle geschah sozusagen „freihändig". Die weibliche Beisitzerin wie der Schatzmeister sind die einzigen kraft Wahl auf ein bestimmtes Ressort festgelegten Präsidialmitglieder; die übrige Geschäftsverteilung und damit die Aufsicht über die Referenten wird im Präsidium vereinbart. Insgesamt gesehen, hat sich das „Präsidialsystem" bei der SPD bewährt. Es gibt keine Kritiker, die die alte Regelung mit einem geschäftsführenden Vorstand wiederhergestellt sehen wollen. Hinsichtlich der Art der Geschäftsverteilung wird lediglich bemängelt, daß es keinen Pressesprecher der SPD mit Vorstandsrang mehr gibt wie bis 1958. Wohl ist einer der stellvertretenden Vorsitzenden für die Pressearbeit zuständig, der Kontakt mit den Journalisten obliegt jedoch einem Referenten.

Dem politischen Range nach steht an zweiter Stelle in der SPD der Parteitag. Sozialdemokratische Parteitage sind von Beginn an Stätten der Auseinandersetzung über die Politik der Partei gewesen und haben sich damit von ihresgleichen in den anderen Parteien unterschieden. Wenn vom Parteitag der CDU gesagt werden konnte, er sei das Akklamationsorgan der Führung gewesen, dann trifft für die SPD eher das Umgekehrte zu. Die Parteitage der Nachkriegszeit führten zwar niemals zu einem offenen Bruch zwischen Vorstand und Parteitag, aber der Vorstand beeilte sich in kritischen Situationen stets, seine Linie der des Parteitages anzupassen. Auf zwei Parteitagen, 1954 in Berlin und in Stuttgart 1958, setzte sich der Parteitag mit seinem Willen bis in die personelle Zusammensetzung des Vorstands durch. Der scharfe außenpolitische Linkskurs von 1954 schlug sich in der Wahl wie auch Nichtwahl etlicher Vorstandsmitglieder nieder; die zweite im eigentlichen Sinne verlorene Bundestagswahl 1957 führte ein Jahr später in Stuttgart zu personellen Konsequenzen im Zusammenhang mit der Parteistatutsreform, zu der der Parteivorstand, die Ereignisse voraussehend, einen eigenen Plan vorgelegt hatte.

Kaum in Erscheinung trat der Parteiausschuß. Er wurde bis 1958 strikt demokratisch von den Bezirken nach Stärke der Mitgliedschaft beschickt. Nicht zuletzt das Fehlen einer eigenen Parteiausschußspitze ließ ihn dahinvegetieren. Für seine Beratungen galt stets die Regel, daß er der letzte in der Kette: geschäftsführender Vorstand — Parteivorstand — (evtl. Vorstand der Bundestagsfraktion oder Fraktion) — Parteiausschuß war, in der Reihenfolge des Versammelns an drei Tagen hintereinander. Was vor den Parteiausschuß kam, war von den leitenden Funktionären zwei- oder dreimal vorbesprochen, möglicherweise in der Presse gedruckt worden und somit des Reizes der Neuheit beraubt. Heiße Diskussionen hat es im Parteiausschuß kaum gegeben. Die Reform von 1958 führte in die Struktur der SPD aus den Rechtsparteien stammende Elemente ein. Zu-

sätzlich wurden in den Parteirat, wie der neue Name ist, die Vorsitzenden der SPD-Landtagsfraktionen und die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten kraft Amtes aufgenommen, ferner wählt der Parteirat einen eigenen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter. Politische Veränderungen haben sich dennoch nicht beobachten lassen. Das einzige Mal, als der Parteirat eine hochpolitische Entscheidung hätte treffen können — im Dezember 1962 zur Frage der Koalition mit Adenauer —, hinderte die Ironie des Schicksals den Parteirat an einer verbindlichen Entscheidung, da Adenauer den Entschluß gegen die große Koalition bereits getroffen hatte, bevor der Parteirat der SPD noch zusammentrat.
Die föderalistische Anreicherung des Parteirats seit 1958 mit Vertretern der Länder hat ihren eigentlichen Zweck nicht erfüllen können. Der Parteirat ist nicht zu einem Koordinierungszentrum von Bundes- und Landespolitik geworden; dazu ist er mit über 100 Mitgliedern zu groß. So entstand 1958 außerhalb des Statuts die Einrichtung der „Länderkonferenz", nicht aus unabweisbaren Gründen, sondern der Tatsache folgend, daß die Bundestagsfraktion einen dritten Geschäftsführer für die Bund-Länder-Koordinierung wählte. Nicht klar zwischen Parteivorstand und Bundestagsfraktion geschieden — einmal führte der Fraktionsgeschäftsführer den Vorsitz, ein andermal ein stellvertretender Parteivorsitzender —, kennt diese Versammlung auch keine feste Mitgliedschaft. Sie rekrutiert sich aus den Landtagsfraktionen der SPD, den Geschäftsführern, sonst den Fachleuten der Fraktionen zu den auf der Tagesordnung stehenden Themen. Die Auswahl dieser Themen zu systematisieren, ist schwierig. Rückwirkungen auf die Landespolitik haben nahezu alle bundespolitischen Fragen. Sind sie von erheblicher Wichtigkeit, ist ohnehin der Parteivorstand zuständig, der ja selber nicht dem Kompetenzkatalog des Grundgesetzes unterworfen ist. Die Finanzverfassung, Beamtenbesoldung, Wissenschaftsförderung, allgemeine Kulturpolitik, Wohnungsbau sind am häufigsten Themen der Tagesordnung dieser unregelmäßig zusammentretenden Länderkonferenzen gewesen. So gravierende Themen wie etwa den Fernsehstreit behielt der Parteivorstand sich selbst vor.

Zwischen „PV" und Fraktion

Daß die Bundestagsfraktion protokollmäßig hinter dem Parteivorstand rangiert, ist erwähnt worden. Da jedoch von 1949 an eine Personalunion zwischen Partei- und Fraktionsvorsitzenden bestand, wurde dieser Tatbestand nicht so deutlich. Sowohl Schumacher als auch Ollenhauer jedoch haben als das örtliche Zentrum ihrer täglichen Arbeit immer den „PV" angesehen. Die Personalunion an der Spitze hat sich unter beiden Vorsitzenden bewährt; der stellvertretende Partei- und Fraktionsvorsitzende Mellies hielt sie auch an seinem Posten für wesentlich; als er 1957 von der Fraktion nicht wiedergewählt wurde, lehnte er auch eine Kandidatur für den stellvertretenden Parteivorsitz ab. Sein plötzlicher Tod ließ das wenig bekannt werden. Die vielfache und enge Verflechtung zwischen Parteivorstand und Fraktion (mit Ausnahme des Schatzmeisters Nau und des stellvertretenden Vorsitzenden Brandt wie auch seines Vorgängers von Knoeringen gehören alle Präsidialmitglieder zur Fraktion) verhindert Friktionen, schafft aber zugleich auch Machtpositionen, die nicht im Statut vorgesehen sind.
Der Weg der Willensbildung innerhalb der Bundestagsfraktion der SPD durchläuft folgende Stationen: Arbeitskreis — geschäftsführender Fraktionsvorstand (Vorsitzender und drei Stellvertreter, drei Geschäftsführer) — Fraktionsvorstand — Fraktion. Nach der Beratung im Plenum des Bundestages und der Verhandlung im Ausschuß folgt dann ein zweiter Durchgang innerhalb der Fraktion: Arbeitskreis — geschäftsführender Vorstand — Fraktionsvorstand — Fraktion — Bundestagsplenum. Dieses Schema ist auf die meisten parlamentarischen

Tagesordnungspunkte anzuwenden, für wichtige Angelegenheiten gilt es nur bedingt. Bei weitem nicht jeder außenpolitische Schritt etwa wird im Arbeitskreis Außenpolitik vorbereitet — nicht selten auch deswegen, weil dazu die Zeit fehlt. Nach einem nicht festgelegten, schwer durchschaubaren System wird in dieses Schema zeitweise noch der Parteivorstand oder auch nur sein Präsidium eingeflochten. Der Instanzenzug wird damit noch länger, die Beratung kehrt zwangsläufig immer wieder an einige wenige Brennpunkte zurück und verliert so ihre Ursprünglichkeit. Als Faustformel darf gelten, daß auf jeder Station, in jedem neuen Gremium mindestens die Hälfte der Anwesenden das Problem schon von der Debatte am vorherigen Ort, wahrscheinlich aber bereits von noch mehr Stationen her kennt. Anders ausgedrückt: Der Instanzenzug ist gar kein Mittel der Kontrolle von Beschlüssen untergeordneter Organe, sondern eine Folge von Beratungen, deren Auditorium an der Peripherie ausgewechselt oder ergänzt wird. In hochpolitischen Angelegenheiten ist die Mannschaft im Kern dieselbe. Das wird bis zu einem gewissen Grade nie anders sein können, jedoch liegen auf diesem Weg Fußangeln verborgen, die dem Außenstehenden wie auch manchem Beteiligten kaum sichtbar sind.

Klare Bestimmungen darüber, wann etwa der Parteivorstand oder einer seiner Ausschüsse heranzuziehen sind, gibt es nicht. Es gibt auch kein System für abgekürzte Verfahren, in denen etwa der Fraktionsvorstand oder das Parteipräsidium sofort handeln dürfen; es könnte es in diesen Fällen auch kaum geben. Das Recht aber, eine Instanz der Partei in die Willensbildung der Fraktion einzuschalten oder eine Frage ausschließlich parlamentarisch zu behandeln, hat nicht jeder. Von welchem Parteirang etwa Interventionen bewirkt werden können, steht auch nirgendwo, und so folgt das aus der persönlichen Autorität des einzelnen. Eine neue Instanz einzuschalten, einen Antrag etwa zur genaueren Beratung an einen Arbeitskreis zu verweisen oder eine Kommission zu bilden, in der sich die Streitenden einigen sollen, heißt die Entscheidung in der Sache zu beeinflussen, und sei es nur durch Zeitgewinn. Hier macht Politik, wer neben Autorität auch den längsten Atem hat, in allen Instanzen dabeizusein. Gewiß ist das Dabeisein demokratisches Gebot Nummer eins für den, der mit seiner Stimme Entscheidungen beeinflussen will. Nur ist der Instanzenweg zu lang, er beruht auf der Fiktion der Heranziehung immer neuen Sachverstandes, wo tatsächlich zuweilen nur Türschilder ausgewechselt werden. So mancher, der Beruf, entfernten Wohnort oder Wahlkreis hat, ist physisch überfordert, den Zug durch die verschiedenen Stationen durchzuhalten, zumal nicht immer einzusehen ist, welche neuen Gesichtspunkte sich noch ergeben könnten. So gleicht die Willensbildung in der sozialdemokratischen Parteiführung und Fraktion zuweilen dem Gastspiel einer Wanderbühne, die immer denselben Dialog vor einem kleinen, nur langsam rotierenden Publikum aufführt, in dem der eine Teil die Pointen noch von der vorangegangenen Vorstellung her kennt und deshalb mit seinem Applaus an der richtigen Stelle den Rest der Zuschauer mitreißt. Es ist, weniger ironisch ausgedrückt, ein großer Verschleiß an Zeit und Kraft, der davon ausgeht, alle zu hören und zu beteiligen. Je größer die Zahl der zur Mitsprache Berechtigten ist, um so stärker wird die Macht derer an den Stellwerken.

*

So ist es vielleicht nicht abwegig, dieses Fazit zu ziehen: Was bei der konservativen CDU als „aristokratisches" Element im Sinne der Beweisführung Michels' festgestellt wurde, ist in der Rückbildung begriffen. Die beharrende Komponente unserer Parteiszenerie, die CDU, versucht, sich strukturell ihrer sozialistischen Konkurrentin anzugleichen. Diese dagegen, die SPD, scheint den Punkt erreicht zu haben, an dem das demokratische Maximum innerparteilicher Willensbildung erreicht und jede weitere Vervollkommnung ein Schritt zurück ist.

G.-H. Horn

FÜHRUNGSKUNST FÜR MORGEN

Aus dem weiten Bereich der politischen Führungskunst soll hier ein Gebiet beleuchtet werden, das in besonderem Maße der Verbesserung bedürftig und fähig ist: die Kunst, die Mehrheit der Meinungsträger in ein solches Verhältnis Antrieb Parteien und Staat aktiv tragen und es auch an konstruktiver Kritik und Äußerung ihres Willens nicht fehlen lassen. Damit ist gemeint, daß sie dem Staat mehr mit Anteilnahme und Mitarbeit gegenüberstehen als mit Gleichgültigkeit oder gar Feindseligkeit. Die Meinungsträger entscheiden darüber, in welchem Maße ein Volk seinen Staat unterstützt, unbeachtet läßt oder bekämpft. Auf diese Menschen, die in ihrer Familie, in ihrer Nachbarschaft, in ihrem Betrieb, in ihrem Bekanntenkreis eine Einstellung zu Staat und Parteien vertreten und ein gewisses Gehör finden, kommt es an. Sie sind es, auf die jeder in seinem Lebensbereich hört, der selbst nicht viel politisches Interesse hat und wenig von den politischen Zusammenhängen weiß.

Viele unabhängig voneinander gewonnene Ergebnisse der Meinungsforschung haben zutage gebracht, daß die Wähler sich in einem erschreckend hohen Ausmaß für eine Partei nur entschieden haben, weil sie die andere für noch ungeeigneter halten. Die Tatsache, daß nicht mehr als 3 bis 4 v. H. der Wahlberechtigten den politischen Parteien angehören, beweist, in wie geringem Maß die Wähler bereit sind, sich mit den Parteien zu identifizieren und als Meinungsträger für die Parteien zu wirken. Betrachtet man die Gruppe der Meinungsträger, so fragt sich, wie sie sich aufteilt auf Leute geringer, mittlerer und höchster Einsatzbereitschaft, Kraft und Tüchtigkeit.

Ob und in welcher Weise es möglich ist, dem Staat und den Parteien mehr, tüchtigere und aktivere Meinungsträger zu gewinnen, danach wollen wir fragen. Weil es in der politischen Führung auf ein Zusammenwirken vieler irrationaler Kräfte mit einer Fülle von organisatorischen, rechtlichen, gesellschaftlichen, technischen Fähigkeiten usw. ankommt, ist der Ausdruck Führungs k u n s t gewählt worden. Stets ist es so gewesen, daß wissenschaftliche Entdeckungen und neue Techniken Veränderungen und Verbesserungen der Führungskunst mit sich gebracht haben. Ich glaube, daß die Führungskunst unserer Tage es noch nicht bewältigt hat, die Gesamtheit der grundlegenden wissenschaftlichen Entdeckungen und neuen Techniken zu integrieren. Die bessere Führungskunst hat die objektive Seite, daß neue Techniken zur Verfügung stehen, und die subjektive Seite des unterschiedlichen Geschicks der politisch Führenden, die neuen Techniken zu nutzen.

Starke und schwache Einstellungen

Wie steht es um die Einstellung der Bevölkerung der Bundesrepublik zu ihrem Staat?

Hinter den starken Einstellungen, die, für oder auch wider den Staat, das System sein können, steht eine beachtliche Kraft, Überzeugungsstärke, Temperament, Einsatzbereitschaft. Es sind die aktiven Minderheiten. Sie tragen oder sie bekämpfen einen Staat, ein System.

Die herrschende Meinung besagt, daß die Träger starker Einstellungen in der Bundesrepublik eine kleinere Minderheit bilden als in der Mehrzahl der vergleichbaren Staaten. Von den nur 3 bis 4 v. H. der Wähler, die den politischen Parteien als Mitglieder angehören, kann nur ein Teil als Träger starker Einstellungen gewertet werden. Rechnet man die Träger starker Einstellungen in den Verbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Unternehmer, Handwerker, Bauern, in den Kirchen und Verwaltungen, in der Wissenschaft und anderen kleinen Gruppen hinzu, so mag man insgesamt auf 3 bis 4 v. H. Träger starker Einstellungen in der Wählerschaft kommen. Unter den Trägern starker Einstellungen ist im Gegensatz zur Weimarer Republik der Anteil der zur Revolution entschlossenen radikalen Systemgegner verschwindend klein.

Der Anteil der politisch Interessierten, die das politische Geschehen aufmerksam verfolgen, bei denen jedoch auf politischem Gebiet Kraft, Überzeugungsstärke und Einsatzbereitschaft nicht in Erscheinung treten, ist dagegen erheblich, und der Anteil derjenigen, die das politische Geschehen kaum verfolgen, die aber ihrer Veranlagung, Intelligenz und Ausbildung nach politisch interessiert und aktiviert werden könnten, ist nicht minder groß. In diesen beiden Untergruppen liegt die Reserve für die Verstärkung der Gruppe „starke Einstellungen".

In der Bundesrepublik und anderen westlichen Staaten ist heute ein großer Teil der gelernten Leute eine ähnliche Reserve wie früher einmal die nachgeborenen Bauernsöhne und die Industriearbeiter. Zwar haben sie im Unterschied zu den beiden anderen Gruppen ihr wirtschaftliches Auskommen, aber ihnen fehlt eine ihnen ausreichend erscheinende Chance zur politischen Mitbestimmung.

Im 19. Jahrhundert lag die stärkste Gefährdung unseres Sozialkörpers in dem rechtlosen Hungerdasein der Industriearbeiter. Heute dürfte die stärkste innere Gefährdung des Sozialkörpers darin liegen, daß es dem größten Teil der Gruppe, die nach Intelligenz, Bildung und Verantwortungsgefühl politisch bestimmend sein sollte, an angemessenen Ausdrucksmöglichkeiten und damit auch an der Bereitschaft zur aktiven Meinungsträgerschaft fehlt. Die Mitarbeit am politischen Leben hat sich ungenügend entwickelt, und die brachliegenden Kräfte haben sich im Übermaß auf Wohlstand, Gewinn und Vergnügen konzentriert. Das Problem liegt darin, daß der größte Teil der gelernten Leute auch bei voller beruflicher Befriedigung das Gefühl hat, politisch weniger Ausdrucks- und Einflußmöglichkeiten zu haben, als ihm zustehen sollte. Weil die gelernten Leute — vom Vorarbeiter bis zum Wissenschaftler — das Gros der „Meinungsträger" bilden, hat damit der Kern der öffentlichen Meinung die gleiche Überzeugung. Daß es sich so verhält, ist immer wieder durch die Meinungsforschungsinstitute bewiesen worden. Ich erwähne nur die Befragungen zu dem Thema, ob Regierung und Parteiführungen den Willen der Wähler ausführen oder nur teilweise oder gar nicht. Wir stehen also der Tatsache gegenüber, daß die Mehrheit der Meinungsträger der Mitarbeit in den Parteien mit einer Haltung gegenübersteht, die zwischen reserviert, lau und verdrossen liegt. Die geringe Bereitschaft zum Engagement für Staat und Parteien ist eine Schwäche unseres Staates, die vielleicht eines Tages gefährliche Auswirkungen haben kann. Die Überzeugung, ohne angemessene politische Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen zu sein, schwächt das Verantwortungsbewußtsein der Meinungsträger gegenüber dem Ganzen. Es ist kaum zu überschätzen, wie es sich in jedem Betrieb, jeder Gemeinde und jedem Staat auswirkt, ob die im Besitz einer guten Ausbildung und Ausstattung Befindlichen l a u oder a k t i v zusammenwirken.

Die Zwischenschicht im politischen Leben ist zu dünn. Die politische Struktur der Bundesrepublik gleicht in dieser Hinsicht einem Industriebetrieb, in dem

zwischen einer tüchtigen Direktion und der Masse der ungelernten Arbeiter die Zwischenschicht der Ingenieure und Vorarbeiter viel zu dünn besetzt ist.

Um die Schicht, die ich meine, noch eindeutiger zu kennzeichnen, reichen die Ausdrücke „Meinungsträger" und „zur aktiven Zusammenarbeit bereite Meinungsträger" vielleicht nicht ganz aus. Ich meine die Zwischenschicht, die die sachlich qualifizierten Meinungsträger bildet, die gelernten Leute, die Herausgehobenen unter den Meinungsträgern.

Um Mißverständnisse zu vermeiden: Auch die Meinungsträger, die nicht zu den durch Berufsstellung oder Bildung irgendwie Herausgehobenen gehören, haben für die Gemeinschaft einen hohen Wert. Ich denke dabei an die vielen Ungelernten, die aus einer starken gefühlsmäßigen Bindung heraus stets instinktsicher für ihre Pflicht eintreten und dadurch die Kraft der Gemeinschaft, der sie angehören, günstig beeinflussen.

Das große Problem liegt aber heute in dem Teil der Meinungsträger, die durch Berufsstellung und Informationsgrad Herausgehobene sind.

Die Herausgehobenen

Unter den Herausgehobenen möchte ich nicht eine Minderheit, eine Elite oder aristokratische Gruppe herkömmlichen Sinns verstanden wissen. Ich meine eine Mehrheit der Wahlberechtigten, die durch Tüchtigkeit und Wissen herausgehoben ist gegenüber der Minderheit. Wenn wir an die große Zahl der Alten, der „Nur-Hausfrauen", der Jüngeren denken, ist es klar, daß wir die Mehrheit der Tüchtigeren und Unterrichteteren nur dann erreichen, wenn jeder Vorarbeiter und jeder, der eine abgeschlossene Lehre hinter sich hat, zur Mehrheit gerechnet wird. Das gleiche gilt für die ungelernten Leute, die sich durch Geschick und Übung herausgehobene Arbeitsplätze erobert haben. Zu dieser Mehrheit sind selbstverständlich diejenigen Alten zu rechnen, die, auf früher erworbenes Wissen gestützt, die Kraft zum eigenen Urteil haben. Hierhin gehören auch diejenigen Hausfrauen, die trotz ungemessener häuslicher Pflichten ein gewisses Interesse und Verständnis für politische Zusammenhänge beweisen.

Die Herausgehobenen stehen als Zwischenschicht zwischen den Nichtherausgehobenen und der politisch führenden Schicht, zu der außer den gewichtigeren Funktionären der einflußreichen Parteien und der beachtlichen Verbände die höhere Ministerialbürokratie, viele Unternehmer, Wissenschaftler, Journalisten usw. zu rechnen sind.

Für die Aufgabe, eine qualitativ und quantitativ ausreichende Zahl von Meinungsträgern in Staat und Parteien zu gewinnen und lebendig zu erhalten, stehen mehrere Wege zur Verfügung:

Verbesserung der politischen Bildung;

Verstärkung der gefühlsmäßigen Bindungen an Parteien, Personen, Institutionen;

Verstärkung der interessenmäßigen Bindungen;

Vergrößerung der Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen des Wählers.

Der begrenzte Effekt der politischen Unterrichtung

Die Illusion, daß eine hinreichende politische Unterrichtung aller Wähler möglich sei und von selbst dazu führe, daß die Wähler vernünftige Entscheidungen fällten, ist vergangen. Wir haben heute sehr deutliche Vorstellungen darüber, wie begrenzt Kraft, Zeit, Interesse und Aufnahmefähigkeit des Durchschnitts der Wähler sind. Trotzdem ist man auch heute mit Recht davon überzeugt, daß eine

bessere Unterrichtung aller über die politischen Grundtatsachen und Zusammenhänge erforderlich ist. Aber Maßnahmen dieser Art reichen allein nicht aus. Die Förderung der politischen Unterrichtung ist dabei für die demokratischen Kräfte wichtiger als für die autoritären, oligarchischen und konservativen Gruppen.

Die Verstärkung der gefühlsmäßigen Bindungen

Die Hoffnungen und Energien sind heute mehr darauf gerichtet, die Bürger durch eine Verstärkung ihrer gefühlsmäßigen Bindung an Parteien, Personen und Institutionen zu aktivieren. Die bewußte Pflege der Zusammenhänge zwischen religiöser Bindung und politischer Einstellung haben den führenden Köpfen des deutschen Katholizismus größte Erfolge gebracht. Andererseits sind die gefühlsmäßigen Bindungen in der deutschen Linken loser geworden, seitdem die Arbeiter aufgehört haben, Proletarier zu sein. Die gefühlsmäßigen Bindungen gegen die Linke sind heute vielleicht stärker als die gefühlsmäßigen Bindungen innerhalb der Linken.

Durch das Herausstellen volkstümlicher Persönlichkeiten haben die Parteien eine wesentliche Aktivierung der Wähler erreicht. Das anonyme, verwickelte politische Getriebe wurde dadurch auf die Frage vereinfacht, ob man bereit sei, A d e n a u e r oder B r a n d t oder M e n d e zu vertrauen. Von allen Parteien wird eine kunstvolle Strategie betrieben, um die Kandidaten ausfindig zu machen und herauszustellen, die am besten geeignet sind, durch die Massenmedien Vertrauen und Stimmen auf sich zu vereinigen. Während die FDP bis zur Bundestagswahl 1961 eine vorwiegend von Männern gewählte Partei gewesen ist, hat der fotogene M e n d e es bewirkt, daß der Frauenanteil gleichgezogen hat. Es zeichnet sich aber schon seit langer Zeit ab, daß die Verstärkung der gefühlsmäßigen Bindungen an Parteien und Personen nicht ausreicht, um ein befriedigendes aktives Zusammenwirken der Meinungsträger zu erreichen. Gerade die Gebildeteren unter den Meinungsträgern sind in der Nachkriegszeit ziemlich immun und skeptisch gegen eine Verstärkung ihrer gefühlsmäßigen Bindung an Personen und Parteien. Sie fühlen sich allzu leicht unterschätzt, getäuscht und entrechtet.

Die Pflege und Entwicklung gefühlsmäßiger Bindungen ist in unserem Jahrhundert ein Mittel, das die Stellung der autoritären, oligarchischen und konservativen Gruppen gegen die demokratische Komponente wesentlich gestärkt hat. Man denke nur daran, wie sehr die SPD dafür „bestraft" worden ist, daß sie den Frauen das Wahlrecht erkämpft hat.

Die Verstärkung der interessenmäßigen Bindungen

Der Appell an die wirtschaftlichen und beruflichen Interessen ist ein recht wirksames Mittel zur Aktivierung von Meinungsträgern. Er hat eine große Rolle beim Aufbau der Gewerkschaften und der SPD gespielt.

Die Landwirte haben eine stärkere politische Begabung bewiesen als viele andere Berufe und haben durch den Appell an die gemeinsamen Interessen der Landwirtschaft viele Meinungsträger geschaffen und dadurch Verbände aufgebaut, die bis in die Parteien hinein ihren Willen durchsetzen. Die Selbständigen und überwiegend mit ihnen Verbundenen haben sich stets zur Abwehr „sozialistischer Experimente" mobilisieren lassen. Es gibt jedoch viele Menschen, deren berufliche Interessen sich nicht auf handfeste Parolen koordinieren lassen. Ferner ist zu bedenken, daß ein erheblicher Teil der Bevölkerung in normalen Zeiten nicht geneigt ist, sich durch den einseitigen Appell an seine wirtschaftlichen Interessen in aktive Meinungsträger zu verwandeln. Das geschieht erst, wenn man seine wirtschaftlichen Interessen schwer gefährdet sieht. Aus diesen

Zusammenhängen heraus ist es zu erklären, daß ein großer Teil der Zwischenschicht, der Gelernteren, durch den Appell an die wirtschaftlichen Interessen nicht nachhaltig mobilisiert werden kann.

Es ist nicht zu übersehen, daß Kräfte in den politischen Parteien bestrebt sind, die Wirksamkeit interessenmäßiger Bindungen zur Aktivierung von Meinungsträgern einzusetzen. Durch die Bevorzugung von Parteiangehörigen bei der Vergabe von Posten und Beförderungsmöglichkeiten in der Verwaltung und in Unternehmen, auf die die Parteien Einfluß haben, versuchen manche Funktionäre ihren Einfluß zu stärken und bisher abseits Stehende zu Meinungsträgern zu aktivieren. In Österreich sind die Dinge aus besonderen Umständen heraus bereits so weit vorgeschritten, daß dem Vernehmen nach nicht weniger als 38 v. H. der Wähler politischen Parteien angehören sollen. Die Parteien können ihren Einfluß auf diese Weise verstärken und konsolidieren. Es steht fest, daß Menschen, die sich einmal einer Partei angeschlossen haben, sich bei weiteren Wahlen nicht mehr so leicht zur Wahl einer anderen Partei entschließen wie Wähler, die sich politisch nicht gebunden haben. Wenn die Parteien auf diese Weise einen immer größeren Prozentsatz von Mitgliedern erhalten, die um eines materiellen Vorteils willen Mitglied geworden sind, so werden die geistig Selbständigeren, die am Gemeinwohl interessiert und zur Initiative fähig sind, noch weniger angezogen, als es bisher der Fall ist.

Die Vergrößerung der Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen des Wählers

Von den geistig Selbständigeren werden die heutigen Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen des Wählers nicht recht ernst genommen. Verglichen mit all der technischen Perfektion ringsum, sind die Rechte des Wählers kümmerlich. Auch soweit diese Gruppe der gelernten Leute wenig von den Einzelheiten weiß: Sie haben das Gefühl, den führenden Leuten der Parteien und Verbände ziemlich ohnmächtig gegenüberzustehen. Unsere Verfassung gibt dem Wähler nur das Minimum an Rechten, das erforderlich ist, damit eine unruhig werdende Wählerschaft die Möglichkeit hat, ohne Revolution zu einer anderen Regierung in Bund, Land und Gemeinde zu kommen. Das heutige Wahlrecht ist kein Steuer, mit dem der Wähler, der Entwicklung der öffentlichen Meinung entsprechend, den Kurs des Staatsschiffes lenken kann, sondern nur ein Notventil, das Überdruck durch einen Regierungswechsel auffängt. Der Wähler kann praktisch nicht viel mehr als CDU oder SPD sagen — und das ist ihm zu wenig an Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen. Wenn der Wähler seine wirtschaftlichen Interessen als ausschlaggebend dafür ansieht, wie er sich entscheidet, dann muß er die Kulturpolitik, Innenpolitik, Außenpolitik der von ihm gewählten Partei in Kauf nehmen. Ohne Kompromiß wird es nie gehen, aber das heutige Wahlrecht verlangt vom Wähler mehr, als bei dem gegenwärtigen Stand der organisatorischen Möglichkeiten als fair empfunden wird. Der intelligente Wähler kommt sich oft vor wie ein Käufer in Notzeiten, dem der Verkäufer unter Mißbrauch seiner Machtstellung Ware nur abgibt, wenn er sich auf Koppelgeschäfte einläßt und gleichzeitig allerlei Waren erwirbt, die er gar nicht haben will.

In dieser Situation droht noch eine weitere Beschneidung dieser kümmerlichen Möglichkeiten. Innerhalb der CDU gibt es Bestrebungen, die Wahlperioden der Parlamente von vier auf fünf Jahre zu verlängern und die Kommunal- und Landtagswahlen auf einen Tag zusammenzulegen.

Bekanntlich hat das Grundgesetz Volksbegehren und Volksentscheid nicht vorgesehen, weil sie sich in der Weimarer Zeit als zu anfällig für demagogischen

Mißbrauch erwiesen hatten. Als einstweilige Maßnahme war das verständlich und berechtigt.

Nachdem jetzt aber mehr als 13 Jahre seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes vergangen sind, sollte gründlich geprüft werden, welche Vergrößerung der Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen des Wählers möglich und sinnvoll ist. Das Ziel ist, eine Führungskunst zu entwickeln, die die Blutarmut des politischen Lebens durch Aktivierung der Herausgehobenen behebt. Der politische Bereich bedarf der gleichen lebhaften Durchblutung und Energieversorgung wie das Streben nach Wohlstand, Gewinn und Vergnügen.

Es ist zu beachten, daß Maßnahmen zur Vergrößerung der Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen der Wähler von den Führenden zu einer Festigung und Verteidigung ihrer Machtstellung, von echt demokratischen Führern jedoch zur Entwicklung einer offenen Gesellschaft erstrebt und benutzt werden können.

Sämtliche Kombinationen sind dabei denkbar. Verbesserte Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen verstärken die Mitarbeit am politischen Leben. Vom Geschick der Beteiligten wird es abhängen, wem diese Verstärkung zugute kommt.

Für die Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen der Wähler kündigt sich jetzt der Übergang in eine völlig neue Phase an. Unsere Zeit bietet der politischen Führungskunst eine neue, noch herrenlose und ungenutzte Chance: Ergänzung der wirtschaftlichen Spezialisierung durch die politische Spezialisierung.

Seit rund 200 Jahren ist die Welt erstaunlich umgestaltet worden durch die konsequente Anwendung des Prinzips der Arbeitsteilung in Wirtschaft und Wissenschaft und Verwaltung. Die bis vor 200 Jahren übliche berufliche Spezialisierung ist gesprengt. An ihre Stelle ist eine um ein Vielfaches stärkere Spezialisierung der Arbeit getreten. Sie ist eine der wichtigen Ursachen für den Anstieg der wirtschaftlichen Leistungskraft geworden. Die wirtschaftliche Spezialisierung hat im Laufe der Jahrhunderte auch das politische Leben umgestaltet. Der Berufspolitiker der westlichen Welt ist ein Ergebnis der wirtschaftlichen Arbeitsteilung und Spezialisierung. Weil die Gesetze der wirtschaftlichen Spezialisierung aber nicht zu einer Demokratie geführt haben und führen werden, die es versteht, außer der politischen Führerschaft auch die Herausgehobenen zu mobilisieren, ist der Übergang zu der beschriebenen politischen Spezialisierung erforderlich.

Es ist nicht undenkbar, daß die politische Spezialisierung sich eines Tages als eine Technik erweist, die an Rang und Folgenschwere der wirtschaftlichen Spezialisierung ebenbürtig ist. Die politische Spezialisierung ist verwirklicht, wenn die Wählerschaft durch das Los in viele sachlich spezialisierte Teilwählerschaften aufgeteilt ist und aufgeschlossen mitarbeitet[1]).

Der Weg zu ihrer allgemeinen Verwirklichung ist beschritten, wenn eine Massenorganisation erkennt, wie sehr sie an innerer Kraft und Anhängerschaft dadurch gewinnt. Das Kräfteverhältnis zwischen den Massenorganisationen verschiebt sich zugunsten derjenigen, die ihren Anhängern in sachlich spezialisierten Teilwählerschaften verstärkte Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen bietet.

Dieser Weg steht nur Massenorganisationen offen. Nur sie haben eine Anhängerzahl, die es erlaubt, aus ihr viele fachlich spezialisierte Teilwählerschaften zu

---

1) G.-H. Horn, „Postkutschendemokratie", in: „Gewerkschaftliche Monatshefte", November 1951, S. 677 ff., und „Experimentelle Demokratie" in: „Politische Studien", November 1958, S. 709 ff.

bilden, von denen jede aus 1000 oder mehr Mitgliedern besteht. Die Teilwählerschaften müssen eine ausreichende Anzahl von Mitgliedern haben, damit jede von ihnen einen brauchbaren Querschnitt durch die Anhängerschaft der Organisation bildet.

Teilgebiete des politischen Lebens, wie Verkehrswesen, Schule, Strafrecht, sind in ihren Haupttatsachen und Grundzusammenhängen leichter zu überschauen, zu verfolgen und zu beurteilen. Die Herausgehobenen sind aber nur dann bereit, sich ernsthaft zu engagieren, wenn ihnen für dieses Gebiet auch besondere Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen geboten werden. Ein Weg ist, daß den Angehörigen jeder Teilwählerschaft regelmäßig Fragebogen zugeleitet werden, auf denen sie ihre Meinung zum Ausdruck bringen. Es wäre erforderlich, daß das Ergebnis dieser Umfragen den Mitgliedern der Teilwählerschaft in vollem Umfang zugänglich sei und daß die Führung der Organisation es respektieren würde.

Die Bereitschaft zum Mitmachen wäre weit leichter zu erreichen, wenn jeder sich „seine" Teilwählerschaft aussuchen könnte. Dann würden die Lehrer, die Bauern, die Richter leicht zu dem Entschluß finden, in „ihrer" Teilwählerschaft versuchsweise mitzuarbeiten. Eine solche Art von Teilwählerschaften wäre jedoch nur eine ziemlich nutzlose Parallele zu der Fülle von bereits bestehenden Verbänden der Lehrer, Bauern und Richter. Sinnvoll wäre die Teilwählerschaft nur, wenn jede von ihnen ein Abbild der Zusammensetzung der ganzen Mitgliedschaft der Organisation sein würde. Männer und Frauen, Junge und Alte, Stadt und Land, Evangelische und Katholische, Arbeiter, Angestellte, Selbständige, Industrie, Handel, Landwirtschaft, öffentlicher Dienst, alles muß seinem Anteil am Ganzen nach vertreten sein.

Der Gedanke, daß man sich seine Teilwählerschaft nicht wählen kann, sondern ihr durch das Los zugeteilt wird, muß zunächst befremden und das Interesse an der Beteiligung dämpfen. Dies ist der kritische Punkt dafür, ob der Stimmberechtigte in Partei und Staat sich entschließt, mitzumachen. Dieser Punkt kann nur durch eine breite Aufklärung über die folgenden Zusammenhänge überwunden werden.

Das Wählen und ebenso die Mitwirkung in den Teilwählerschaften hat zwei Seiten: Jeder hat das Recht, aber auch die Pflicht, nach Kräften an der Gestaltung unseres gemeinsamen Lebens mitzuwirken. Wenn es auch dem einzelnen zunächst als ein dürftiges Recht erscheinen mag, an zu respektierenden Entscheidungen über das Familienrecht oder das Fernseh- und Rundfunkwesen oder die Sozialversicherung mitzuwirken —, im Laufe der Zeit wird bei vielen das Interesse, die Einsicht und das Urteil für ihr Spezialgebiet wachsen und damit auch die Erkenntnis, daß dem Wähler endlich ein wirksameres Wahlrecht eingeräumt ist, das stärkere Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen enthält. Wenn auch die „Wahlbeteiligung" an den Teilwählerschaften weit geringer bleiben dürfte als bei den Bundestagswahlen, so wäre das kein Beweis gegen den Wert der neuen Einrichtung. Der Vorschlag zielt darauf ab, den Herausgehobenen stärkere politische Betätigungsmöglichkeiten zu geben. Dieser Zweck kann auch dann erreicht werden, wenn die Jüngeren und die ganz Alten und die nicht Herausgehobenen wenig mitmachen. Auch bei den Herausgehobenen ist damit zu rechnen, daß die Mehrheit nur mitmacht, wenn allgemein verständliche, grundlegende und aktuelle Probleme angesprochen werden. Wenn wir uns vorzustellen versuchen, wie die Wähler sich allmählich an ihre politische Spezialisierung gewöhnen werden, so empfiehlt es sich, auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Spezialisierung zurückzuschauen. Auch sie ist nur allmählich und gegen vieles Widerstreben erfolgt. Im Laufe der Zeit hat aber ein immer

größer werdender Teil der Bevölkerung erkannt, daß sich seiner Begabung und seinem Vermögen bessere wirtschaftliche Chancen eröffnen, wenn er sich zur wirtschaftlichen Spezialisierung entschließt.

Das Wesen der politischen Spezialisierung

Einerseits ist sie eine völlig neue soziologische Figur, die neben die ältere Schwester, die wirtschaftliche Spezialisierung, tritt. Andererseits ist sie nichts anderes als eine verbesserte Form des Volksbegehrens und Volksentscheides. Sie beseitigt die demagogische Anfälligkeit der alten Form und verringert die sachliche Inkompetenz der Wählerschaft.

Technisch gesehen sind doch die Pannen, die es mit der 1919 erfolgten Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid gegeben hat, „Kinderkrankheiten", die keinen Verfassungskonstrukteur veranlassen dürften, diese Einrichtungen zum alten Eisen zu werfen[2]). Der Pferdefuß von Volksbegehren und Volksentscheid lag ausschließlich in ihrer demagogischen Anfälligkeit. Würde man statt der gesamten Bevölkerung an einem Stichtag nur mehrere kleine, nach den Methoden der mathematischen Stichprobe festgelegte Personenkreise mit sachlich unterschiedlichen Problemen befassen, so wäre es den bösesten Demagogen unmöglich, hierauf wesentlichen Einfluß zu gewinnen. Gewiß, das gebrannte Kind scheut das Feuer, aber es sollte Aufgabe der Verfassungsmeister sein, das Volk und auch die Politiker mit Erfindungsgabe und Überzeugungskraft dahin zu führen, daß sie narrensicher gemachte Volksbegehren und Volksentscheide als einen der wenigen Wege erkennen, unsere Demokratie wurzelkräftiger zu machen und mehr echte Anteilnahme und Verbundenheit ihrer Bürger zu erreichen.

Wenn ein Techniker in die Werkstätten der Verfassungsbauer eindringen würde, so fiele ihm auf, wie wenig an Modellen und Typen sich die Juristen haben einfallen lassen, um mit Volksbegehren und Volksentscheiden zu basteln. Erwägungen, daß es geschickt sein könnte, bestimmte „volksunmittelbare" Fragen durch eine vielleicht 1000 Kopf starke Bevölkerungsstichprobe zu entscheiden, die für eine oder mehrere Wochen in ein Konklave in irgendeinen Kurort geladen wird, sind nirgends zu finden. Der Gedanke, eine gesiebte Bevölkerungsstichprobe so zu erhalten, daß man Leuten mit hinreichender Einsicht und weißen Strafregisterauszügen einige Jahre vorher mitteilt, im 40. Jahr ihres Lebens würden sie mehrfach ihr entscheidendes Votum abgeben müssen zum Fragenkreis X oder Y, taucht nie auf.

Die Weimarer Republik hat sich als nicht hinreichend hitzebeständig erwiesen, um die bis zur Weißglut des Volkskörpers gediehenen ideologischen Auseinandersetzungen zwischen rechts und links aushalten zu können. Das Gegenmittel dürfte nicht in der heutigen Unterkühlung des politischen Lebens zu suchen sein, die die Teilnahme an der lebenswichtigen ideologischen Auseinandersetzung lähmt und damit den politischen Volkskörper in Permanenz blutarm hält. In der Technik hat man vielfach das Problem bewältigt, Prozesse mit allzu hohen Temperaturen dadurch in die Hand zu bekommen, daß man die Wärmeableitung verbesserte und die eingesetzten Reaktionsmengen verkleinerte. Übertragen auf die Verfassung würde das bedeuten, daß man die ideologische Auseinandersetzung und die Klärung und Entscheidung von politischen Streitfragen nur in einer Reihe von mit unterschiedlichen Themen befaßten Bevölkerungsstichproben vornähme.

---

[2]) So auch Karl Loewenstein: „Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung", Berlin 1961, Seite 62.

Die Auswirkungen der politischen Spezialisierung

Die Fragebogen der Teilwählerschaften sollten so ausgerichtet werden, daß sie die Herausgehobenen ansprechen. Damit wird die Demokratie auf die breite Basis der Herausgehobenen gestellt. Innerhalb der Teilwählerschaften wird sich im Laufe der Jahre ein Kern von Mitgliedern herausbilden, der sich stärker für seinen Bereich interessiert und sich die Mühe macht, auch etwas schwierigere Fragen sinnvoll zu beantworten. Demokratisch bleibt die Aktion aber nur, wenn die Fragebogen und die ihnen etwa beigegebenen Erläuterungen so schlicht, knapp und allgemeinverständlich gehalten sind, daß 90 v. H. der Herausgehobenen sie mit Sicherheit verstehen. Das politische Verständnis der Teilwählerschaft wird nach einer Reihe von Jahren nicht weniger steigen als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Menschen, die zur arbeitsteiligen Produktion übergegangen sind.

Die Entscheidungen der Teilwählerschaft werden, auf lange Sicht gesehen, auf dem Teil der Herausgehobenen beruhen, die politisch interessierter und unterrichteter sind, also etwa auf einem Viertel bis Fünftel der Wählerschaft. Trotzdem bleibt selbstverständlich bestehen, daß die politisch führende Schicht die sachlichen Zusammenhänge des Bereiches jeder Teilwählerschaft weit besser kennt als die große Mehrzahl der Mitglieder der Teilwählerschaft. Den Experten der führenden Schicht wird an detaillierter Sachkenntnis normalerweise nicht ein einziges Mitglied einer Teilwählerschaft gewachsen sein, es sei denn, der Betreffende ist zufällig selbst auch Experte. Das Verhältnis zwischen dem Experten und den ihnen an detailliertem Sachwissen unterlegenen Gremien (wie Parlamentsausschüsse, erfahrene Teilwählerschaften, Gesamtheit der Wahlberechtigten) bedarf besonderer Überlegung.

Keiner hat wohl gründlicher und häufiger auf den unserer Zeit innewohnenden Trend zur Expertokratie hingewiesen als Manfred K u h n. Die arbeitsteilig betriebene Wissenschaft, Technik, Rechtsordnung hat es mit sich gebracht, daß immer größer werdende Lebensbereiche nur von Experten beherrscht werden. Ob ein Heilmittel, ein Flugzeugtyp, die Benutzung einer Frequenz zugelassen werden kann oder nicht, vermögen innerhalb eines politisch gesetzten Rahmens nur die Experten einer bestimmten Fachrichtung zu entscheiden. Hier handelt es sich um überwiegend fachwissenschaftlich bestimmte Entscheidungen. Im Bewußtsein der Fülle von in der Praxis auftretenden Mischformen sei andeutungsweise ein anderer Typ von Entscheidungen skizziert: Entscheidungen, die nicht auf dem wissenschaftlichen Urteil eines „Faches" beruhen, sondern auf dem Zusammenwirken mehrerer „Fächer": Die Frage der Zulässigkeit der Verwendung irgendeines Kunststoffes kann abschließend vielleicht nur unter Beteiligung von Ärzten, Brandschutzsachverständigen und Abwässerspezialisten entschieden werden.

Außer diesen beiden Formen von vorwiegend wissenschaftlich bestimmten Entscheidungen gibt es solche, die auf dem Zusammenwirken wissenschaftlicher und politischer Gesichtspunkte beruhen und beruhen müssen. Änderungen des Aktienrechts, der Bankaufsicht, des Finanzausgleichs können in der Regel sinnvoll nur durch das Zusammenwirken von Experten und politischen Kräften vorbereitet werden. Hinsichtlich des Beteiligungsgrades und der Gewichte der wissenschaftlichen und politischen Kräfte besteht ein weiter Spielraum. Bei all den Entscheidungen, in denen die Experten vernünftigerweise eine gewichtige Rolle spielen müssen, sollte man den Teilwählerschaften keine Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen geben. Innerhalb der vorwiegend politischen Entscheidungen kann man solche der Regierung, des Parlaments, der Teilwählerschaften und des Volkes unterscheiden. Das Verhalten in einer kritischen

außenpolitischen Situation, die Festlegung eines Haushaltsplanes und die Verabschiedung eines großen Gesetzgebungswerkes kann man nicht den Teilwählerschaften überlassen. Die Aktivierung der Herausgehobenen wird man jedoch nur erreichen, wenn man den Teilwählerschaften nicht mehr entzieht als sein muß. Die einklagbare Regel sollte sein, daß alle der sinnvollen Behandlung durch die Teilwählerschaften fähigen Fragen ihnen zu überlassen sind. Die Tatsache, daß es Experten für Todesstrafe, Abtreibung, Trunkenheit am Steuer, Unehelichenrecht gibt, schließt nicht aus, daß diese Fragen durch die Teilwählerschaften behandelt werden können. Wenn auch die Verabschiedung großer Gesetzgebungswerke dem Parlament verbleiben muß, ist es trotzdem möglich, den Teilwählerschaften zugängliche Einzelfragen in solchen großen Gesetzen vorher oder hinterher durch die Teilwählerschaften erörtern und entscheiden zu lassen. Gibt man den Teilwählerschaften faire Chancen, dann wird sich, auf lange Sicht gesehen, ein Vertrauensverhältnis zwischen ihnen und den entsprechenden Parlamentsausschüssen und Ausschußmitgliedern entwickeln. Dann entsteht der notwendige Spielraum, der den einzelnen führenden Politikern gegeben werden muß, um durch das Gewicht ihrer Persönlichkeit die entsprechende Teilwählerschaft von der Richtigkeit bestimmter Maßnahmen zu überzeugen — das echte Zusammenspiel zwischen Führung und Herausgehobenen. Ein solches echtes Zusammenspiel zwischen den Teilwählerschaften und den politisch Führenden würde die Bereitschaft der Herausgehobenen zur aktiven politischen Mitarbeit weit über den heutigen Stand heben. Ein nennenswerter Teil der Energien, die sich heute im Übermaß dem Geldverdienen, dem Zusehen und Zuhören, dem Spielen, der Mode hingeben, würde dem politischen Blutkreislauf zurückgewonnen.

Tragische Konflikte werden aber auch bei fairer Durchführung des hier vorgeschlagenen Systems von Teilwählerschaften nicht ausbleiben: Fälle, in denen es den Politikern nicht gelingt, die Teilwählerschaft zu einer richtigen Entscheidung zu bringen; aber es wird auch Fälle geben, in denen es den Politikern leider gelingen wird, die Teilwählerschaft zu einer falschen Entscheidung zu veranlassen. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß die eindeutige Richtigkeit oder Unrichtigkeit einer Entscheidung selten feststellbar ist und es viele Fragen gibt, in denen je nach dem Standpunkt und der Betrachtung auf kürzere oder längere Sicht viele Entscheidungen möglich und tragbar sind. Hier geht es oft um Fragen des Willens und der Empfindung. In solchen Fällen spricht sehr vieles dafür, die Wünsche der Teilwählerschaften zu berücksichtigen, denn unnötig gekränkte Empfindungen haben vielen Herausgehobenen die Freude an der politischen Mitarbeit verdorben.

Die öffentliche Meinung alter Art ist unwiderruflich tot — trotz der etwas romantisch anmutenden Wiederbelebungsversuche Walter Lippmanns in seiner Staatsphilosophie. W. Hennis ist zuzustimmen, wenn er die aus der üblichen Meinungsforschung unserer Tage ersichtlich werdende „gemeine Meinung" als unzureichend brandmarkt. Eine öffentliche Meinung kann heute nur noch facettenartig aus vielen öffentlichen Meinungen über Teilbereiche gewonnen werden — wie eine wissenschaftliche Untersuchung eines komplexen Zusammenhangs heute nur noch durch das Zusammenwirken vieler Fachdisziplinen gewonnen werden kann. Die beschriebene Wählerspezialisierung würde eine solche öffentliche Meinung neuer Art schaffen.

Man sollte sich der harten Frage nicht entziehen, warum denn eigentlich die Intelligenteren, Unterrichteteren, Erfahreneren den ihnen Unterlegenen ein Mitspracherecht einzuräumen haben. Nun, Zuckerbrot und Peitsche, „panem et circenses" in allen ihren Spielarten reichen nicht aus, um es den führenden Schichten auf lange Zeit zu ermöglichen, eine ausreichende politische Mitarbeit der Bürger

zu sichern. Erreichbar ist das nur, wenn den Herausgehobenen die Gewißheit gegeben wird, daß ihr Wille in den Fragen respektiert wird, die den Teilwählerschaften überlassen werden können. Weil die Regierungen, Parlamente und Parteiführungen in der westlichen Welt immer wieder auf das Veto der einflußreichen Verbände stießen, sind überall notwendige Reformen an diesen Vetos gescheitert. Es wäre Leichtsinn anzunehmen, daß die günstigen Umstände ewig bestehen bleiben, die es bisher der westlichen Welt ermöglicht haben, trotz dieser unterbliebenen Reformen gemächlich weiterzuleben. Durch die Verlagerung der im oben erläuterten Sinn „übertragungsfähigen" Entscheidungen auf die Teilwählerschaften würde die Demokratie endlich ihre Entscheidungsfähigkeit gegenüber den lähmenden Einflüssen der Vetogruppen wiedergewinnen. Die Voten der Teilwählerschaften würden zu starken Einbrüchen in die Stellung der „pressure groups" führen, weil sie die Fälle entlarven würden, in denen nur ein winziger Bruchteil der Wählerschaft hinter der Stellungnahme einer „pressure group" steht. Aus Meinungsumfragen ist bekannt, daß im Zeitpunkt der Bundestagswahl 1961 die Mehrheit aus Sicherheitsgründen für die Außenpolitik der CDU war, zugleich aber für die Innen- und Sozialpolitik der SPD. Die Wahlergebnisse sind also nur eine Scheinmehrheit gegen die Innen- und Sozialpolitik der SPD. Aus Sicherheitserwägungen heraus hat eine den Ausschlag gebende Gruppe der Wähler ihre innen- und sozialpolitischen Wünsche zurückgestellt zugunsten des ihr größere Sicherheit versprechenden außenpolitischen Kurses der CDU. Bei einem System der Teilwählerschaft wären sowohl der außenpolitische Wunsch der Wählerschaft wie ihre innen- und sozialpolitischen Entscheidungen zum Zuge gekommen. Um ihres außenpolitischen Sicherheitsbedürfnisses willen haben viele CDU-Wähler notgedrungen die konfessionspolitischen Entscheidungen hinsichtlich des gesamten Fürsorgewesens und der ihnen zu weit gehenden Einschränkungen der Scheidungsmöglichkeit in Kauf genommen. Bei einem System der Teilwählerschaften wären diese Gesetze nie erlassen worden. Bei einem System der Teilwählerschaften würde die sich aus dem Entwurf des neuen Strafgesetzbuches ergebende Strafbarkeit der Unterbrechung von durch Notzucht entstandenen Schwangerschaften nie Gesetz werden. Teilwählerschaften würden die Parteien in den Stand setzen, die Mehrheit der Christen gegen die Alleinherrschaft der orthodoxesten unter den Kirchenführern zu schützen und eine lebensgerechte Evolution der Kirchen zu erleichtern.

Macht bedeutet stets Machtbündelung. Unsere Zeit leidet an einem Übermaß an Machtbündelung in den ausschlaggebenden „pressure groups". Würde die Frage der Rechtschreibungsreform einer Teilwählerschaft übertragen, so wäre zu erwarten, daß es nach einer Reihe von Jahren zu vernünftigen, gemäßigt fortschrittlichen Entscheidungen käme und daß die gleiche Teilwählerschaft dann für die notwendige kontinuierliche Weiterentwicklung sorgen würde. Ohne Teilwählerschaften wird auch dieses Problem weitere Jahrzehnte ungelöst bleiben.

Ob eine Entscheidung volksunmittelbar ist und den Teilwählerschaften überlassen werden kann, hängt wesentlich von der Intelligenz der beteiligten Gruppen ab: Gelingt es den Freunden der demokratischen Komponente, den wesentlichen Kern eines Problems in einer volksunmittelbaren Frage zu formulieren, oder gelingt es den Vetogruppen, überzeugend nachzuweisen, daß dieses Problem nicht volksunmittelbar ist?

Wenn den Teilwählerschaften wesentliche Sachfragen zur Entscheidung überlassen werden, so ergeben sich sehr heilsame Auswirkungen auf die Parlamentswahlen. Sie werden dann ein geringeres Gewicht haben. Weil es nicht mehr so lohnend wäre, würden der Aufwand an Demagogie und die Konkurrenz um den

fotogensten Kandidaten abnehmen. Personenfragen würden nicht mehr die Bedeutung haben wie jetzt. Die Grobschlächtigkeit des heutigen Verfahrens wäre abgeschafft. Es würde nicht mehr an einem Tage alles dadurch entschieden, welche Partei es am besten versteht, die letzten Wähler durch Wahlgeschenke, Versprechungen und lautstarke Propaganda zu mobilisieren und auf ihre Seite zu ziehen.

Das gegenwärtige Übermaß an Demagogie muß verringert werden, weil es viele der an Tüchtigkeit und Gemeinsinn Herausgehobenen dazu bringt, die Demokratie offen oder heimlich zu belächeln oder zu verachten. Bekanntlich hat es sich bereits für viele Demokratien als tödlich erwiesen, sich in dieser Richtung bei den Herausgehobenen suspekt zu machen. Die Existenz der militärischen Eliten macht es unausweichlich, die Demokratie auf eine achtenswertere Basis zu stellen, als es die gegenwärtigen, alles entscheidenden Wahlkämpfe sind — und das wären erfahrene, gegen Demagogie abschirmbare Teilwählerschaften.

Die Teilwählerschaften würden die ehrenamtliche Komponente im politischen Leben wieder auf das für eine gesunde Demokratie erforderliche Maß ansteigen lassen. Teilwählerschaften mit hinreichenden Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen könnten dafür sorgen, daß das politische Leben wieder ein kräftiges Rückgrat erhielte. Ein neues Honoratiorentum könnte daraus entstehen, das nicht durch Bildung, Tradition und Besitz verbunden wäre, sondern durch das Bewußtsein, zu den aktiven Trägern der Teilwählerschaften zu gehören. Die eingetretenen und die noch zu erwartenden Verkürzungen der Arbeitszeit lassen vielen mehr Kraft für außerhalb der beruflichen Arbeit liegende Hobbys. Wenn den Wählern echtere Ausdrucksmöglichkeiten und Entscheidungsfunktionen geboten werden, wird manche jetzt anderen Hobbys gewidmete Stunde der politischen Mitwirkung zuwachsen können.

Krippendorff und andere haben darauf aufmerksam gemacht, daß es in einer Reihe von Staaten und Ländern mit demokratischen Wahlen zur langjährigen Einparteienherrschaft zu kommen scheint. Ist es eine Partei, die sich durch Teilwählerschaften einen demokratischen Aufbau sichert, so könnte das mit den Grundgedanken der Demokratie vereinbar sein. Andererseits sollte das System der Teilwählerschaften echte demokratische Parteien befähigen, zu verhindern, daß nur „im weiteren Sinn" demokratische Parteien irgendwo eine langjährige Einparteienherrschaft erreichen und aufrechterhalten.

Selbstverständlich würde es jede Partei und jeden Staat ganz erhebliche Geldbeträge kosten, um ein System von Teilwählerschaften aufzuziehen. Jedoch reichen weniger als 1 v. H. der Staatsausgaben, um die politische Spezialisierung voll und ganz zu verwirklichen. Es gibt keinen anderen Verwendungszweck für dieses 1 v. H. der Staatsausgaben, der auch nur annähernd den gleichen Effekt zur Stärkung des politischen Blutkreislaufes auslösen würde. Von interessierten Parteimitgliedern kann notfalls erwartet werden, daß sie bereit sind, sich ihre Mitarbeit in Teilwählerschaften der Partei etwas kosten zu lassen.

Der kritische Punkt bei den Parteiführungen

Das System kann nur funktionieren, wenn jeder durch das Los einer Teilwählerschaft dauernd zugeteilt wird. Andere kritische Punkte müssen von der Führung einer großen Partei oder eines großen Verbandes erreicht werden, ehe sie sich zu einem Versuch mit den Teilwählerschaften entschließt: Die Einsicht, daß solche Maßnahmen zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich und die damit verbundenen Kosten, Unbequemlichkeiten und Rücksichten erträglich sind. Für jede Führungsgruppe ist es lästig, sich in bisher ungewohnter

Weise durch Voten der Teilwählerschaften in volksunmittelbaren Sachfragen binden zu lassen. Da die Führungsgruppen jedoch laufend zu Kompromissen nach vielen Himmelsrichtungen gezwungen sind, bedeuten die Teilwählerschaften im Grunde nicht mehr als die Notwendigkeit zu einigen weiteren Kompromissen. Aber die Teilwählerschaften bergen die Chance in sich, daß die Parteiführung die Mehrheit der Wähler auf ihre Seite ziehen kann. Die Voten der Teilwählerschaften erleichtern es den Parteiführungen, sich gegenüber unangemessenen Forderungen der „pressure groups" besser zu behaupten. Sachentscheidungen bedeuten geringere Gefährdungen der Kontinuität der Führung als Personalentscheidungen. Ein Machtgewinn im großen — die Mehrheit im Bundestag — kann oft nicht ohne Machtverzichte im kleinen erreicht werden. Wenn eine Parteiführung sich entschließt, Teilwählerschaften zu bilden und deren Voten zu respektieren, so verzichtet sie damit auf einen Teil ihrer Macht, ihres Spielraums.

Das System der Teilwählerschaften, das die demokratische Komponente und die Bildung der offenen Gesellschaft fördert und den Einfluß der Machtbündelungen abschwächt, entspricht eher der SPD als der CDU und FDP. Es ist allerdings auch nicht unmöglich, daß CDU und FDP eher zu diesem Mittel greifen als die SPD, um ihre Herrschaft aufrechtzuerhalten. Dem in so langen Jahrzehnten gewachsenen Organisationssystem der SPD fällt es in mancher Hinsicht vielleicht schwerer, mit dem neuen Instrument der Teilwählerschaften zu experimentieren, als traditionsärmeren Parteien. Man denke etwa daran, wie unterschiedlich die Parteien sich in der Strategie und Taktik des Einsatzes der Meinungsforschung für den Wahlkampf entwickelt haben. Wer über eine große Erfahrung in Wahlkämpfen verfügt, auf eine lange Reihe von Erfolgen verweisen kann und sieht, daß sein Stimmenanteil von Wahl zu Wahl wächst, und das Erreichen der Mehrheit der Stimmen vorausberechnen zu können glaubt, ist mit Recht skeptisch gegenüber neuen Instrumenten.

Zeichnet man sich einmal auf, wie sich der Stimmenanteil der SPD bei den Bundestagswahlen seit 1949 entwickelt hat, so kann man diese Entwicklungslinie verlängern, um zu sehen, wann die SPD bei gleichmäßiger Entwicklung einen Anteil von 50 v. H. und mehr erreichen würde. Projiziert man nur die Entwicklung 1957 bis 1961, so würde die SPD die 50 v. H. etwa bei der Bundestagswahl 1973 erreichen. Geht man von der Entwicklung 1953 bis 1961 aus, so würde dieser Punkt erst bei der Bundestagswahl 1977 überschritten werden. Legt man aber die Entwicklung 1949 bis 1961 zugrunde, so würde die SPD erst bei der Bundestagswahl 1985 die 50-v.-H.-Marke erreichen. Starke Rückschläge in der wirtschaftlichen Entwicklung usw. könnten der SPD sehr viel früher zur Mehrheit verhelfen — aber wer möchte uns eine solche Wirtschaftskrise wünschen? Wenn man bedenkt, welche Kraft die SPD aufbieten mußte, um den bisherigen Anstieg ihrer Stimmenanteile zu erreichen, so bedarf es keines Beweises, welche Energien bei normaler wirtschaftlicher Entwicklung notwendig sein werden, um die SPD irgendwann zwischen 1973 und 1985 über die 50-v.-H.-Grenze zu führen. Nicht viele vermögen sich vorzustellen, wieviel davon abhängt, ob der deutsche Einfluß in der EWG durch eine CDU- oder SPD-Regierung geltend gemacht wird. Will die SPD nicht bis 1973 oder gar 1985 warten, sondern bereits 1969 oder gar 1965 die Mehrheit gewinnen, so muß sie ihre Anziehungskraft durch neue Maßnahmen erheblich vergrößern.

Gründliche Analysen der Wahlkämpfe in den USA und der Bundesrepublik durch Teams von Spezialisten der beteiligten Fachgebiete haben ergeben, daß das Wahlergebnis nur wenig von den Wochen und Monaten des Wahlkampfes abhängt, sondern entscheidend bestimmt wird durch den Verlauf der Jahre vor der Wahl: Auf das T u n der Parteien in diesen Jahren kommt es an und auf

ihr Geschick, ständig systematisch um die Sympathie der Wähler zu werben. Was würde sich wohl besser für eine laufende Werbung der SPD eignen als die regelmäßige Veröffentlichung der Ergebnisse von Umfragen innerhalb von durch die SPD gebildeten Teilwählerschaften? Im Grunde wäre es nicht mehr als eine demokratische Weiterbildung der seit langen Jahren in der SPD bestehenden Arbeitsgemeinschaften und zugleich eine von früheren Schwächen bereinigte Form von Volksbegehren und Volksentscheiden innerhalb einer Partei. Das moderne und nüchterne Verfahren einer die Entscheidungen von Teilwählerschaften respektierenden Führung würde den notwendigen Prozeß beschleunigen, unfruchtbar gewordene Ressentiments außerhalb und innerhalb der Partei abzubauen. Es würde dazu führen, daß jeder der SPD zur sicheren Mehrheit noch fehlende Wähler endlich erkennt und bejaht, daß er keinen Grund mehr hat, sie nicht zu wählen. „Gelingt die Demokratisierung der Parteien, gelingt die Versachlichung der öffentlichen Meinung, dann gibt es einen Strukturwandel der Demokratie in Kontinuität. Nach Burkes Worten: ‚einen Umbau im Stil des Gebäudes'. Gelingt es nicht, dann geht die Demokratie auf dem Wege der plebiszitären Verfassung verloren. Ist eine solche Integration zum politischen Wollen und zum Gemeinwohl oben und unten möglich, bei den Parteien und bei den Massen? Wer den Ernst des Problems sieht, steht ständig in der Gefahr einer zynischen Resignation[3])."

[3]) O. H. v. d. Gablentz über Gerhard Leibholz in der „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", 118. Bd., 2. Heft, April 1962, S. 379.

Erich Küchenhoff

LANDESVERRAT, OPPOSITIONSFREIHEIT UND VERFASSUNGSVERRAT

Ein gewisses Maß an Unbestimmtheit ist Wesensmerkmal jeder generellen und abstrakten Regelung und deshalb zulässig, ja in gewissem Umfange im Interesse eines lebendigen Rechts sogar erforderlich. Dieses Maß wird dann überschritten, wenn als tragende Begriffe strafrechtlicher Vorschriften Formeln verwandt werden wie diejenigen der Definitionen der für mehrere Landesverrats-Vorschriften des Deutschen Strafgesetzbuches grundlegenden Begriffe „Staatsgeheimnis" und „Verrat" durch § 99 StGB. Danach sind Staatsgeheimnisse „Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse ..., deren Geheimhaltung vor einer fremden Regierung für das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder erforderlich ist"; danach begeht Verrat, „wer vorsätzlich ein Staatsgeheimnis an einen Unbefugten gelangen läßt oder es öffentlich bekanntmacht und dadurch das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet". Die Rechtsprechung versteht als Staatsgeheimnis auch, was in Fachkreisen bereits bekannt ist, wenn und soweit es weiteren Personenkreisen bekanntgemacht wird (relatives Staatsgeheimnis), ebenso jede formal neue Zusammenstellung bereits allgemein bekannter oder zugänglicher Tatsachen (Mosaiktheorie). Auch sonst legt sie jene Gesetzesformeln so weit aus, daß deren Anwendung auf die Sachverhalte des sogenannten literarischen Landesverrates nicht einmal die überkommenen Maßstäbe der Rechtswissenschaft, noch weniger aber die Grundsätze rechtsstaatlicher Tatbestandsbestimmtheit einhalten kann. Zwar decken jene unbestimmten Formeln auch den wegen seiner Geheimmethoden stets rechtsstaatsgemäß eindeutig erfaßbaren konspirativen Landesverrat (Spionage). Darüber hinaus fördern sie aber Neigungen, jegliche wirksame offene oppositionelle Betätigung in außen- und militärpolitischen Grundfragen als strafbares Verhalten zu bewerten. Dies zeigt die jahrzehntelange einschlägige und einhellige höchstrichterliche Rechtsprechung, über die in den letzten Wochen allenthalben ausführlich berichtet worden ist.

Der gegen diese „ständige Rechtsprechung" von vielen Seiten erhobene Vorwurf willkürlicher Benachteiligung mißliebiger politischer Richtungen trifft aber in erster Linie die Gesetzesformeln, deren Unbestimmtheit erst und bis heute eine solche Rechtsprechung ermöglicht.

Unmöglichkeit unabhängiger Justiz

In dieser weiten „ständigen Rechtsprechung" sind solche Gesetzesformeln zunächst in doppelter Weise mit dem Verfassungsgrundsatz der Unabhängigkeit der Justiz unvereinbar: Die auf jene Formeln gegründeten Entscheidungen der Justiz fallen einerseits nicht wirklich „unabhängig" von anderen Staatsorganen, andererseits nicht in strikter Gesetzesbindung.

Für das Urteil über Tatsache und Ausmaß der Geheimhaltungsbedürftigkeit „technischer" Details bei deren Verwertung für eine als „literarischer Landesverrat" verdächtigte Darstellung politischer, insbesondere militärpolitischer sowie strategischer Konzeptionen, sind Strafverfolgungsbehörden und Strafrichter auf Gutachten der weisungsabhängigen (Militär-)Exekutive angewiesen, ohne dieselben wegen der besonderen Art der begutachteten Tat-

sachen wie andere Sachverständigengutachten (z. B. Blutalkohol- und Vaterschaftsgutachten) auf Einhaltung der Denkgesetze und Erfahrungssätze überprüfen und ohne sie wegen der Weisungsabhängigkeit auch aller anderen Mitglieder des notwendig eng begrenzten Kreises der Geheimnisträger durch Einholen wirklich unabhängiger Gegengutachten und Obergutachten kontrollieren zu können, obwohl erst und allein eine solche Überprüfung und Kontrolle das Gericht zu einem eigenen und relativ noch immer unabhängigen Urteil befähigen könnte.

Ist schon insoweit die verfassungsgemäße Bindung der Justiz nur an das Gesetz durchbrochen, so fehlt die Gesetzesbindung völlig hinsichtlich der Feststellung darüber, welche außen- und militärpolitischen Vorstellungen zum „Wohl der Bundesrepublik Deutschland" geheimgehalten werden müssen, was hier dem „Wohl der Bundesrepublik Deutschland" zuträglich ist bzw. es gefährdet. Dies läßt sich schon mit der überkommenen Methode der Rechtsanwendung schlechthin nicht erfassen. Erst recht hat nach rechtsstaatlichen Grundsätzen über die Gemeinwohlbedeutung zunächst der Gesetzgeber durch Konkretisierung von Gemeinwohlvorstellungen zu entscheiden. Wer durch Rechtsanwendung im Einzelfall dazu berufen ist, in die Freiheitssphäre der Staatsbürger einzugreifen, hat zwar ebenfalls das Gemeinwohl zu beachten und diesem unter mehreren Auslegungsmöglichkeiten unter Umständen, aber nicht notwendig, den Vorrang zu geben. Dies ist aber nur dann zulässig, wenn Gemeinwohlkriterien bereits im Gesetz näher bestimmt sind. Dagegen ist der Rechtsanwender im Einzelfalle nicht befugt, unmittelbar seine eigenen Gemeinwohlvorstellungen durchzusetzen; er darf dazu auch nicht durch Gesetz ermächtigt werden. Denn seine unmittelbare Gemeinwohlentscheidung wäre dann nicht mehr dem Gesetz, sondern nur seinen eigenen Wertauffassungen unterworfen.

So ist es aber bei den oben wiedergegebenen Definitionen von Staatsgeheimnis und Verrat. Deren Merkmale „Wohl der Bundesrepublik" usw. sind in keiner Weise näher bestimmt. Die Anerkennung solcher Unbestimmtheit als geltendes Recht gerade bei Delikten mit schwerster Strafdrohung und auch für deren Randbereich des „literarischen Landesverrats" in all seinen „historischen" Erscheinungsformen bedeutet letzlich reine Willkür ohne jede Möglichkeit rechtsmethodischer Kontrolle, selbst wenn es, anders als im Strafrecht der Bundesrepublik, Rechtsmittel gegen die erstinstanzliche Entscheidung gäbe. Es bedeutet Willkür nicht nur im Verhältnis zu anderen Landesverratsverdächtigen, ob sie nun verfolgt werden oder nicht. Es bedeutet Willkür auch gegenüber denjenigen, die anderer schwerer, aber genauer umschriebener Delikte verdächtigt sind, mit der Folge, daß der gemeine Mörder oder Dieb in der rechtsstaatlichen Tatbestandsbestimmtheit der ihn mit Strafe bedrohenden Vorschriften prinzipiell besser gestellt ist, als jeder Autor von Äußerungen, welche das Ansehen der Bundesrepublik im Auslande oder andere Gegenstände berühren, die von der ständigen Rechtsprechung als Staatsgeheimnisse bewertet werden.

Durchbrechung von Verfassungsgrundsätzen

Insofern durchbricht diese ständige Rechtsprechung zum Staatsgeheimnis- und Verratsbegriff zusammen mit dem Verfassungsgrundsatz der Unabhängigkeit der Justiz auch die weiteren Verfassungsgrundsätze der Rechts- und Verfassungsbindung aller Staatsgewalt und des Ausschlusses jeder (Gewalt- und) Willkürherrschaft, letzteren durch Verletzung der Grundrechte auf Freiheit vor Strafe ohne rechtsstaatlich tatbestandsbestimmtes Gesetz (nulla poena sine lege) und auf Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 103 Abs. 2 und Art. 3 GG).

Diese und die weiteren Verfassungsgrundsätze des Grundgesetzes sind nicht nur gemäß Art. 79 Abs. 3 GG jeder legalen Verfassungsänderung und gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG jeder „Wandlung" und „Durchbrechung" der Verfassung entzogen, sondern gemäß § 88 Abs. 2 StGB[1]) in Verbindung mit verschiedenen Einzelvorschriften auch selbst Schutzobjekt des politischen Strafrechts.

Sie sind dies nach dessen abstrakten

Regelungen auch durchaus gleichmäßig: sowohl gegen „Beseitigung, Außergeltungsetzung und Untergrabung" zugunsten bisher machtferner Gruppen, also gegen Angriffe „von unten" auf der Ebene der heißen und kalten Revolution, als auch gegen „Beseitigung und Außergeltungsetzung" zugunsten der bisherigen Machthaber, also gegen Machtveränderungen „von oben", auf der Ebene des heißen oder kalten Staatsstreichs. Die konkrete Praxis dieses abstrakt gleichmäßig nach „oben" und „unten" gerichteten strafrechtlichen Verfassungsschutzes wirkt jedoch alles andere als gleichmäßig, und zwar schon unabhängig von der Unbestimmtheit der tragenden Tatbestandsbegriffe des § 99 StGB und gleichartiger Unbestimmtheit auch anderer Vorschriften des politischen Strafrechts.

Zugunsten bisheriger Machthaber

Denn es ist die strukturelle Tendenz allen politischen Strafrechts, daß diejenigen seiner Vorschriften, welche sich gegen Machtveränderungen zugunsten bisher machtferner Gruppen wenden, ausdehnend ausgelegt und angewandt werden, diejenigen gegen Machtveränderungen zugunsten der bisherigen Machthaber dagegen einengend oder gar überhaupt nicht. Begünstigte „bisherige Machthaber" sind regelmäßig Gruppen um die amtierende Regierung, im Übergang zwischen gegensätzlichen Staats- und Gesellschaftsformen auch im neuen Staatsapparat verbliebene und diesen auch mit den Mitteln des politischen Strafrechts zersetzende „reaktionäre" Gruppen wie etwa die weithin verfassungsfremde Beamten- und Richterschaft der Weimarer Republik.

Diese strukturelle Tendenz führt verfahrensfunktionell einerseits zu Nichtverfolgung eindeutig objektiv tatbestandsmäßiger Handlungen von Angehörigen „des Regierungslagers", andererseits zu einseitiger Verfolgung nur derjenigen unter mehreren gleichwertigen Handlungen, die von Angehörigen der Opposition begangen werden.

Verfahrensorganisatorisch verstärkt sich jene strukturelle Gefährdung jeder demokratischen und freiheitlichrechtsstaatlichen Verfassung durch ein zu ihrem Schutz bestimmtes politisches Strafrecht stets dadurch, daß dessen Anwendung an einer einzigen Stelle konzentriert ist, wenn also (wie in der Bundesrepublik) eine allinstanzliche (erst- und letztinstanzliche) Gerichtszuständigkeit jedes Rechtsmittel ausschließt und auch die richterlichen Handlungen im Rahmen des vorgerichtlichen Verfahrens sämtlich, in Zugriffsanordnungen (für Haft, Durchsuchung, Sicherstellung und Beschlagnahme) und diesbezüglichen Beschwerdeentscheidungen, von Richtern desselben Gerichts getroffen werden. Denn durch eine solche Entscheidungskonzentration werden die allinstanzlich entscheidenden Personen geradezu in das Selbstverständnis unkontrollierter und unkontrollierbarer Obrigkeit und damit der Teilhabe an der Regierungsmacht gedrängt. Darüber hinaus wird durch diese Allinstanzlichkeit auch der Verfassungsgrundsatz der Unabhängigkeit der Justiz und mit ihm zusammen auch derjenige der Rechts- und Verfassungsbindung aller Staatsgewalt noch zusätzlich durch Selbstaufhebung mittels Selbstpräjudizierung gefährdet.

Gefahr des Verfassungsverrats

Die strukturelle Tendenz des politischen Strafrechts zum Herrschaftsinstrument der bisherigen Machthaber gefährdet unmittelbar sachlich die Verfassung.

Zwar bedroht § 89 StGB jeden, der „es unternimmt, durch Mißbrauch ... von Hoheitsbefugnissen ... einen der im § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer

---

1) Verfassungsgrundsätze im Sinne dieses Abschnitts sind

1. das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
2. die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
3. das Recht auf die verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
4. die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung,
5. die Unabhängigkeit der Gerichte,
6. der Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft.

Geltung zu setzen... wegen Verfassungsverrates mit Zuchthaus... In besonders schweren Fällen kann auf lebenslanges Zuchthaus erkannt werden". Auch ist nach der maßgebenden Kommentierung des früheren Präsidenten des allinstanzlich entscheidenden Dritten Strafsenats, Dr. Jagusch, das Tatbestandsmerkmal „Außergeltungsetzen" „schon mit der zeitlichen und örtlichen Wirkungsbeeinträchtigung trotz rechtlichen Fortbestandes, mit der faktischen Nichtanwendung als Grundsatz" gegeben und nur dann nicht anzunehmen, wenn einer der angeführten Verfassungsgrundsätze durch unrichtige Anwendung im Einzelfall, „die die Geltung und grundsätzliche Anwendbarkeit des Rechtssatzes unberührt läßt", verletzt wird.

Aber: Welche Strafverfolgungsbehörde sollte einem solchen Verfassungsverrat nachgehen, der von Mitgliedern der ihr vorgesetzten und ihr gegenüber weisungsbefugten Regierung begangen wird? Von welcher Strafverfolgungsbehörde kann man soviel „Selbstkritik" erwarten, daß sie sich nicht scheut, auch an ihre eigenen Maßnahmen und an Maßnahmen des zuständigen Gerichts den Maßstab des Verfassungsverrats anzulegen? Denn ein solches Vorgehen würde ja bedeuten, daß eine solche Strafverfolgungsbehörde das in den heißesten Fragen des Verfassungslebens soviel berufene „eigene Nest" untersuchen und bei Verfolgung eines etwaigen positiven Befundes sogar „beschmutzen" müßte. Angesichts der Erstreckung der Begriffe „Staatsgeheimnis" und „Verrat" auch auf Tatsachen usw., welche nur deshalb unter jene Begriffe fallen, weil mit ihnen das Ansehen der Bundesrepublik im Auslande herabgesetzt werde, stellt sich die weitere Frage, ob nicht jede Strafverfolgung „angesehener" Staatsmänner, womöglich solcher, „die uns erst wieder Ansehen im Ausland verschafft haben", wegen Verdachts des Verfassungsverrats ihrerseits den Tatbestand des Landesverrats im Sinne jener ständigen Rechtsprechung erfüllen und ob insoweit nicht die Landesverratsvorschriften in jener ständigen Rechtsprechung geradezu wie Schutzvorschriften für Verfassungsverräter wirken müssen. Wird weiterhin nicht jede Strafverfolgungsbehörde zumindest „keinen Zweifel an der verfassungstreuen Gesinnung" ihrer Vorgesetzten haben und deshalb schon mangels Vorliegens eines subjektiven Tatbestandes von vornherein von einem Ermittlungsverfahren wegen Verfassungsverrats absehen? Wird dies nicht um so eher der Fall sein, als Anzeigen oder Hinweise auf jenen Tatbestand notwendigerweise von solchen Staatsbürgern kommen, die „schon immer gegen ihre rechtmäßige Regierung" opponierten, oder gar von „Intellektuellen, die schon immer destruktiv gegen alles schrieben, ohne selbst eine Linie zu haben"?
Angesichts solcher psychologischer Bedingungen besteht schon allgemein die Gefahr, daß unrechtmäßige Maßnahmen des politischen Strafrechts gegen machtferne Gruppen nicht nur deren individuelle Grundrechte der Freiheit der Person, der Freiheit vor Bestrafung ohne gesetzliche Grundlage und aller anderen während eines Strafverfahrens und strafweisen Freiheitsentzuges eingeschränkten Freiheiten verletzen, sondern auch jene Verfassungsgrundsätze gefährden.

Regierungsschutz statt Verfassungsschutz

Dies gilt im besonderen dann, wenn den Betroffenen Meinungsäußerungen u. a. Betätigungen vorgeworfen werden, die sich formal nicht gegen Staat und Verfassung, sondern gegen die Politik der jeweiligen Regierung wenden. Zwar ist es denkbar und war es (leider erfolgreiche) Praxis der Weimarer Radikalen, im Gewande einer Opposition gegen die Regierung Staat und Verfassung selbst zu bekämpfen. Doch steht andererseits auch jede Regierung in der Gefahr, sich selbst dem Staate gleichzusetzen, die von Verfassung und politischem Strafrecht geschützten Institutionen mit den jeweils amtierenden Personen zu verwechseln und so deren Institutionsbindung in eine absolute materielle Immunität umzudeuten, aus der demokratisch-rechtsstaatlichen Verantwortlichkeit vor Verfassung und Gesetz in ein absolutistisches „de legibus solutus", in ein „the minister can do no wrong". Das geschieht allerdings nicht in der Offenheit jener klassisch-undemokratischen

Formulierungen. Es geschieht auch nur selten in der halboffenen Weise gewisser konservativer Publizisten, welche durch den doppelten logisch-politischen Salto einer Gleichsetzung der Verteidiger des Grundgesetzes in der „Spiegel"-Affäre mit der Opposition gegen die Weimarer Republik und Verfassung die damaligen Gegner mit den heutigen Verteidigern der Institutionen auf eine Stufe stellen und damit Institutionen und Personen identifizieren.

Häufiger und gefährlicher werden Staat und Verfassung mit den jeweiligen Regierungsmachthabern in Form von Blankovertrauenserklärungen in die Personen führender Regierungspolitiker gleichgesetzt. Solche Blankovertrauenserklärungen leugnen nicht nur die Möglichkeit des Machtmißbrauchs der Regierenden, sondern auch die daraus resultierende Notwendigkeit parlamentarischer und allgemeiner Kontrolle der Regierung durch eine funktionsfähige und wirksame Opposition. Im Verhältnis zwischen Staatsorganisation und Staatsbürger degradieren sie letzteren vom Träger der Staatsgewalt und vor allem vom rational sach-entscheidenden Wähler zum gläubigen Gefolgsmann. Sie beseitigen damit das Mandatsverhältnis, das auch noch dem freiesten Abgeordnetenmandat zugrunde liegt. Daß solche Blankovertrauenserklärungen überhaupt vorkommen konnten und sich in letzter Zeit aus dem Munde von Persönlichkeiten gehäuft haben, an deren persönlicher und persönlich-politischer Integrität niemand zweifeln kann, zeigt, wie wenig bisher die Grundlagen des Grundgesetzes selbst Inhabern höchster Staatsämter zum Bewußtsein gekommen sind: Volkssouveränität, parlamentarische Demokratie, Oppositionsfreiheit einschließlich Staatsteilhabe der Opposition, Grundrechte und Gewaltenteilung, Verfassungs- und Gesetzesstaatlichkeit sind Ausdruck nicht des Vertrauens, sondern des institutionalisierten Mißtrauens gegen jede menschliche Machtausübung wegen deren Affinität zum Machtmißbrauch.

Es soll nicht verkannt werden, daß manche jener Vertrauenserklärungen in der Sorge abgegeben worden sind und daß auch manche Erscheinungen publizistischer Betulichkeit in der Befürchtung gründen, zuviel Opposition gegen die Regierung müsse „wie in Weimar" in Opposition gegen Staat und Verfassung umschlagen oder gar von vornherein als solche gedacht sein. Solche Sorge ist zwar im Unterschied zum demagogischen Mißbrauch menschlicher Vertrauensbedürfnisse zur eigenen Machtbefestigung ehrenhaft. Sie wird jedoch aus persönlich tragischer Vergangenheitsbewältigung zu historisch-politischer Fehlleistung, wenn sie die schwachen, nach außen und innen machtlosen Weimarer Regierungen mit dem starken, nach außen und innen mächtigen Regime A d e n a u e r und umgekehrt die damaligen militanten, ja (bis zu Bürgerkriegsarmeen) bewaffneten Oppositionsgruppen mit denjenigen gleichsetzt, die in der Bundesrepublik Deutschland in Parlament und Publizistik Opposition üben, um die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes vor Machtausweitungen zugunsten der Regierung zu wahren. Dazu kommt, daß die Wahlkampfmethoden jener Weimarer Radikalen in der Bundesrepublik bis in die jüngste Vergangenheit des Wahlkampfes zum bayerischen Landtag (25. November 1962) entgegen aller diesbezüglicher Paritätsbeflissenheit einschlägiger publizistischer Kritik doch gerade von den bisherigen Regierungsparteien CDU und CSU nachgeahmt worden sind. Wurde damals das staatspolitische Bedürfnis nach offener Auseinandersetzung verschiedener politischer Auffassungen auf der Grundlage entsprechender Interessenunterschiede — das Lebenselement freiheitlicher Demokratie — unter dem Stichwort „Hader und Gezänk der Systemparteien" geleugnet, so heute das Bedürfnis nach oppositioneller Kritik unter den im Kern nicht weniger autoritären Stichworten „Keine Experimente" und „Seid nett zueinander". Wurden damals die Regierungsparteien als „vaterlandslose Gesellen" und „Novemberverbrecher" diskreditiert, so heißt heute das entsprechende Stichwort, die Opposition wolle unseren Staat „durch Verrat und Intrige vernichten lassen", durch „Verschwörung gegen Sicherheit ... das Ende der Freiheit" (Wahlanzeigen der CSU); ja es werden sogar die Stichworte der

Weimarer Radikalen unmittelbar und gleichzeitig gegen die Weimarer Regierungen und die heutige Opposition angewandt, etwa mit der folgenden Formulierung (einer anderen CSU-Wahlanzeige): „Unbekehrbare Kräfte und unausrottbare Instinkte zerren die Bundesrepublik in den Parteienhader der Weimarer Republik zurück. Undurchsichtige persönliche Interessen und Unverantwortlichkeit parteiischer Geister von damals hat uns Millionen von Todesopfern, den guten Ruf der Nation und die Einheit des deutschen Staates gekostet. Jetzt wird wieder bedenkenlos Attacke geritten .. Ob... Verschwörung, Verrat und Verantwortungslosigkeit die ohnedies stets bedrohte innere und äußere Sicherheit der Deutschen in Frage stellen, scheint Politikern und Publizisten der alten Weimarer Schule gleichgültig zu sein."

Je mehr so die verfassungsbewahrenden und verfassungsschützenden Kontrollaufgaben jeglicher Opposition verkannt, geleugnet oder gar diffamiert werden, desto mehr werden die Machthaber mit Staat und Verfassung gleichgesetzt und damit Staat und Verfassung durch objektiven Verfassungsverrat gefährdet. Selbst grundgesetzlich verbotene Verfassungsdurchbrechungen und der objektive Tatbestand des Verfassungsverrats durch Ausweitungen der Regierungsmacht können auf der Grundlage solcher Geisteshaltungen als angeblich zulässiger stiller Verfassungswandel von der Justiz legitimiert, von Wissenschaft und Publizistik aus der Distanz registriert werden, statt ein entschiedenes Eintreten für Staat und Verfassung zu wecken.

Nicht so sehr um den Konflikt zwischen Staatsräson und Freiheit des einzelnen Staatsbürgers, sondern eher um den Konflikt zwischen Regierungsmacht und Oppositionsfreiheit einschließlich Oppositionsteilhabe am Staat geht es seit jeher auch beim „literarischen Landesverrat". Als solcher wird ja nirgends die Veröffentlichung waffentechnischer Details oder strategischer und taktischer Aufmarsch- und Einsatzpläne verstanden, an welcher die potentiellen militärischen Gegner schon deshalb nur im Notfalle Interesse haben, weil eine Veröffentlichung auch ihr eigenes Wissen darum enttarnt. Zwar dürfen solche Veröffentlichungen nicht straffrei bleiben, weil mit ihnen unzweifelhaft Staatsgeheimnisse verraten werden. Sie sind jedoch mangels regelmäßigen Interesses der Adressaten eines Landesverrats praktisch bedeutungslos und bisher von keiner Seite in der Diskussion um den literarischen Landesverrat mit gemeint gewesen. Gerade im Bereich des literarischen Landesverrats aber wird die oben aufgezeigte machthaberfreundliche Struktur des politischen Strafrechts wirksam. Dieses begünstigt nicht nur den Staatsstreichhochverrat vor dem Revolutionshochverrat. Vielmehr wurde seit jeher versucht, die Bestimmungen gegen den Staatsstreichhochverrat auch durch Ausweitung der Landesverratsvorschriften auszumanövrieren. Wer die Machthaber wegen schwerer Verfehlungen in Lebensfragen von Staat, Verfassung und Nation kritisierte, wurde schon immer, vor allem aber in der jüngsten deutschen Geschichte, als „Beschmutzer des eigenen Nestes" gegenüber dem Ausland in die Sphäre des Landesverrats gestellt.

Verfassungsverrat in der „Spiegel"-Affäre

In der „Spiegel"-Affäre zeigt sich diese strukturelle Polarität zwischen der Verdächtigungsgefährdung machtnaher und machtferner Gruppen und Handlungen sehr deutlich, und zwar durch die Einseitigkeit des Vorgehens nur gegen den „Spiegel", durch offene Gleichsetzung von Staat und Regierung, durch offene Wendung gegen Pressefreiheit, Oppositionsfreiheit und Volkssouveränität, durch den Eindruck weiterer schwerer Verfassungsverstöße, insbesondere des Vorgehens gegen bloße Zeugen als Beschuldigte unter Überschreitung der Grenze von zulässiger Beweissicherung zu unzulässiger Ausforschung, der Vorausanklagen und Vorausverurteilungen, des widersprüchlichen Umgangs mit dem Redaktionsgeheimnis, die zusammen mit weiteren Verstößen den Verdacht ermöglichen, es sei hier von vornherein eine rechtswidrige oppositionsfeindliche Aktion geplant gewesen.

1. Einseitiges Vorgehen nur gegen den „Spiegel"

Die Bundesanwaltschaft schritt wohl im „Spiegel"-Fall gegen ein vermutetes Zusammenspiel zwischen oppositionellen Informanten mit einer oppositionellen Zeitschrift in der vorgefallenen rigorosen Weise ein, nicht aber gegen das wohl nicht weniger zu vermutende Zusammenspiel regierungsnaher, wenn nicht regierungsbeauftragter oder gar regierungsunmittelbarer Informanten mit regierungsnahen Blättern in prima facie für das Legalitätsprinzip mindestens gleichwertigen Fällen. Keine der Redaktionen regierungsnaher Zeitungen wurde durchsucht, geschweige denn wurden darin Spesenquittungen und Bewirtungskostenrechnungen beschlagnahmt oder Redakteure auch nur vorläufig festgenommen, welche die Ergebnisse der NATO-Stabsrahmenübung Fallex 62 anders als der „Spiegel" in eine regierungskonforme Darstellung eingebaut hatten. Während die verschiedenen Regierungssprecher entsprechenden Fragen auswichen, blieb es dem ehemaligen Generalbundesanwalt G ü d e vorbehalten, sich in der „Spiegel"-Affäre in Verteidigung der Bundesregierung öffentlich an den einzigen bisherigen Fall eines Ermittlungsverfahrens wegen literarischen Landesverrats zu erinnern, welches mit der strukturerschließenden Begründung eingestellt wurde, daß der betreffende Redakteur „aber mit guten Gründen darlegte, daß es seine Absicht war, die Politik der Regierung zu unterstützen".

Auch bei den Ermittlungsverfahren wegen der sogenannten Bonner Indiskretionen von Mitte April 1962 oder wegen des Epstein-Berichtes vom September 1962, denen zufolge zuerst in regierungsnahen Organen, sodann allgemein in der Presse der BRD und nachfolgend des Auslandes sehr detaillierte und konkrete Planungen und Überlegungen entscheidender militärischer und politischer Stäbe veröffentlicht wurden, die nur durch schweren Geheimnisbruch regierungsunmittelbarer Informanten (hier von Kabinettsmitgliedern oder anderen Teilnehmern an Kabinettssitzungen oder ihren nächsten Mitarbeitern) nach außen gelangt sein konnten, wurden keine derartigen Maßnahmen ergriffen. Im Falle der Veröffentlichung des Briefes des Regierenden Bürgermeisters von Berlin an den Präsidenten der USA mit Vorschlägen für eine Reaktion auf die Berliner Sperrmaßnahmen des 13. August 1961 durch ein regierungsnahes Organ hörte man nicht einmal von einem Ermittlungsverfahren. In allen drei Fällen wäre nach den angeblich gegen den „Spiegel" angewandten Erscheinungsformen des Legalitätsprinzips ein Einschreiten in gleicher Weise geboten gewesen

Man kann nicht annehmen, die Bundesanwaltschaft habe die Redaktionen von „Welt", „Deutscher Zeitung", „Rheinischem Merkur" und „FAZ" deshalb nicht in dem gleichen Stil untersucht wie diejenige des „Spiegel", weil wohl oppositionelle Informanten oppositionellen Zeitschriften Bewirtungskosten oder sonst Spesen verursachten, nicht aber Regierungs-Informanten den regierungsnahen Blättern. Auch scheinen bisher Indizien für einen bewußten Amtsmißbrauch im Bereich der Bundesanwaltschaft nicht sichtbar geworden zu sein. Dies gilt auch für das Nichteinschreiten gegen die Regierungsmitglieder, die entweder selbst oder durch von ihnen inspirierte Publizisten militärische Dinge öffentlich bekanntmachen, die denjenigen der „Spiegel"-Veröffentlichung durchaus gleichwertig sind. Es gilt in entsprechender Weise für das Nichteinschreiten gegen die Veröffentlichung gleichwertiger militärischer Dinge in Zeitungen und Zeitschriften, welche im Verhältnis von Regierung und Opposition in der Bundesrepublik als neutral zu bezeichnen sind; hierzu gehören auch im Inland vertriebene ausländische Blätter. Im letzteren Falle werden zwar nicht Regierungsorgane gefördert, es wird aber auch insoweit durch das isolierte Vorgehen gegen das wirksamste und zugleich symbolkräftigste Organ der politischen Opposition der elementare Verfassungsgrundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz verletzt, der auch Bestandteil des durch § 89 StGB gegen Verfassungsverrat geschützten Verfassungsgrundsatzes „Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft" (§ 88 Abs. 2 Nr. 6) ist.

In diesem Zusammenhang muß erwähnt werden, daß der schon zitierte frühere Generalbundesanwalt Güde seinerzeit das Ermittlungsverfahren gegen Persönlichkeiten aus dem „Regierungslager", welche für das eindeutig verfassungswidrige Programm der Abendländischen Akademie verantwortlich zeichneten, ausgerechnet mit der Begründung einstellte, an der verfassungstreuen Gesinnung jener Persönlichkeiten könne kein Zweifel sein.

Zur Deutung aller solcher Verfassungsverstöße bleibt nur die Vermutung, daß den Handelnden die Einsicht in wichtige Verfassungsgrundsätze des Grundgesetzes fehlt.

2. Gleichsetzung von Staat und Regierung

Wurden hier Staatsschutz und Regierungsschutz zuwider den obengenannten Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes durch einseitiges strafprozessuales Vorgehen identifiziert, so geschah dasselbe in einer Reihe aufschlußreicher Formulierungen von Regierungssprechern.

So hörte man in der „Spiegel"-Fragestunde des Bundestages am 7. 11. 1962, die auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit abzielenden Fragen der Opposition seien unverständlich oder einseitig; schließlich habe der „Spiegel" „allgemeine Hetze, auch gegen die Koalitionsparteien", betrieben (Adenauer), „jahrelang mit der Ehre von ganz unschuldigen Menschen in einer Art und Weise verfahren, die gar nicht beschrieben werden kann, ... die Ehre von unschuldigen Menschen mit Füßen getreten" (Höcherl), es sagten „viele Leute: ... der Spiegel ist mit so vielen Leuten recht ruppig und hart umgegangen, es ist ganz gut, wenn es ihn jetzt auch einmal erwischt hat" ... (Memmel).

Ein redaktioneller Artikel im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung formulierte, es sei „auch so viel schon aus den vorgefundenen Schriftwechseln ersichtlich, daß der Herausgeber und die Redakteure des ‚Spiegels' planmäßig darauf ausgegangen sind, in den Geheimnisbereich des Staates einzudringen und Material aus diesem Bereich gegen die Regierung (also nicht gegen Staat und Verfassung zugunsten einer fremden Regierung!) zu verwenden" (Bulletin v. 23. 11. 1962, S. 1841/2).

Am 13. 1. 1963 bat der geschäftsführende CDU-Vorsitzende Dufhues vor Journalisten in Ravensburg „Im Blick auf die Spiegel-Affäre ... das Vertrauen in die Autorität des Staates nicht durch maßlose Angriffe gegen den Staat (!) zu erschüttern" („FAZ" vom 14. 1. 1963, S. 5 [dpa/AP]).

Entsprechend formulierten verschiedene der Regierung oder der größten Regierungsfraktion eng verbundene Publizisten, am schärfsten und gleichzeitig für den hier herausgestellten Zusammenhang am aufschlußreichsten diejenigen der „Politisch-Sozialen Korrespondenz" in deren Ausgabe vom 1. 12. 1962 (S. 3): „Wenn man die ‚Spiegel'-Ausgaben der letzten Jahre durchblättert, stößt man laufend auf Thesen und Behauptungen, wie sie die kommunistische Propaganda ausstreut. ... Aus einer Analyse der ‚Spiegel'-Politik wird deutlich, daß die Landesverratsaffäre nicht von ungefähr kam. Sie fügt sich logisch in die Linie des Augstein-Magazins ein. Ebenso deutlich wird, daß es dem geifernden Augstein letzten Endes nicht um die Beseitigung von Franz Josef Strauß oder Konrad Adenauer geht. Er will das ‚andere Deutschland', er ist ein Gegner des freien Deutschlands, das unter Führung Adenauers und zum Wohle aller westdeutschen Bürger in den letzten 13 Jahren aufgebaut wurde. Daß er der Bundesregierung, nicht der Sowjetunion, dabei das Ausbleiben der Wiedervereinigung anlastet, kann den Einsichtigen nicht überraschen. Dieser erkennt allerdings auch mit Schaudern, wie das wiedervereinigte Deutschland aussehen würde, das nach Augsteins Rezept installiert worden wäre."

Alle diese mehr oder weniger regierungsamtlichen Äußerungen fielen im Zusammenhang mit der „Spiegel"-Affäre. Sie alle sollten das Gesamtvorgehen gegen den „Spiegel" rechtfertigen, obwohl sie sämtlich mit den gleichzeitig herausgestellten Vorwürfen des Landesverrats nichts zu tun haben. Die meisten der wiedergegebenen Äußerungen drücken objektiv nur, z. T. recht kraß formulierend, ein Regierungsunbehagen an Angriffen einer

(allerdings ebenfalls kraß formulierenden) oppositionellen Publizistik aus, verknüpfen diese politische Auseinandersetzung aber mit dem Vorwurf des Landesverrats. Sie erwecken damit den Eindruck, als huldigten sie dem in Juristenkreisen noch verbreiteten formalen Schluß von einem Unwert auf jeden (auch auf den schlimmsten) anderen Unwert. Dabei gehen sie nicht einmal von einem wirklichen Unwert aus, sondern bewerten den freiheitlich-demokratischen Wert oppositioneller Betätigung als Unwert, ja sogar als Schützenhilfe für den Kommunismus.

3. Gegen Pressefreiheit, Oppositionsfreiheit und Volkssouveränität

Der zitierte „Bulletin"-Artikel richtet sich sogar unmittelbar gegen die Pressefreiheit, Oppositionsfreiheit und Volkssouveränität. Dort ist offensichtlich zum Beweise oder wenigstens zur Erhärtung des Verdachts des Landesverrats gesagt, es sei „schon aus den vorgefundenen Schriftwechseln ersichtlich, daß der Herausgeber und die Redakteur des ‚Spiegel' planmäßig darauf ausgegangen sind, in den Geheimnisbereich des Staates einzudringen und Material aus diesem Bereich gegen die Regierung zu verwenden". Damit ist nicht nur eine Gleichsetzung der „Regierung" mit Staat und Verfassung dokumentiert, welche allein Schutzobjekt des politischen Strafrechts sind. Es ist vielmehr auch gegen die Möglichkeit einer kritischen, womöglich oppositionell wirkenden Information des Volkes (also der staatstragenden Wählerschaft) zu solchen Problemen Stellung genommen, die die Regierung vor den Wählern (aus welchen Gründen auch immer) geheimhalten möchte. Diese Regierungsäußerung trifft ganz allgemein jede kritische Publizistik mit und ohne oppositionelle Tendenz. Denn eine kritische Publizistik bedarf vollständiger Informationen über kritikerhebliche Tatsachen, um ihrerseits in gleichberechtigtem und gleichwertigem Wettstreit mit der Regierung gleichwertige Informationen und Bewertungen zur Regierungspolitik vermitteln und damit erst das schaffen zu können, was den Verfassungsgrundsatz des Rechts auf Bildung bzw. Ausübung einer parlamentarischen Opposition praktisch wirksam werden läßt: eine freie, unabhängige, kritische und damit zur Regierungskontrolle befähigende Meinungsbildung. Solche freie Meinungsbildung ist nicht nur für die Wirksamkeit des Verfassungsgrundsatzes der Oppositionsfreiheit und Staatsteilhabe der Opposition unerläßlich. Freie Meinungsbildung ist auch die Grundlage des Verfassungsgrundsatzes der Volkssouveränität, insbesondere seiner Erscheinungsform des freien Wahlrechts: Freie Wahlen als Sachentscheidungen des Volkssouveräns und damit Demokratie sind ohne freie Meinungsbildung auf der Grundlage umfassender kritischer Information und Diskussion der Wählerschaft unmöglich.

4. Vertauschung von Zeugen und Beschuldigten

Die Bedenken gegen die bisherige Anwendungsbreite der Landesverratsvorschriften aus deren struktureller Tendenz zum Herrschaftsinstrument der bisherigen Machthaber werden ferner durch folgenden Vorgang im Rahmen der „Spiegel"-Affäre erhärtet:

Regierungspolitiker erklärten, es wäre ihnen „viel lieber, wenn wir herausbekämen, wer diese landesverräterischen Informationen dem Verlag gegeben hat. Darauf kommt es ... an, das ist das Wesentliche" (Adenauer); ferner, „daß es nicht um Redakteure in erster Linie geht, sondern darum, daß die durchlässigen Stellen im (Verteidigungs-)Ministerium, in hohen Kommandobehörden oder anderswo endlich einmal bekannt werden, worum wir uns seit Jahren bemühen" (Strauß).

Auch diese Formulierungen erwecken den Eindruck einer verfassungswidrigen Verfahrensweise. Insbesondere besagt diejenige von Strauß objektiv, man habe das Verfahren gegen „die Redakteure" eröffnet, um ganz anderen Personen auf die Spur zu kommen, also eigentlich solche Personen zu Beschuldigten gemacht, die man nur als Zeugen hätte befragen und laden dürfen. Dieser Eindruck wird um so stärker, als die von Strauß berufene Suche nach „durchlässigen Stellen" schon seit Jahren im Gange sein soll, wogegen das Verfahren gegen den

„Spiegel" sowohl in Erklärungen von Mitgliedern und Sprechern der Bundesregierung als auch in Pressemitteilungen von Bundesanwaltschaft und Drittem Strafsenat des Bundesgerichtshofs immer wieder auf den einen Artikel „Bedingt abwehrbereit" („Fallex-62"-Artikel) vom 10. 10. 1962 gestützt wurde.

Diese Personenvertauschung wirkt aus folgenden Gründen außerordentlich frag-würdig: Jede Suche nach „durchlässigen Stellen", also nach Informanten der Publizistik, wird durch das Redaktionsgeheimnis gehemmt. Dieses Hemmnis ist aber nach gegenwärtiger Justizpraxis unterschiedlich schwer, je nachdem, ob es in einem gegen die noch unbekannten Informanten gerichteten Verfahren als Zeugnisverweigerungsrecht der betreffenden Publizisten (§ 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO) oder ob es in einem gegen diese Publizisten gerichteten Verfahren als Beschlagnahmefreiheit von deren Informantenkarteien und sonstigen einschlägigen Unterlagen (§ 97 Abs. 5 StPO) in Erscheinung tritt. Während in dem Zeugnisverfahren nur präzise Fragen nach den Informanten gestellt werden können, das Zeugnisverweigerungsrecht also schlechthin nicht umgangen werden kann, läßt sich mit dieser Beschlagnahmefreiheit schon eher fertig werden. Manche Rechtsumgehung ist nämlich möglich, wenn im Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverfahren im Einklang mit einer zwar grundgesetzfremden, aber weithin üblichen Justizpraxis die den beschuldigten Publizisten vorgeworfenen Verhaltensweisen, ja z. T. sogar die zugrunde gelegten Straftatbestände nicht klar bezeichnet und überdies weder ihnen noch auch nur den die Durchsuchung ausführenden Polizeibeamten ordentlich mitgeteilt werden, wenn dies auf der Grundlage der unbestimmten Fassung und außerordentlichen Anwendungsbreite der Landesverratsvorschriften geschieht und wenn dabei noch das Wort Landesverrat so doppeldeutig verwendet wird wie vom StGB einmal als allgemeine Überschrift des alle Landesverratsvorschriften und einiges mehr umfassenden Strafgesetzbuchabschnitts, zum anderen als präzise Bezeichnung für den vorsätzlichen Verrat von Staatsgeheimnissen gemäß § 100 Abs. 1 StGB. Die leitende Strafverfolgungsbehörde spart dann die Auseinandersetzung mit Vorschriften, auf die sich ein voll über die Tatvorwürfe informierter Beschuldigter zu seinen Gunsten berufen könnte; sie gewinnt eine größere Schlagfertigkeit ihrer Hilfsbeamten, weil diese mangels Kenntnis spezieller Tatvorwürfe nicht wissen, was sie zu deren Aufklärung nicht tun dürfen. Auf diese Weise bekommt die leitende Strafverfolgungsbehörde, wenn sie auch öffentlich nur von Landesverrat durch einen konkreten Presseartikel spricht, „interessantes Material" in die Hand, das mit jenem Artikel und der darin behandelten Materie nichts zu tun hat. Das Spiegel-Verfahren wurde so etwa gegenüber der Öffentlichkeit immer wieder auf den einen Artikel „Bedingt abwehrbereit" („Fallex-62"-Artikel), gelegentlich auch auf weitere Veröffentlichungen aus jüngster Zeit über Militärfragen gestützt. Der erste ermittlungsrichterliche Beschluß auf Durchsuchung und Beschlagnahme bezüglich der „sämtlichen Geschäftsräume in Hamburg und Bonn" vom 23. 10. 1962 ordnet sich ausdrücklich in ein Ermittlungsverfahren" wegen Verdachts des Landesverrats ... nach § 100 Abs. 1 StGB" und „ferner ...nach § 333 StGB" (aktive Bestechung) ein; der ermittlungsrichterliche Beschluß vom 23. 11. 1962 auf Bestätigung von Beschlagnahmen in dem Bonner Büro bezeichnet sich ausdrücklich nur als in einem Ermittlungsverfahren „wegen Landesverrats" ergangen und erklärte die beschlagnahmten Gegenstände für womöglich „als Beweismittel für das Verfahren von Bedeutung"; der ermittlungsrichterliche Beschluß vom 25. 11. 1962 auf Bestätigung von Beschlagnahmen in den Verlags- und Redaktionsräumen in Hamburg wiederum spricht weit umfassender und unbestimmter von einem Ermittlungsverfahren „wegen des Verdachts des Landesverrats u. a."(!) und begründet die Beschlagnahme ebenfalls weit umfassender und im Ergebnis völlig unbestimmbar damit, daß die Gegenstände „als Beweismittel für das Verfahren von Bedeutung sein könnten oder der Einziehung unterliegen oder auf die Ver-

übung anderer strafbarer Handlungen hindeuten", ohne auch nur einen einzigen § für „Landesverrat", für „u. a." oder für die „Verübung anderer strafbarer Handlungen" anzugeben.

Diesen unbestimmbaren und in sich widersprüchlichen Formulierungen entspricht es, wenn in dem Bonner Büro trotz ausdrücklicher Beschränkung der Beschlagnahmebestätigung auf Landesverrat auch unveröffentlichte Manuskripte, Spesenquittungen und Bewirtungskosten-Abrechnungen der Wirtschaftsredaktion, Unterlagen über Gespräche mit den Regierungs-Innenpolitikern Höcherl und Hoogen sowie mehrere Kladden Kassenberichte beschlagnahmt wurden und wenn die Beschlagnahmeliste für das Hamburger Büro auch Schriftstücke anführt, die sie selbst wie folgt bezeichnet: „Dr. Strauß v. 4. 12. 51 pp.", „Gesuch v. 9. 4. 1933", „CDU-Bd.-Geschäftsstelle v. 5. 9. 1962", „Information ü. Strauß v. 8. 5. 57", „Manuskript Goldrausch", „Jacobi an Augstein betr. Manuskript über Strauß", „Ablichtungen betr. Strauß" (5 Blatt), „Bericht über Belgisch-Kongo v. 1. 3. 52", „Schriftstück (Strauß) v. 28. 3. 62", „Information (Strauß) v. 8. 5. 57", „Schreiben OStA Nürnberg an GBA / Schreiben-Geheim-BVM / Schreiben OStA Nürnberg an Bayer. Staatsminister der Justiz / Schreiben-Geheim-BVM / Schreiben OStA Nürnberg v. 13. 5. 57"; „Bandaufnahme ‚Rote Hand'", „Anklageschrift Hallstein u. a.", „Schreiben betr. Änderung zum Strauß-Schriftsatz", „Manuskript ‚Wahlkampf'", (2mal), „Manuskript ‚Bischöfe'", „Dokument der CDU v. 30. 9. 61".

5. Ausforschung statt Beweissicherung Mißbrauch der einstweiligen Beschlagnahme

Nicht nur der juristische Laie muß sich angesichts dieser zitierten Angaben die Augen reiben. Er muß sich nochmals die Tatsache vor Augen führen, daß für alle diese und eine Fülle weiterer beschlagnahmter Gegenstände kein einziger § angeführt ist, gegen den ihr Besitz oder ihre Anfertigung hätten verstoßen haben können, es sei denn, die in den beiden Beschlagnahmebestätigungen allein angeführte konkrete Tatbestandsbezeichnung „Landesverrat" sollte nach Meinung der Ermittlungsrichter auch die Geheimhaltung von Affären eines Ministers, einer Anklage gegen einen ehemaligen Staatssekretär, der bundesrepublikanischen Wahlkampf- oder Koalitionspraktiken oder gar eines Gesuchs jemandes vom 9. April 1933(!) zum Wohle der Bundesrepublik erforderlich machen. Sowohl eine solche Überdehnung des Landesverratsbegriffs als auch eine entsprechende Ausweitung des am Ende der Hamburger Beschlagnahmebestätigung angesprochenen § 108 StPO würde jene Beschlagnahmen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht mehr als zulässige Beweissicherung für konkrete Tatverdachtsmomente, sondern als unzulässige Ausforschung allgemeiner „Material"-Vermutungen erscheinen lassen. Nach § 108 Satz 1 StPO sind nämlich „bei Gelegenheit einer Durchsuchung" gefundene Gegenstände, „die zwar in keiner Beziehung zu der Untersuchung stehen, aber auf die Verübung einer anderen strafbaren Handlung hindeuten, . . einstweilen in Beschlag zu nehmen". Diese Vorschrift ist im Spiegel-Verfahren zumindest mißverstanden worden, und zwar schon unabhängig von ihrer inhaltlichen Umnuancierung infolge ihrer Überlagerung durch das Grundgesetz. Einmal benutzt der Hamburger Beschlagnahme-Bestätigungsbeschluß eine solche „einstweilige" Beschlagnahme entgegen aller Logik dazu, vorhergehende andere einstweilige Beschlagnahmen zu „bestätigen". Weiter ist es schon unabhängig von den stärker rechtsstaatlichen Prinzipien des Grundgesetzes unzulässig, die vermuteten „anderen strafbaren Handlungen" nicht einmal durch Angabe der betreffenden Paragraphen zu kennzeichnen, da nur diese Angabe dem Betroffenen eine ordentliche Gegenwehr ermöglicht, ihn nicht zum Objekt des Verfahrens werden läßt. Da die einstweilige Beschlagnahme gemäß § 108 StPO schließlich solche strafbaren Handlungen betreffen muß, „deren Verfolgung noch gar nicht ins Auge gefaßt" worden war (Eberhard Schmidt, Lehrkommentar zum Strafprozeß RN 1 zu § 100, S. 258), kann eine solche einstweilige Beschlagnahme bei der Durchsuchung eines Archivs sowie von Ver-

lags-, Redaktions- oder sonstigen Geschäftsräumen stets nur in bezug auf solche Gegenstände zulässig sein, deren Vorhandensein dort nicht auf Grund der bisherigen Veröffentlichungen oder der bisherigen Tätigkeit oder aus technischen Gründen selbstverständlich oder jedenfalls vorher leicht feststellbar war. Dieses Kriterium des unerwarteten Fundes, des ersten Zugriffs auf frischer Tat, wie es etwa das Schulbeispiel für § 108 StPO, der Fund eines Mordopfers bei Verfolgung eines Diebes, kennzeichnet, fehlt jenen Spiegel-Funden durchweg. Die Unzulässigkeit einer „einstweiligen Beschlagnahme" zu vermutender oder gar mit Sicherheit zu erwartender „Funde" ist schließlich deshalb ein Gebot des Rechtsstaats, weil es § 108 StPO auch zuläßt, das oben erwähnte Beschlagnahmeverbot des § 97 StPO zu durchbrechen. Denn um an Gegenstände heranzukommen, welche von diesem Beschlagnahmeverbot geschützt sind, braucht sonst eine Strafverfolgungsbehörde nur irgendeinen plausiblen Verdacht einer anderen strafbaren Handlung anzunehmen, um das eigentlich Gesuchte „auf eine andere strafbare Handlung hindeuten" und ohne Rücksicht auf eben jenes Beschlagnahmeverbot beschlagnahmen zu lassen. Selbst gegenüber unerwarteten Funden ist die einstweilige Beschlagnahme des § 108 StPO nur als eben einstweilige Beschlagnahme zulässig; die sie bestätigende endgültige Beschlagnahme ist wiederum an das Beschlagnahmeverbot des § 97 StPO gebunden. Auch diese Bindung umgeht der Hamburger Beschlagnahme-Bestätigungsbeschluß, soweit er wie dargelegt weiterhin frühere einstweilige Beschlagnahmen nur durch eine erneute einstweilige Beschlagnahme „bestätigt".

6. Vorausanklagen und Vorausverurteilungen

Diese „Rechtslage" „deckt" auch das merk-würdige publizistische Verfahren einer Reihe von Presseerklärungen, durch welche Bundesanwaltschaft und Dritter Strafsenat den Eindruck entstehen ließen, als sollten dadurch vollendete Tatsachen geschaffen werden, daß sie beschlagnahmte Schriftstücke und einzelne Verfahrensentscheidungen öffentlich zu Lasten der Beschuldigten bewerteten. Solche Verlautbarungen sind aber — rechtsstaatlich gesehen — in mehrfacher Hinsicht problematisch. Sie erlauben der Öffentlichkeit — anders als das ordentliche Strafverfahren dem Gericht — keine ordentliche Urteilsbildung. Einmal können der Öffentlichkeit die als geheim angesehenen Tatsachen nicht unterbreitet werden, um so weniger als im nachfolgenden ordentlichen Strafverfahren die Öffentlichkeit einschließlich der Gerichtsberichterstattung wegen der Geheimhaltung ausgeschlossen ist. Zum anderen erhält in Presseerklärungen von Bundesanwaltschaft und Drittem Strafsenat die Verteidigung nicht das Wort. Die Verteidigung ist auch in etwaigen öffentlichen Gegenerklärungen benachteiligt, weil sie im Gegensatz zu Bundesanwaltschaft und Drittem Strafsenat nicht selbst über das Geheimhaltungsrisiko verfügen kann und außerdem noch ein Informantenverlustrisiko tragen muß.

Die Einseitigkeit solcher rechtsschutzloser öffentlicher Quasi-Anklagen wurde noch dadurch verstärkt, daß Fachausdrücke für spätere Verfahrensstadien, die auch Stadien erhärteten oder verstärkten Tatverdachts sind, für frühere Verfahrensstadien minderen oder noch nicht erhärteten Tatverdachts verwendet wurden („Beschlagnahme" statt „Sicherstellung zum Zwecke der Beschlagnahme"; „Untersuchungsrichter" statt „Ermittlungsrichter").

Ebenso befremdlich mußte das merkwürdige zeitliche Zusammentreffen solcher Presseerklärungen mit politischen Vorgängen wirken, als ausgerechnet an den Vortagen der Bundestagsfragestunden vom 7. bis 9. 11. 1962 und der bayerischen Landtagswahlen vom 25. 11. 1962 sehr weitgehende Presseerklärungen herausgegeben wurden, die dann auch von der Regierung ausführlich und wiederholt verwandt wurden. Diese Vorgänge gipfelten in der unterschwelligen Unwahrheit, man habe in einem Redaktionsschreibtisch ein Geheimprotokoll des Verteidigungsausschusses gefunden, obwohl es sich nur um eine vertrauliche Aufzeichnung von dessen Verhandlung über die rechtswidrige Verfahrensweise des ehemaligen Ministers Strauß in seiner „Affäre Barth" handelte — also gerade nicht um Geheimnisverrat, sondern um ge-

botene Kritik an vermuteten Grundrechts- und sonstigen Verfassungsverletzungen der Regierung; ebenso in dem Widerspruch zwischen der Erklärung des Bundesanwaltssprechers vom 21. 12. 1962, nach der Freilassung des Obersten Wicht sei vor Weihnachten mit weiteren Haftentlassungen nicht zu rechnen, und der tags darauf gleichwohl durch den Untersuchungsrichter verfügten Haftentlassung des Redakteurs Ahlers; schließlich in dem Werturteil der zuständigen Vertreter der Bundesanwaltschaft gegenüber Justizminister Bucher am 20. 12. 1962, es stehe „die Sache für die Justiz, also für die Bundesanwaltschaft, nicht schlecht".

7. Widersprüchlicher Umgang mit dem Redaktionsgeheimnis

Am befremdlichsten aber ist in diesem Zusammenhang der Widerspruch zwischen den Presseerklärungen zu den beiden Beschlüssen des Dritten Strafsenats, mit denen dieser die Beschwerde des „Spiegel"-Verlages gegen die Beschlagnahme- und Durchsuchungsanordnungen des Ermittlungsrichters vom 23. 10. 1962 in zwei Teilen zurückgewiesen hat.

In der ersten Presseerklärung vom 23. 11. 1962 wird der dringende Landesverratstatverdacht auf die Veröffentlichung des „Fallex-62"-Artikels und dessen Grundlage in Tatsachen beschränkt, die „durch Landesverrat anderer Personen oder durch Ausspähung erlangt worden seien" („FAZ" v. 24. 11. 1962, S. 4). In der Presserklärung zum Beschluß vom 7. 12. 1962, der speziell die Berufung auf das Redaktionsgeheimnis in der Form der Beschlagnahmefreiheit gemäß § 97 Abs. 5 StPO verwarf, heißt es: „Zur vollen Aufklärung bedürfe es weiterer Ermittlungen, bei denen Durchsicht und Beschlagnahme von Unterlagen geeignete Beweismittel zutage fördern könnten, dies übrigens möglicherweise auch zugunsten der Beschuldigten. Zwar könne bei solchen Ermittlungen auch die Person eines Informanten entdeckt werden. Dies könne aber zugleich von hoher Bedeutung sein für die Beurteilung der Frage, ob sich die Beschuldigten bewußt waren, Staatsgeheimnisse zu verraten. Das Recht der Redakteure, Informanten zu verschweigen, dürfe nicht dazu führen, daß sie in den gegen sie selbst gerichteten Strafverfahren besser oder auch schlechter gestellt würden als andere Beschuldigte" (Bulletin Nr. 228 v. 11. 12. 1962, S. 1939).

Zwischen diesen beiden Formulierungen besteht insoweit ein Widerspruch, als die erste klar den Landesverrat auf Verwertung angebotener oder ausgespähter Informantenberichte konkretisiert, die zweite aber offenbar von einem anderen Sachverhalt ausgeht. Wäre die zweite Formulierung von demselben Sachverhalt ausgegangen wie die erste, so würde sie sogar das überkommene einfachgesetzliche Recht der Strafprozeßordnung mit der freilich nicht ausdrücklich ausgesprochenen rechtswidrigen Begründung verletzen: „Bei Verdacht des Landesverrates gilt die Strafprozeßordnung nicht." Jene zweite Formulierung wäre nur haltbar, wenn sie sich gerade nicht auf den Tatbestand des vorsätzlichen Landesverrats durch Veröffentlichung eines Staatsgeheimnisses gem. § 100 Abs. 1 StGB beziehen würde, wie er in der ersten Formulierung als Grundlage des Tatverdachtes genannt ist. Denn für diesen Tatbestand stellt es § 97 Abs. 5 StPO mit einer in der Rechtsordnung nur selten anzutreffenden Eindeutigkeit in die alleinige freie Entscheidung des beschuldigten Verlegers, Herausgebers, Redakteurs usw., sich selbst bestrafen zu lassen oder seinen Informanten preiszugeben. Nur seine Entscheidung ist es, ob er durch Verschweigen eines Informanten „schlechter gestellt" werden will. Niemand, auch nicht ein allinstanzlich entscheidendes Gericht, darf ihn nach dem klaren Inhalt der einfachgesetzlichen StPO dazu zwingen, sich durch Angaben über den Informanten zu entlasten, sich „besser stellen" zu lassen. Wer sich als beschuldigter Verleger, Herausgeber oder Redakteur auf das Redaktionsgeheimnis beruft, tut dies allerdings objektiv nicht nur zu seinen Lasten, sondern auch zu seinen Gunsten, indem das Verschweigen der Informanten den von den Strafverfolgungsbehörden zu erbringenden Nachweis der subjektiven Tatbestandsmerkmale (Vorsatz, Fahrlässigkeit) erschweren kann. Beide Wirkungen des

Redaktionsgeheimnisses: Belastung und Begünstigung der Verleger, Herausgeber, Redakteure usw. hat aber der Gesetzgeber gewollt. An seine klare Entscheidung sind die Gerichte gebunden, und zwar einschließlich der allinstanzlichen Spruchkörper des Bundesgerichtshofes. Da füglich nicht angenommen werden kann, daß der Dritte Strafsenat dies bei seinem Beschluß vom 7. 12. 1962 nicht gewußt oder gar bewußt außer acht gelassen hat, kann es sich auch bei der hier kritisierten Presseerklärung nur um einen Ausdruck der überkommenen rechtsstaatsfremden Verfahrensweise auf Grund der Verknüpfung unzulässiger Tatbestandsausweitung und obrigkeitsstaatlichen Denkens handeln.

8. „Begleiterscheinungen" ...

Nur der Hintergrund dieses Gesamtkomplexes einer Verknüpfung von übermäßig unbestimmtem Tatbestand mit obrigkeitsstaatlicher Auffassung von Staat und Gesellschaft und entsprechender Handhabung des dem Obrigkeitsstaat entstammenden Strafverfahrensrechts vermag auch die vielen weiteren Verstöße gegen Buchstaben und Geist des Grundgesetzes, ja z. T. selbst der bestehenden einfachen Gesetze und Verwaltungsvorschriften (StGB, StPO, Auslieferungsrecht, Fernmelderecht) im Rahmen der „Spiegel"-Affäre zu erklären; darauf kann hier ebensowenig eingegangen werden wie auf die wiederholten ausdrücklichen Abwertungen jeder rechtsstaatlichen Verfahrensweise durch verschiedene Regierungsmitglieder, etwa der Bezeichnung schwerer Verfassungsverstöße als bloßer „Begleiterscheinungen", „Randerscheinungen" und „Verwaltungsfehler".

Verfassungseffektivität auch bei Landesverratsverdacht

Demgegenüber ist nochmals hervorzuheben, daß auch der Verdacht des Landesverrats niemanden von der Beachtung des Grundgesetzes befreit. Im Gegenteil: Angesichts der strukturellen Tendenz der Landesverratsvorschriften zum Herrschaftsinstrument der bisherigen Machthaber, angesichts der Höhe der Strafdrohung und damit der Stärke des Grundrechtseingriffs und angesichts des Fehlens von Rechtsmitteln müssen gerade hier die Vorschriften des Grundgesetzes genau beachtet und muß besonders sorgfältig verfahren und dem verfassungsrechtlichen Auslegungsgrundsatz höchstmöglicher Grundrechtseffektivität Folge gegeben werden, damit nicht in einem summarischen Schnellverfahren staats-, verfassungs- und grundrechtsgefährdende Rechtstatsachen geschaffen werden.

Die Unverbrüchlichkeit der Verfassungsgrundsätze des Grundgesetzes muß mehr als bisher in das Blickfeld des juristischen Alltags auch der höchsten Beamten der Rechtspflege gerückt werden. Sonst könnte es geschehen, daß subjektiv zum Schutze des Staates gewollte Tätigkeit als objektive Machterweiterung der Regierung gegen die Opposition den objektiven Tatbestand des Verfassungsverrats erfüllt, nämlich es im Sinne von § 89 StGB „unternimmt, durch Mißbrauch von Hoheitsbefugnissen" gerade diejenigen Verfassungsgrundsätze außer Geltung zu setzen, die sie schützen soll und will. Auch ein mangels subjektiven Tatbestandes nicht strafbarer Verfassungsverrat ist für den Bestand des Grundgesetzes nicht weniger gefährlich als ein bewußter. Denn der unbewußte kalte Staatsstreich zeitigt oft schwerwiegendere Folgen als der bewußte. Zeigt die „Spiegel"-Affäre doch auf Schritt und Tritt, daß sich ein Gespür für die Umnuancierung des materiellen Gehalts einfacher Gesetze ehrwürdigen Alters durch die Ausstrahlung verfassungsgesetzlicher Rechtsstaats- und Grundrechtsverbürgungen bei Inhabern hoher Staatsämter, welche jene einfachen Gesetze anzuwenden haben, noch nicht hinreichend entwikkelt hat.

Durch Präzisierung des materiellen Rechts

Dem ist nur durch eine entsprechende Präzisierung des materiellen Rechts abzuhelfen.

Auf der Grundlage des bisherigen einfachgesetzlichen Rechts ist die notwendige Änderung der bisherigen ständigen Rechtsprechung nicht zu erreichen. Zwar werden sie und die ihr zugrunde liegenden Gesetzesformeln von den Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes überlagert. Sie sind diesen

nach den Grundsätzen der sogenannten verfassungskonformen Auslegung untergeordnet. Auch wenn deshalb das Bundesverfassungsgericht die Praxis von Bundesanwaltschaft und Drittem Strafsenat in der „Spiegel"-Affäre demnächst mißbilligen sollte, würde dies spätere Parallelfälle nicht ausschließen. Denn das Bundesverfassungsgericht kann als Gericht wohl in den von ihm entschiedenen Einzelfällen die verfassungskonforme Auslegung einer bisher nicht verfassungskonform ausgelegten und angewandten Strafrechtsnorm festlegen oder diese bei Unmöglichkeit eines solchen Verfahrens für verfassungswidrig erklären. Es kann aber nicht selbst eine verfassungskonforme Gesetzesnorm schaffen. Selbst wenn dem einen oder anderen der maßgebenden Rechtsanwender aus den Folgen der Aktion gegen den „Spiegel" Bedenken gegen die bisherige Anwendungsbreite der Landesverratsvorschriften kommen und ein besseres Gespür für die diesbezüglichen Ausstrahlungen des Verfassungsrechts auf einfache Gesetze zuwachsen sollten, würde deren Durchsetzung im Zweifel am natürlichen Korpsgeist allinstanzlicher Organe scheitern, vor allem aber „Rückfälle" nicht verhindern können. Auch dürfte die von berufener Seite als möglicher Ausweg benannte Einsicht nicht so bald allgemein werden, es fehle an der Tatbestandsmäßigkeit im Sinne der Landesverratsvorschriften, wenn und soweit sich Publizisten für die Veröffentlichung ähnlicher Tatsachen wie derjenigen des umstrittenen Spiegel-Artikels auf den strafrechtlichen Gesichtspunkt der „sozialen Adäquanz ihres publizistischen Verhaltens" berufen könnten. Zudem würde diese Lösung mehr auf ein spezielles Berufsprivileg der Publizisten als auf die Wahrung aller durch die bisherige Praxis gefährdeten Verfassungsgrundsätze hinauslaufen, so sehr diese auch allein auf der Grundlage einer weitestgehenden Pressefreiheit verwirklicht werden können.

Auch eine Lösung vom Verfahren her durch die ebenfalls dringende allgemeine oder spezielle Reform der Strafprozeßordnung, insbesondere durch Einführung des Opportunitätsprinzips oder/und die Bestellung eines besonderen Gutachtergremiums, kann die gegenwärtigen verfassungsfremden Definitionen nicht dem Grundgesetz anpassen. Vom Verfahren her läßt sich nur deren strukturelle Tendenz zum Herrschaftsinstrument der bisherigen Machthaber insoweit abschwächen, als das Entscheidungsmonopol allinstanzlicher Ermittlungs- und Urteilsbehörden beseitigt wird.

Ein Opportunitätsprinzip statt des Legalitätsprinzips für politische Strafsachen würde dagegen umgekehrt die strukturelle Tendenz zur einseitig machthaberfreundlichen Handhabung legitimieren und verstärken.

Ein besonderes Gutachtergremium wäre in allen drei Fällen sinnlos, für die man es bereits vorgeschlagen hat oder bei vordergründiger Betrachtung vorschlagen könnte:

Ein Urteil dahingehend, daß zum Wohle der Bundesrepublik deren Volk die Kenntnis politischer Grundkonzeptionen vorenthalten und damit seine Volkssouveränität und freie Wahlentscheidung beeinträchtigt sowie die Bildung und Ausübung einer entsprechenden parlamentarischen Opposition und sonstige parlamentarische und öffentliche Kontrolle unterbunden werden sollen, würde auch einem solchen Gutachtergremium durch das Grundgesetz und durch § 89 StGB gegen den Verfassungsverrat kategorisch verboten sein.

Das Urteil über die Opportunität der Einleitung eines Strafverfahrens wegen literarischem Landesverrates wäre bei einem solchen besonderen Gutachtergremium nicht gut aufgehoben. Entschiede es mit Mehrheit, käme es im Zweifel zu einer regierungskonformen Lösung; bei einstimmiger Entscheidungsweise bestünde umgekehrt die Gefahr, daß notwendige Landesverratsverfahren aus politischen Gründen blockiert werden könnten.

Im übrigen wäre die Stellungnahme eines solchen besonderen Gutachtergremiums rational nicht weniger unkontrollierbar als diejenige der traditionell begutachtenden Stellen; sie beließe die Gerichtsentscheidung in unveränderter verfassungswidriger Abhängigkeit.

Ebensowenig vermöchte eine gesetzliche Schaffung besonderer Presseprivilegien mit und ohne Auflagen eines speziellen Informationsverfahrens Abhilfe zu schaffen, da sie stets auch eine gewisse „Zähmung" der Presse bewirken würden und nach der Meinung ihrer Befürworter, deren einer kürzlich von „domestizierenden Privilegien" sprach, dies auch geradezu sollten. Eine solche Lösung würde den Machthabern ein Mittel zur Nachrichtenlenkung, insbesondere zur inspirativen Propagierung ihrer eigenen Verteidigungspolitik, liefern und damit die Staatsbürger selbst von der ihnen zukommenden Information, Diskussion und Möglichkeit der allgemeinen und oppositionellen Kontrolle ausschließen.

Allen jenen Reformvorschlägen liegt jedoch offensichtlich der richtige Gedanke zugrunde, daß sich die geltenden reformbedürftigen Definitionen der Begriffe „Staatsgeheimnis" und „Verrat" nicht abstrakt präzisieren lassen. Diese Erwägung besagt aber noch nicht, daß eine Präzisierung des materiellen Rechts überhaupt unmöglich ist. Vielmehr gibt es zur Präzisierung jedes Tatbestandes auch den Weg, konkrete Ausschlußtatbestände zu schaffen. An die Stelle einer in der Tat unmöglichen präziseren abstrakten Definition der in Abs. 1 und 2 des § 99 StGB verwendeten Begriffe müßte ein neuer Absatz 3 dieser Vorschrift treten, der bestimmte Arten von Veröffentlichungen ausdrücklich von den Tatbeständen der Absätze 1 und 2, also des Staatsgeheimnis-Verrats, ausnimmt. Dabei müßten für das spezielle Tatbestandsmerkmal Geheimhaltungsbedürftigkeit das relative Staatsgeheimnis und die Mosaiktheorie ausgeschlossen, das materielle Staatsgeheimnis dagegen beibehalten werden. Die Abschaffung auch des materiellen Staatsgeheimnisses könnte durch eine Inflation der „Geheim"-Stempel jederzeit umgangen, ja in ihr Gegenteil verkehrt werden. Für das Tatbestandsmerkmal der Gemeinwohlgefährdung wäre ausdrücklich festzustellen, daß die Wahrung der verfassungsmäßigen Ordnung und der völkerrechtlichen Verpflichtungen auch insofern den Vorrang vor allen anderen staatlichen Handlungen haben müßte, als ihre Gefährdung von keinerlei Geheimhaltungsinteresse gedeckt sein kann.

Es kann nicht Aufgabe dieser Abhandlung sein, für den zu schaffenden neuen Absatz 3 des § 99 StGB einen abschließenden Gesetzgebungsvorschlag zu machen und in der gebotenen Ausführlichkeit kritisch zu begründen; hierfür wäre weit mehr Material auszubreiten, als es hier möglich war. Immerhin haben die Fragen, welche der zu dieser Betrachtung Anlaß gebende konkrete Einzelfall aufgeworfen hat, das engere Problem des literarischen Landesverrats in so grundsätzlicher und nahezu erschöpfender Weise beleuchtet, daß das Ergebnis vorstehender Ausführungen in folgender Formulierungsanregung zusammengefaßt werden darf:

„§ 99 StGB erhält folgenden neuen Absatz 3:

‚Eine Geheimhaltung ist nicht mehr erforderlich, wenn und soweit die Tatsachen usw. bereits in den maßgebenden Fachkreisen bekannt oder in einer allgemein zugänglichen Quelle veröffentlicht sind. Das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder wird nicht gefährdet, wenn die Tatsachen usw. Vorgänge betreffen, die für die Wahrung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes, insbesondere der Verfassungsgrundsätze gemäß § 88 Abs. 2 Nr. 1 bis 6, oder für die Wahrung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland dem Staatsbürger als Wähler (§ 88 Abs. 2 Nr. 1) und sonstigem Aktivbürger (§ 88 Abs. 2 Nr. 3 und 6) sowie Organen der parlamentarischen und öffentlichen Kontrolle (§ 88 Abs. 2 Nr 1, 4 und 6), insbesondere für die Ausübung des Rechts auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition (§ 88 Abs. 2 Nr. 3), soweit wie möglich bekanntzumachen sind. Hierzu gehören z. B. Mitteilungen, Erörterungen und Auseinandersetzungen über politische Grundkonzeptionen auch auf dem Gebiete der Verteidigung sowie über Fehlentwicklungen in der Verfassungswirklichkeit, insbesondere durch Verstöße gegen Wortlaut, Sinn und Geist des Grundgesetzes, anderer Gesetze oder völkerrechtlicher Verpflichtungen.'"

Lutz Köllner

DIE FINANZIERUNG WIRTSCHAFTLICHEN WACHSTUMS IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

I.

In der Diskussion, die gegenwärtig über Möglichkeiten und Grenzen der Finanzierung wirtschaftlichen Wachstums in Entwicklungsländern geführt wird, steht die Frage im Vordergrunde, wie die Industrialisierung wirtschaftlich gering entwickelter Gebiete oder (wenn aus strukturellen Gründen oder aus Gründen einer sinnvollen weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung die Mechanisierung und Intensivierung der Landwirtschaft wichtigstes entwicklungspolitisches Ziel ist) eine Steigerung der agrarwirtschaftlichen Produktivität finanziert werden sollen. Mit Recht ist gerade in jüngster Zeit auch von offizieller Seite mehrfach betont worden, daß die älteren Industriestaaten Europas und Nordamerikas für die Entwicklungsländer nur eine Art „Spitzenfinanzierung" übernehmen können und daß die Entwicklungsländer selbst einen entscheidenden finanziellen Beitrag beim Aufbau ihrer Industriewirtschaften leisten müssen. Das gilt auch dann, wenn der beachtliche Plan verwirklicht werden sollte, bis zum Jahre 1970 etwa 300 Milliarden Dollar den Entwicklungsländern durch alle Industriestaaten der westlichen Welt (einschließlich der bisher geleisteten amerikanischen Auslandshilfe) zur Verfügung zu stellen.

Fast schien es, als sei Entwicklungshilfe ausschließlich ein Problem der Aufbringung des notwendigen Kapitals, wenn auch — nach den zum Teil recht ernüchternden Erfahrungen der bisherigen amerikanischen Auslandshilfe — die Ansicht häufiger vertreten wird, daß es ebensosehr auf die richtige Dosierung, die jeweils sinnvolle Form und eine jedenfalls mögliche Kontrolle einmal gewährter Kredite ankomme. In jüngster Zeit haben Soziologen darauf hingewiesen, daß Entwicklungshilfe stets auch eine Erziehungsaufgabe sei, daß dabei manche Probleme der Anpassung verschiedener Kulturstile und Gesellschaftssysteme auftauchen und daß die wirtschaftliche Entfaltung der jungen überseeischen Industrienationen neue Formen weltwirtschaftlicher Zusammenarbeit begründe.

Viele Darlegungen der Schwierigkeiten der Finanzierung des wirtschaftlichen Fortschritts in Entwicklungsländern beschränken sich auf einige Tatsachen, die — jede für sich genommen — richtig sind, aber stets nur einen Ausschnitt der Problematik darstellen. Meist werden einige auffällige Zusammenhänge herausgegriffen, z. B. die Feststellung, die Entwicklungsländer besäßen ein sehr niedriges Sparaufkommen, das auch in Zukunft nicht mehr steigerungsfähig sei, weil der Lebensstandard der breiten Masse der Bevölkerung in diesen Gebieten sehr niedrig sei. Weiter wird darauf verwiesen, daß die Erfahrungen der Banken in Entwicklungsländern in allen Fragen der Währungspolitik und besonders der Kreditschöpfung und Kreditgewährung gering seien[1]).

Die Zusammenhänge zwischen Finanzierung und wirtschaftlichem Wachstum sind jedoch verwickelter, wenn man sie nicht ausschließlich statisch betrachtet, sondern dynamisch, d. h. im Zeitablauf. Denn weder die volkswirtschaftliche Finanzierungsstruktur (worunter die Aufteilung der für eine nachhaltig erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung erforderlichen volkswirtschaftlichen Finanzierungsmittel auf das private freiwillige Sparen, die Selbstfinanzierung, staatliche Investitionen aus Steuermitteln, Auslandskapital und Kreditschöpfung der Banken verstanden wird) bildet, im Zeit-

[1]) Vgl. L. Köllner: „Über den Kapitalbedarf in Entwicklungsländern", in: „Gewerkschaftliche Monatshefte", Heft 2/1962; und: „Banken in Entwicklungsländern", in: „Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen", Heft 3/1962.

ablauf betrachtet, eine konstante Größe, noch dürfen Wirtschaftsordnung und Industrialisierungsphase als jedenfalls unveränderlich angesehen werden. Wenn aber Wirtschaftsordnung, Industrialisierungsphase und Finanzierungsstruktur als Variable im Prozeß wirtschaftlicher Entwicklung verstanden werden, ergibt sich eine Vielzahl von Beziehungen.

II.

Jede wirtschaftliche Entwicklung vollzieht sich innerhalb einer bestimmten Ordnung, selbst wenn diese nicht überall deutlich erkennbar, sondern nur in Ansätzen vorhanden ist. Dabei ist es in diesem Zusammenhang gleichgültig, ob sich diese Ordnung bereits als ein Ergebnis der mit der Industrialisierung einhergehenden oder sie einleitenden gesellschaftlichen Wandlung traditioneller Gesellschaftsstrukturen darstellt, oder ob sie diktatorisch durch eine das Land beherrschende politische Gewalt „gesetzt" wird, in dem Sinne, daß die einzelnen Wirtschaftssubjekte keine Wahl haben, sich auf irgendeine Weise für diese oder jene Ordnung ihrer Wirtschaft zu entscheiden. Dabei gibt es in der Realität zwischen den beiden gedanklichen Extremfällen, der freien Verkehrs- oder Marktwirtschaft mit ausschließlichem Privateigentum, unbegrenzter Vertragsfreiheit und ungehindertem persönlichem Erwerbsstreben, und einer zentral gelenkten Planwirtschaft, verschiedene Schattierungen beider Formen. Jedenfalls bestimmt sich der Prozeß wirtschaftlicher Entwicklung — auch in den bisherigen Kolonialgebieten und heutigen Entwicklungsländern — innerhalb einer bestimmten Ordnung, wie sie z. B. in der Regelung des Handels- und Niederlassungsrechtes, in der Freizügigkeit der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital oder dem jeweiligen Umfang an Freiheit des individuellen Erwerbsstrebens zum Ausdruck kommt. Wie weit auch immer man den Ordnungsbegriff faßt: Während einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung kann man ihn (gedanklich) entweder als konstante oder als variable Größe ansehen. So gibt es etwa in einigen Ländern, deren Regierungen eine möglichst weitgehende zentrale Planwirtschaft anstreben, einzelne „marktwirtschaftliche Inseln", die im Zuge der wirtschaftlichen Entfaltung eines Landes eines Tages groß genug sein können, um die Wirtschaftsordnungen dieser Volkswirtschaften entscheidend zu prägen.

Veränderliche Größen innerhalb des Industrialisierungsprozesses bilden die Finanzierungsstruktur und die Industrialisierungsphase. Dabei wird unter Industrialisierungsphase ein Zeitabschnitt verstanden, für den das überwiegende Gewicht einer bestimmten Investitionsstruktur charakteristisch ist. So beginnt der klassische Industrialisierungsprozeß nach englischem und europäischem Muster mit dem Aufbau der Konsumgüter- und besonders der Textilindustrie. Erst in späteren Phasen kommt es zum Aufbau einer Schwer- und Investitionsgüterindustrie. Diese Reihenfolge wurde erstmalig mit dem Aufbau der sowjetischen Industriewirtschaft durchbrochen, bei der bewußt, den Maximen Lenins folgend, der Aufbau einer eigenen, vom Ausland unabhängigen Schwerindustrie im Vordergrunde stand und die Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern lange Zeit als weit weniger vordringliches Ziel der sowjetischen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik galt. Bezeichnend und für den hier diskutierten Zusammenhang wichtig ist es, daß sich die sowjetische, dem „klassischen" Industrialisierungsprozeß entgegengesetzte, wirtschaftliche Entwicklung unter den Bedingungen einer zentralverwaltungswirtschaftlichen Steuerung des gesamten Wirtschaftsprozesses abspielen mußte, womit bereits ein erster Zusammenhang zwischen Finanzierungsstruktur, Wirtschaftsordnung und Industrialisierungsphase sichtbar wird. Denn der Aufbau einer Schwer- und Grundstoffindustrie war nur möglich, weil es der politischen Macht der Sowjets gelang, unterstützt durch ihre Ideologisierung der Bevölkerung, steigende Lebensansprüche in Grenzen zu halten und für lange Zeit einen unfreiwilligen Konsumverzicht zu erzwingen. Selbst die große Hungersnot Anfang der dreißiger Jahre sogar in der Ukraine veranlaßte die sowjetischen Machthaber nicht, wesentlich andere ordnungspolitische Voraussetzungen zu schaffen, um der Bevölke-

rung erträglichere Lebensbedingungen und einen steigenden oder wenigstens nicht weiter absinkenden Lebensstandard zu garantieren.

Welche Zusammenhänge zwischen Finanzierungsstruktur, Wirtschaftsordnung und Industrialisierungsphase sind nun typisch für Entwicklungsländer? Sehen wir uns zunächst den einen Fall an: Die Industrialisierung beginnt idealtypisch mit dem Aufbau einer leistungsfähigen Konsumgüterindustrie, wie etwa in Uruguay oder Pakistan. Eine solche Entwicklung kommt Regierung und Bevölkerung vieler Entwicklungsländer insofern entgegen, als sie möglichst rasch dem entscheidenden äußeren Erfolg der europäischen und nordamerikanischen Industrialisierung zustrebt: eine zuvor nicht gekannte Zunahme der Realeinkommen je Kopf der Bevölkerung; das gilt auch dann, wenn der „Kapitalismus" als System abgelehnt wird. Daß auf die Dauer der durchschnittliche Lebensstandard der Bevölkerung nur steigen kann, wenn auch Investitionsgüter- und Schwerindustrien entstehen, ist — wenigstens für „geschlossene" Volkswirtschaften ohne oder ohne wesentliche Außenhandelsbeziehungen — selbstverständlich, und zwar nicht allein wegen der überall erkennbaren Relationen, die zwischen technisch nachgeordneten Industriebereichen notwendig bestehen, sondern weil nur über ein Wachstum auch der den Konsumgüterindustrien vorgelagerten Industrien die Voraussetzungen geschaffen werden können, den Lebensstandard einer Bevölkerung nachhaltig wachsen zu lassen.

Allerdings werden gerade diese Zusammenhänge von vielen Entwicklungsländern und ihren Regierungen nicht gesehen oder negiert. Ist auch die Wirtschaftsordnung vorgegeben, so stellt die Finanzierungsstruktur die einzige variable Größe dar. Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, daß eine ausschließlich konsumorientierte wirtschaftliche Entwicklung unter den Bedingungen einer zentralverwaltungswirtschaftlichen Lenkung des gesamten Wirtschaftsablaufes nirgends oder nur für ganz kurze Zeit anzutreffen ist; in der Zeitspanne nämlich, in der durch revolutionären Umsturz an die Macht gekommene politische Gruppen der Bevölkerung gewisse Zugeständnisse beim Konsum machen müssen, bis sich ihre neu errungene politische Macht stabilisiert hat. In dieser Zeit kann nicht etwa die Besteuerung erhöht werden, sofern man damit rechnen muß, daß so auch die tatsächliche durchschnittliche Steuerlast je Kopf der Bevölkerung steigt, um die Investitionen in der Konsumgüterindustrie zu finanzieren. Diese Finanzierungsmethode stände dem Ziel, den durchschnittlichen Lebensstandard nachhaltig anzuheben, entgegen, zumal eine Besteuerung nur der wenigen hohen und höchsten Einkommen und Vermögen quantitativ fast immer unzureichend bleibt. Privates Auslandskapital könnte in einer derartigen Situation wohl die Finanzierung der erforderlichen Investitionen übernehmen und wäre erfahrungsgemäß dazu wahrscheinlich auch bereit, während staatliches Auslandskapital wahrscheinlich nur beschränkt zur Verfügung stehen würde, weil der Aufbau lediglich einer konsumorientierten Volkswirtschaft in der Regel nicht zu den erklärten Idealen solcher Institutionen zählt, die für die Vergabe von Krediten an Entwicklungsländer verantwortlich sind. Die einheimischen Banken könnten durch eine volkswirtschaftlich sinnvolle Kreditschöpfung innerhalb des „Unterbeschäftigungsspielraumes" möglicherweise einen Teil der Finanzierung übernehmen.

Beginnt die Industrialisierung mit dem Aufbau der Schwer- und Grundstoffindustrie, der dann später der Ausbau einer Konsumgüterindustrie als vorläufiger Abschluß des Entwicklungsprozesses folgt, und soll dieses Ziel mit zentralverwaltungswirtschaftlichen Mitteln erreicht werden, so kann die Finanzierung durch ein (erzwungenes) Sparen der Bevölkerung erfolgen, da eine Hebung des durchschnittlichen Lebensstandards in diesem Falle kein erklärtes Ziel der Entwicklungspolitik ist. Dies wäre, in großen Zügen betrachtet, das russische Beispiel und auch das chinesische, wenigstens während der ersten Phase des „großen Sprunges nach vorn". Gerade das sowjetische Beispiel der Industrialisierung eines bis dahin überwiegend agrarischen Landes zeigt jedoch in einer späteren

Phase einen weiteren wesentlichen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsordnung, Finanzierungsstruktur und Industrialisierungsphase, wenn auch unter zusätzlichen ideologischen Einflüssen. Die gesellschaftliche Konsolidierung, die nach einigen Jahrzehnten des Experimentierens und des ständigen zwangsweisen Konsumverzichtes breiter Bevölkerungsschichten nach dem zweiten Weltkriege in der Sowjetunion eintrat, führte zu einem Ausbau auch der Konsumgüterindustrie, womit sich notwendig die volkswirtschaftliche Finanzierungsstruktur insofern ändern mußte, als nun nicht mehr gleichzeitig und in gleichem Maße wie die erstrebte Zunahme des durchschnittlichen Lebensstandards die Preise für Konsumgüter erhöht werden konnten, wie es in den ersten Phasen der sowjetischen Industrialisierung ständig geschah.

Nun sind alle Entwicklungsländer noch weit von dem Augenblick entfernt, in dem nach einem Auf- und Ausbau der Grundstoff- und Investitionsgüterindustrie die Konsumgüterindustrien gefördert werden mit dem Ziel eines möglichst schnellen Anstiegs des durchschnittlichen Lebensstandards der Bevölkerung. In den Entwicklungsgebieten, in denen dennoch versucht wird, einseitig die konsumferne Schwer- und Grundstoffindustrie aufzubauen und gleichzeitig die freiwilligen Ersparnisse zu steigern, muß dieser Versuch fehlschlagen; nach kurzer Zeit wandelt sich unter solchen Umständen die Finanzierungsstruktur, so daß Zwangsersparnisse (sei es in Gestalt von Zwangsanleihen oder in Gestalt eines unsichtbaren Konsumverzichtes oder einer Inflationierung der Währung) die Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung übernehmen. Allerdings wird in einer solchen Situation auch ausländisches Kapital bereit sein, einen Teil der Finanzierungskosten zu übernehmen, weil die Wirtschafts- und Finanzpolitik eines Landes, das zunächst mit dem Aufbau seiner Grundstoff- und Investitionsgüterindustrie beginnt, besonderes Wohlwollen kommunistischer Geldgeber finden kann oder weil staatliche Gläubiger allgemein in dieser Reihenfolge des Industrialisierungsprozesses eine besondere Garantie für eine auch künftig nachhaltig erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung zu sehen bereit sind.

In den meisten Entwicklungsländern nimmt die Industrialisierung einen besonderen Verlauf insofern, als sie weder bei der Schwerindustrie noch bei der Konsumgüterindustrie einseitig beginnt. Der gegenwärtige Prozeß der Industrialisierung in Übersee ist aber nicht nur atypisch, sofern man dabei an idealtypische Formen wirtschaftlicher Entwicklung denkt, sondern er stellt darüber hinaus auch eine historische Individualität insoweit dar, als er überall planvoll durch Entwicklungsbehörden gelenkt wird. Damit soll keineswegs gesagt sein, eine totale planwirtschaftliche Steuerung des Entwicklungsprozesses sei erstrebenswert, wenn auch die Notwendigkeit zu einer volkswirtschaftlichen Rahmenplanung offensichtlich ist. Unbestreitbar ist die Tatsache, daß selbst in Ländern, die das Prinzip individueller unternehmerischer Tätigkeit anerkennen, von Anfang an der Staat eine bedeutsame Rolle bei der Initialzündung der Industrialisierung spielen muß, worin sich u. a. die gegenwärtige Industrialisierung in Entwicklungsländern entscheidend von zeitlich vergleichbaren Phasen der europäischen Industriegeschichte unterscheidet. Der Aufbau der Infrastruktur, die vorhanden sein muß, damit überhaupt ein Anreiz für eine private Kapitalanlage besteht, verlangt von vornherein nicht nur eine (wenn auch möglicherweise zeitweise begrenzte) Planung und Lenkung des gesamten Entwicklungsprozesses nach übergeordneten Gesichtspunkten durch staatliche oder parastaatliche Instanzen, wie sie dem vorigen Jahrhundert unbekannt blieben, sondern auch vergleichsweise erhebliche finanzielle Mittel. Durch die Entscheidung für eine gemischte Wirtschaftsordnung in dem Sinne, daß sowohl private Initiative geweckt und gefördert werden soll, daneben aber der Staat einen oft beträchtlichen Anteil an der Finanzierung der Grundlageninvestitionen übernehmen muß, wird auch die Industrialisierungsphase bestimmt — und umgekehrt. Die Finanzierungsstruktur bleibt davon hingegen unberührt.

Die Infrastruktur kann durch Steuergelder, Auslandskapital, heimische Ersparnisse oder durch eine begrenzte Kreditschöpfung „bezahlt" werden. Soll bereits in der ersten Phase wirtschaftlicher Entwicklung gleichzeitig das Je-Kopf-Einkommen der Bevölkerung steigen, so kommt eine Finanzierung durch zusätzliche Kredite nur innerhalb des „Unterbeschäftigungsspielraumes" in Frage, während aus dem Ausland unbegrenzt Kapital eingeführt werden kann — vorausgesetzt, daß es parallel zum monetären Kapitaltransfer, gleich in welcher Form er sich abspielt, auch Warenimporte (den sog. Realtransfer) gibt und daß das Angebot an Krediten für Entwicklungsländer in den älteren Industriestaaten elastisch ist. Viele ausländische Kreditgeber sind durchaus bereit, Gelder in die Finanzierung der Infrastruktur zu investieren, weil man sich davon eine besonders positive und nachhaltige Wirkung auf die wirtschaftliche Entfaltung eines Entwicklungslandes verspricht. Viele Kredite internationaler Finanzierungsinstitute werden überhaupt nur unter derartigen Gesichtspunkten gewährt.

III.

Um den Grundgedanken noch einmal zu betonen: Wenn und soweit Wirtschaftsordnung und Industrialisierungsphase sowie die Beziehungen zwischen beiden feststehen, ist in großen Zügen auch die Form der volkswirtschaftlichen Finanzierung des Entwicklungsprozesses eine gegebene Tatsache. Ist andererseits die Finanzierungsstruktur gegeben, so ist nicht mehr jede Kombination von Wirtschaftsordnung und Industrialisierungsphase möglich; z. B. schließen sich aus: ein zentralverwaltungswirtschaftlich bis in alle Einzelheiten hinein gelenkter Entwicklungsprozeß mit einseitiger Förderung der Investitionen in der Grundstoff- und Schwerindustrie und eine Finanzierung aus freiwilligen Ersparnissen oder ausschließlich durch privates Auslandskapital. (So ist bisher kein privates Kapital ins kommunistische China geflossen.) Wenn aber mit der Entscheidung für eine bestimmte Wirtschaftsordnung (unabhängig davon, wer diese Entscheidung vollzieht und wie es geschieht) in einer bestimmten Industrialisierungsphase auch die Finanzierungsstruktur festgelegt ist, so ist damit zugleich gesagt, daß sich die Finanzierungsstruktur im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung wandeln wird. Das kann um so eher geschehen, je elastischer eine Wirtschaftsordnung in der Anwendung ihrer Leitsätze ist. So ermöglicht der Aufbau etwa einer leistungsfähigen Finanzadministration im Zuge der sozialen Entfaltung eines bisher auch institutionell unentwickelten Gebietes in späteren Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung einen höheren Anteil der steuerfinanzierten Investitionen. Das gleiche gilt für Inlandsanleihen. Sie können eine nennenswerte Rolle bei der Finanzierung wirtschaftlicher Entwicklung erst spielen, wenn die heimischen Kapitalmärkte institutionell leistungsfähig sind, was wiederum nur möglich ist, wenn ihr Aufbau der ordnungspolitischen Konzeption eines Entwicklungslandes nicht widerspricht, d. h., wenn (wie etwa in Südamerika oder in Nordafrika) jedenfalls eine Wirtschaftsordnung erstrebt wird, die einen freien Verkehr privaten Kapitals verlangt.

In dynamischer Sicht wird die Umstellung einer volkswirtschaftlichen Finanzierungsstruktur auf eine andere, also etwa auf eine überwiegend durch Steuern oder private Anleihen finanzierte volkswirtschaftliche Investitionsquote, um so eher möglich sein und um so besser gelingen, je schneller das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung ist, je leistungsfähiger der institutionelle Rahmen ist, innerhalb dessen sich die Umwandlung der Finanzierungsstruktur vollziehen muß und je undogmatischer die Prinzipien einer Wirtschaftsordnung sind. Die Erfahrungen (schon in der Sowjetunion) lehren, daß selbst ursprünglich außerordentlich starre wirtschaftspolitische Konzeptionen im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes beweglicher werden, nicht zuletzt infolge der neuen gesellschaftlichen und oft auch ideologischen Bedingungen, die die Industrialisierung schafft. Ob der institutionelle Apparat unter den Bedingungen einer Zentralverwaltungswirtschaft arbeitsfähiger ist als unter marktwirtschaftlichen Voraussetzungen, läßt sich generell nicht sagen. Zusätzliche Faktoren

entscheiden darüber, wie die Beamtenmoral, fachliche Erfahrungen usw. Im Deutschland des vorigen Jahrhunderts wäre es ohne weiteres möglich gewesen, eine Finanzverwaltung einzurichten, die Einnahme, Verwaltung und Ausgabe von Steuern für staatliche Investitionen besorgt hätte, hatte doch der absolute Staat in der vorangegangenen Epoche ein leistungsfähiges Berufsbeamtentum geschaffen. Jedoch stand das wirtschaftspolitische Ideal des „laisser faire" einer solchen Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung entgegen.

Man muß sich fragen, welche Bedingungen gegeben sein müssen und welche Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsordnung und Industrialisierungsphase notwendig bestehen, wenn eine bestimmte Finanzierungsform in einem Entwicklungslande dominieren soll. Wir gehen dabei wiederum von Idealtypen aus, die in der Wirklichkeit nirgends in reiner Form auftreten, deren gedankliche Konstruktion aber helfen kann beim Durchleuchten der Zusammenhänge. Die Antwort ist nach den bisherigen Darlegungen einfach: Eine ausschließliche Finanzierung durch freiwillige private Ersparnisse ist nur in einer vorgeschrittenen Phase wirtschaftlicher Entwicklung denkbar, wenn die Realeinkommen bereits hinreichend gestiegen sind, so daß von der Summe der persönlich verfügbaren Einkommen so viel gespart werden kann, daß für alle geplanten Investitionen finanziell Mittel zur Verfügung stehen. Abgesehen davon, daß dieser Fall eine bestimmte volkswirtschaftliche Gleichgewichtssituation voraussetzt, ist hierfür eine Wirtschaftsordnung Bedingung, die die Bildung von privatem Eigentum nicht nur formal und verfassungsrechtlich garantiert, sondern auch wirtschaftspolitisch fördert.

Diese Konstruktion entspricht den tatsächlichen Verhältnissen in Entwicklungsländern am wenigsten. Eine ausschließliche Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung aus Unternehmergewinnen setzt einmal eine Wirtschaftsordnung voraus, die die private Initiative anerkennt und fördert. Zum anderen muß der Entwicklungsprozeß bereits soweit fortgeschritten sein, daß hinreichende Gewinne auf die Dauer (also nicht nur infolge zeitweise günstiger Weltmarktpreise für Rohstoffe und Agrarerzeugnisse) möglich sind. Gleichgültig ist es dabei, ob die Gewinne in konsumnahen oder in konsumfernen Industrien erzielt werden. Die gesellschaftspolitische Bewertung einer derartigen Finanzierung steht auf einem anderen Blatt.

Eine Finanzierung ausschließlich aus Steuern ist nur möglich, sofern es ein hinreichend ergiebiges Steuersystem gibt, eine leistungsfähige Finanzverwaltung und Finanzkontrolle, die allerdings nicht unbedingt eine parlamentarische Kontrolle sein muß. Da die allgemein- und wirtschaftsgeschichtlichen Grundlagen für eine derartige Konstruktion der Finanzierung nur in wenigen Entwicklungsländern vorhanden sind, findet sich diese Finanzierungsform tatsächlich in keinem Entwicklungslande. Sie tritt aber modifiziert insofern auf, als „indirekte" Steuern auf Verbrauchsgüter — wie es jahrzehntelang in der Sowjetunion geschah — zur Investitionsfinanzierung herangezogen werden können. Diese Konstruktion findet sich zwar nachweisbar ausschließlich in keinem Entwicklungslande, dennoch ist sie vor allen anderen realistisch. Auf zusätzliche Voraussetzungen, die bei dieser Finanzierungsform vorhanden sein müssen (wie etwa die Notwendigkeit eines progressiven Einkommensteuersystems, das die bisherige, meist der feudalen Gesellschaftsordnung angepaßte Besteuerung nach äußeren Merkmalen ablösen muß), braucht in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen zu werden.

Viele Entwicklungsländer haben versucht, ihre wirtschaftliche Entwicklung ausschließlich oder vorwiegend durch zusätzliche Kredite zu finanzieren, und sie haben dabei mehr als einmal die Grenze, die ein reales Wachstum vom bloß nominellen Wachstum bei schnell steigenden Preisen trennt, überschritten. Aus verschiedenen Gründen, teils institutioneller, teils struktureller Natur, sind alle Entwicklungsländer besonders inflationsanfällig. Jede andauernde Inflation führt zu einer Zerrüttung des gesamten Sozialkörpers, so daß sie als alleinige Finanzierungsquelle ausscheidet, wenn auch viele

Entwicklungsländer immer wieder der Magie des Geldes erliegen. Gerade in den ersten Industrialisierungsphasen ist die Inflationsgefahr sehr groß, aber es gibt auch Beispiele für eine langjährige, permanent schleichende Inflation, wie etwa in Chile oder in Indonesien, die eine denkbar ungünstige Voraussetzung für eine nachhaltig erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung darstellt.

Eine Finanzierung wirtschaftlicher Entwicklung ausschließlich durch Auslandskapital scheidet aus; die Gründe wurden genannt. Die Erdölländer des Nahen Ostens bildeten bisher insofern eine Ausnahme, als ihre einzige nationale und natürliche Reichtumsquelle nur durch ausländisches Kapital erschlossen wurde.

Die Wirklichkeit bietet gegenüber den hier genannten „reinen" Finanzierungsstrukturen stets Mischformen, wobei aber doch die eine oder die andere Finanzierungsform überwiegen wird. Eine wichtige Aufgabe für alle Berater, die sich aus den westlichen Industriestaaten in den Entwicklungsländern aufhalten, wird es mehr noch als bisher sein, die Regierungen und die für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung verantwortlichen Persönlichkeiten und Gruppen auf die hier skizzierten Zusammenhänge zwischen Finanzierungsstruktur, Industrialisierungsphase und Wirtschaftsordnung hinzuweisen. Viele Kapitalfehlleitungen, partielle Mißerfolge oder — wie zeitweise in Argentinien — volkswirtschaftliche Zusammenbrüche können auf diese Weise vermieden werden.

ZEITGESCHEHEN

In der europäischen Zwickmühle

Wenige Tage, bevor im Elyséepalast der deutsch-französische Freundschaftsvertrag feierlich unterzeichnet werden sollte, sagte Charles de Gaulle den Amerikanern und Briten den Kampf an.

Wollten die Deutschen nicht als Komplicen de Gaulles erscheinen, dann hätte Adenauer seine Parisreise verschieben müssen. Nicht nur die Opposition riet dazu. Aber der Kanzler reiste ab, und er unterschrieb.

Damit hatte de Gaulle wohl Grund, den Deutschen nach französischer Sitte zu umarmen. Wenn er nun in Brüssel hart blieb, konnte niemand sagen, Frankreich sei völlig isoliert. Schröders und Erhards probritische Vermittlungsversuche in Brüssel waren zum Scheitern verurteilt. Und sehr bald war das Brüsseler Urteil gefällt! Kurze Zeit lang schien es nun so, als werde sich der Zorn über de Gaulle vor allem über die Deutschen ergießen. In aller Welt und besonders in den USA hält man ja traditionell den Franzosen vieles zugute und sucht lieber nach anderen Verantwortlichen.

Zwei Momente waren es, die uns vor diesem Unglück bewahrten. Erstens erkannte man, daß Adenauer einfach hilflos in die europäische Zwickmühle geraten war. Zweitens, und vor allem, sah man die Reaktion der Bundesrepublik im ganzen.

Sie hatte, als de Gaulle ihr 1961 die Freundeshand entgegenstreckte, gejubelt wie im August 1914. Sie blieb, als die Freundschaft unter solchen Umständen, wie im Januar 1963 besiegelt werden sollte, stumm wie im September 1939. Niemand sieht schon wieder Pulverrauch auf den Straßen, aber das Wissen ist schmerzlich, daß die Sache des Westens — und damit die Deutschlands — verliert durch de Gaulles Politik.

Washingtons „grand design" einer atlantischen Partnerschaft zielt auf ein integriertes Europa ab. Eine Vision eines europäischen Staatenbundes oder gar Bundesstaates ist zwar noch weit und erscheint nebelhaft. Aber ein von de Gaulle geführtes Europa der „dritten Kraft" kommt uns nicht nur utopisch, sondern illusorisch vor. Es bringt zunächst nur die 400 000 GI's aus Europa heraus und statt der Sicherung durch amerikanische Atomwaffen nichts als de Gaulles Hoffnung auf seine — ihm allein vorbehaltene — „Force de Frappe".

Kennedy macht nicht die „Politik der Stärke" den Sowjets gegenüber. Der Ausgleich jedoch, den er anstrebt, ist abgesichert. De Gaulle dagegen ist total angewiesen darauf, daß Moskau seines Streits mit Peking wegen in Europa weich werde.

In Kennedys Europa wäre die Bundesrepublik, wäre auch ganz Deutschland ein gleichberechtigter Partner. In de Gaulles Europa hätte ganz Deutschland wohl kaum einen Platz.

Schon eine kontinentale Betrachtungsweise entscheidet also gegen de Gaulles Konzeption. Eindeutiger noch wird das Urteil, bedenkt man die globalen Verpflichtungen. Nur zusammen können die USA und Europa soviel Entwicklungshilfe leisten, als sachlich — und zur Abwehr bolschewistischer Subversion — nötig ist!

Es ist also klar, daß die Deutschen die antibritische und antiamerikanische „Europapolitik" de Gaulles nicht gutheißen können.

Sollte also die Ratifikation des Pariser Vertrages verweigert werden? Das ist eine schwere Frage, solange nicht klar ist, daß Monsieur Dupont Herrn Meyers Freundschaftsgefühlen auch ohne Unterschrift unter De-Gaulle-Papiere traut.

Die Opposition in Frankreich tut sich schwer. Sie ist zahlenmäßig wohl stärker denn je, doch sie hat sich noch nie zusammenzuraufen gewußt. Von dieser Seite ist also — vorerst — wenig zu hoffen.

In dieser Situation wäre es klug, sich Zeit zu lassen. Vielleicht, wenn auch nicht wahrscheinlich, geht es ja wieder so wie einst mit der EVG: Die Franzosen ließen sie scheitern, aber sie waren dann schnell zur WEU und NATO zu überreden.

Das erste Moment, das Hoffnung gibt, ist die Reaktion der Briten auf die Brüsseler Enttäuschung. Zuvor ob der Frage des EWG-Beitritts so zerstritten, schlossen sich die Inselbewohner schnell zusammen. Mit einem „Nun gerade!" begaben sie sich auf die Suche nach neuen Wegen zu Europa.

Nicht zuletzt aber setzen wir Hoffnung auf Kennedy. Der junge amerikanische Präsident kann es mit dem alten französischen Staatspräsidenten aufnehmen. De Gaulle fühlt sich auf einsamer Höhe, weil keiner soviel Führungswillen wie er bewies. Wie, wenn er dort oben Gesellschaft bekäme? id

Zahlen die USA die Zeche der EWG?

Den USA geht es seit einiger Zeit mit der EWG so, wie es manchen Eltern geht, deren liebstes Kind, nachdem es großgepäppelt ist, plötzlich ihren Händen entgleitet und ihnen sogar böse Streiche spielt. Denn das ist unbestreitbar aus der Politik der Eisenhower- wie auch der Kennedy-Regierung abzulesen, daß alle ihre Sympathie hinsichtlich der ökonomischen Integration Europas stets bei der EWG lag und man in Washington von vornherein die kleine Freihandelszone mit Mißtrauen als einen Klub von Staaten ansah, die sich zum Nachteil Dritter Handelsvorteile einräumen wollen, ohne sich politisch näherzukommen und so das westliche Lager gegenüber dem Ostblock zu stärken. Das schnelle Vorankommen der EWG und der Zerfall der EFTA haben auch von hier aus Antriebe erhalten, nicht zuletzt dadurch, daß die USA den Briten in den letzten Jahren immer wieder klargemacht haben, daß sie Großbritannien in der EWG zu sehen wünschen. Noch die letzten Verhandlungen auf den Bahamas zwischen Kennedy und Macmillan haben das deutlich gemacht und in dem Polarisangebot an England und an Frankreich klargestellt, daß die USA nicht mehr an eine Sonderstellung Großbritanniens in Europa denken.

Trotz dieser Unterstützung der EWG und ihrer geographischen Ausweitung haben die USA mit dem Gemeinsamen Markt in den letzten Monaten aber einige unliebsame Erfahrungen machen müssen. Diese Feststellung bezieht sich weniger auf die offene Ablehnung amerikanischer Pläne zur Verteidigung Europas durch Frankreich und den Versuch de Gaulles, die EWG unter seiner Führung durch die Schaffung einer sie begleitenden politischen Union zu einer dritten Weltmacht zu machen, die laut de Gaulles Neujahrsansprache unabhängig zwischen der UdSSR und den USA manövrieren könnte. Der Weg bis zu diesem Ziel ist nicht nur weit, sondern bedarf auch der Unterstützung der anderen Mitgliedstaaten der EWG. Hier kann de Gaulle aber bestenfalls auf die Bundesregierung rechnen, mit deren Unterstützung er zwar jedweden Fortschritt bei der europäischen Integration lahmlegen, nicht aber neue Konstellationen in der von ihm gewünschten Richtung durchsetzen kann. Wesentlicher ist, daß die USA in der Gefahr sind, jetzt und heute einen hohen Preis für die ökonomische Einigung Europas in der EWG zu bezahlen. — Durch die Agrarpolitik der EWG sind die bedeutsamen Agrarexporte der USA nach Europa ernsthaft in Gefahr. Das hat nicht nur Rückwirkungen auf den amerikanischen Binnenmarkt, da z. B. 45 Prozent der US-Weizenernte und 42 Prozent der US-Sojabohnenernte vor allem nach Europa ausgeführt werden (50 Prozent der Gesamtexporte der USA bestehen aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen). Gleichzeitig könnte sich nach der Verwirklichung der Sechsergemeinschaft aus der Verringerung der Agrareinfuhren der EWG durch ihre schnellwachsende Selbstversorgung ein Einnahmeausfall für die USA von 500 Mill. Dollar jährlich ergeben.

Hier wird aber der Lebensnerv der USA getroffen, denn während die EWG-Staaten keine Zahlungsbilanzschwierigkeiten mehr kennen, kommen die USA seit 1959 nicht mehr aus Zahlungsbilanzdefiziten heraus, die zwischen 2 und 3 Milliarden Dollar jährlich schwanken. Diese Defizite entstehen durch die hohen amerikanischen Ausgaben für die Militär- und Entwicklungshilfe, denn die US-Handelsbilanz ist auch in den schlechtesten Jahren mit mindestens 3 Milliarden Dollar positiv gewesen. — Da nun aber die USA in ihrer Stellung als Weltmacht keine Kürzung ihrer Hilfsleistungen für Drittstaaten vornehmen können, im Gegenteil, müssen sie neben dem Versuch, diese Lasten stärker auch auf die wohlhabenden Europäer abzuwälzen, jede Minderung ihrer Exportchancen als eine direkte Gefährdung ihrer politischen Stellung ansehen.

Von hier aus sind vor allem die heftigen Attacken der Kennedy-Regierung gegen die EWG-Agrarpolitik zu erklären. Dabei richtet sich die besondere Stoßrichtung gegen die von der Bundesregierung geforderte Ausrichtung der EWG-Agrarpreise am deutschen Niveau, das bei seiner Höhe die einheimische Erzeugung derart anreizen muß, daß die EWG schnell zum Selbstversorger, ja zum agrarischen Exporteur werden wird.

Hier beginnt aber bereits die deutsch-französische Allianz zu spielen, und es wird sich zeigen, ob der politische Druck Washingtons auf Bonn ausreicht, um in dieser Frage eine Wandlung der deutschen Haltung herbeizuführen.

Noch ein zweites kommt hinzu. Die EWG beinhaltet auch für die amerikanischen Industrieexporte Gefahren. Wenn auch die Außenzölle der EWG auf diesem Gebiet nicht exorbitant hoch sind, so reichte ihr Vorhandensein doch aus, um die amerikanische Industrie in den letzten drei Jahren zu veranlassen, jährlich für etwa 400 Mill. Dollar im EWG-Raum neu zu investieren. Hier fließen nicht nur weitere Devisenreserven ab, wichtiger ist, daß Arbeitsplätze in Europa und nicht in den USA geschaffen werden, die hier wegen der

immer noch herrschenden Arbeitslosigkeit so notwendig wären.

Die USA wollen der sich hier anbahnenden Entwicklung durch die im Oktober vorigen Jahres verabschiedete Trade Expansion Act entgegenwirken. Bis zum Juli 1967 wird dadurch dem Präsidenten die Möglichkeit gegeben, mit der EWG und anderen Drittländern eine gegenseitige Zollsenkung um 50 Prozent durchzuführen. Bei den Waren, bei denen die EWG und die USA 80 Prozent der Welterzeugung auf sich vereinen, sollen Zölle überhaupt verschwinden.

Die USA wollen auf diese Weise sicherstellen, daß sie auch in Zukunft am europäischen Wirtschaftswunder als größter Lieferant der EWG teilhaben. Sie haben bereits durch die Nominierung des früheren Außenministers Herter als Sonderbeauftragten für die Verhandlungen unter der Trade Expansion Act deutlich gemacht, wie sehr sie auf schnelle Fortschritte drängen.

Es ist interessant, daß sich Europa noch keineswegs mit dem gleichen Interesse an diesen neuen Perspektiven orientiert, sondern eine Reihe von Einwänden vorbringt, die auf zähe und langwierige Verhandlungen schließen lassen. H. A.

Die Labour Party nach Gaitskells Tod

Hugh Todd Naylor Gaitskell, der am 18. Januar 1963 im Alter von nur 56 Jahren einem Herz- und Nierenleiden erlag, hat kein leichtes Leben gehabt. Trotz steilen Aufstiegs, seitdem der Betriebs- und Sozialwissenschaftler 1945 in das Unterhaus gewählt worden war, hat er die Bitternis des Lebens reichlich zu kosten bekommen. Schon als Schatzkanzler (1950/51) begann das Zerwürfnis mit Aneurin Bevan; es wurde immer tiefer, nachdem nicht der alte Volkstribun mit der gewaltigen Redegabe, sondern der junge, verhaltene Oxforder zum Nachfolger Clement Attlees gewählt worden war.

Die Labour Party hatte, nach dem zweiten Weltkrieg zur Führung in Großbritannien berufen, mit weit ausholenden Maßnahmen die Insel sozialpolitisch auf den Stand des 20. Jahrhunderts gebracht, und besonders Bevans staatlicher Gesundheitsdienst hatte den Massen gefallen.

Daß aber die durchgeführten Verstaatlichungen nicht das letzte Wort sein konnten, fühlten zwar viele, doch nur die „Fabier" wie Gaitskell gaben sich offen Rechenschaft darüber, daß die Labour-Regierung praktisch am Ende ihres Lateins angekommen war, als sie abgelöst wurde. Als einer der ersten Briten begriff Gaitskell, daß die Probleme der modernen Industriegesellschaft mit den Faustregeln aus dem 19. Jahrhundert nicht gelöst werden können, und tapfer arbeitete er sich an neue Lösungen heran.

Dabei mußte Ballast abgeworfen werden! Der Artikel über die allgemeine Verstaatlichung im Parteistatut war nicht mehr zeitgerecht. Was Gaitskell bei dem Versuch, ihn abzuschaffen, erreichte, war mehr als betrüblich. Aber nun setzte er junge Sozialisten zu Diskussionen mit den Traditionalisten an!

Gaitskell zeigte sich listig und erfindungsreich. Und er bewies, als Frank Cousins eine Mehrheit für seine Forderung einer einseitigen nuklearen Abrüstung fand, Stehvermögen: „Wir werden kämpfen, kämpfen und wieder kämpfen ..."

Die Parteiführung setzte sich durch, und Gaitskells Autorität in der Partei war fortan unumstritten. Oder machte Gaitskell Konzessionen an die Massenstimmung, als er den Unmut über Macmillans Europapolitik auffing? Er war jedenfalls kein grundsätzlicher Gegner der EWG, und er hätte de Gaulle gewiß ebenso wenig Grund für seine antibritischen Vorwände gegeben wie Macmillan.

Aus allen diesen Kämpfen war Gaitskell sichtbar für alle Briten als eine Führungsgestalt hervorgegangen. Und Labour konnte Neuwahlen getrost entgegensehen: Die Popularität Gaitskells wuchs ständig. Sein früher Tod war daher ein doppelt schwerer Schlag für die Partei.

Auf Sicht war Gaitskells Kampf aber nicht vergebens. Richard Crossmann, einer seiner hartnäckigsten Gegner, schrieb in seinem Nekrolog: „Es hat sich erwiesen, wie unrecht ich hatte — unrecht mit vielen anderen Zweiflern. Nun können wir sehen, daß die Labour Party gewaltsam vor die Probleme unserer Zeit gestellt werden mußte — von einem Führer, der zugleich Distanz wahren und leidenschaftlich empfinden konnte ..." id

Chruschtschow auf dem VI. Parteitag der SED

Die Frage, was der VI. Parteitag der SED vom 15. bis 21. Januar in der Werner-Seelenbinder-Halle in Ostberlin politisch gebracht hat, läßt sich mit einer knappen Formel beantworten: Nach Chruschtschows Willen den Status quo. Daß dieser Mann überhaupt an dem Parteitag teilnahm, war offensichtlich nicht

von langer Hand geplant. Wie sonst ließe sich erklären, daß ganz Ostberlin während dieser eiskalten Januarwoche zwar mit Transparenten und Fahnen übersät war, nicht eine einzige der zur Schau gestellten Parteitagsparolen aber einen Gruß an den mächtigsten Mann im kommunistischen Lager enthielt?

Chruschtschow ging es offensichtlich darum, gerade nach Kuba zu demonstrieren, daß der Westen im Prinzip in der Berlin- und Deutschlandfrage nichts zu hoffen habe. Die Mauer, so betonte er während seiner Auftritte, sei ein unvermeidlicher Ausdruck des Klassenkampfes, ein „Ausdruck dieser Zeit". In seiner Parteitagsrede gab er zu verstehen, die Wiedervereinigung werde nicht kommen, es sei denn auf kommunistische Weise. „Hier ist Deutschland, hier ist die Zukunft", rief er den westlichen Korrespondenten auf der Journalistentribüne zu. Das bedeutet nichts anderes als: Sein Deutschland ist das Zonenregime, sein Mann ist Ulbricht. Andererseits wiederholte er zwar seinen Ruf nach Ablösung der westlichen Truppen in Westberlin durch Soldaten der UNO, ohne aber für den geforderten Westberliner Freie-Stadt-Status neue Termine zu nennen. Er ließ sogar durchblicken, nach Errichtung der Mauer dränge es ihn gar nicht so sehr nach einem Friedensvertrag.

Chruschtschow bemühte sich, durch Bruderküsse und andere Demonstrationen der Kameraderie Ulbricht aufzuwerten; er war darauf aus, die gegenwärtige Situation am Westrand des Ostblockimperiums vor aller Welt zum Tabu zu erklären, sozusagen dem Westen ein „Hic est mea Kuba" entgegenzusetzen.

Ulbricht ergänzte den Chef der sowjetischen Kommunisten. Dreist behauptete er, auch er habe unter dem Stalinismus gelitten, und im übrigen habe das Zonenregime die Stalinisten „nie hereingelassen". Dialektisch machte er klar, weshalb es stalinistische Säuberungen — wie etwa in Ungarn — in der Zone nie gegeben habe. Ansonsten spielte er da den lauten Part, wo Chruschtschow sich nicht in die Niederungen der Polemik begeben wollte: mit den Attacken gegen die Bundesrepublik und im innerkommunistischen Streit. Chruschtschow sprach beispielsweise nur von den „albanischen Führern" und bot den Rotchinesen durch die Blume eine Pause im Ostblockstreit an; Ulbricht dagegen griff die Rotchinesen direkt an und ließ den Delegierten Wu, als er Chruschtschows Angebote mit Mißachtung strafte, von den Delegierten auspfeifen.

Die für die Bevölkerung Mitteldeutschlands härteste Zumutung ist die Forderung Ulbrichts und seines nach dem Parteitag nicht wesentlich veränderten Politbüros, den Gürtel noch enger zu schnallen. Chruschtschow — und das mögen sogar die denkwürdigsten Passagen seiner Parteitagsrede gewesen sein — verlangte von den Zonenarbeitern immer wieder, zu arbeiten, zu arbeiten und noch mehr zu arbeiten. Den Zonenfunktionären warf er vor, daß der „Fritz" (in der Zone) den „Gustav" (in der Bundesrepublik) nun endlich einholen müsse. Moskau werde sonst den Kredithahn abdrehen, so ließ er durchblicken.

Wie es allerdings gelingen soll, von dem Status quo der ständigen wirtschaftlichen Fehlplanungen und Sorgen abzukommen, ohne das Regime grundlegend zu ändern, bleibt bei der heiklen Situation in der Zone ein Rätsel. Das „Programm zum umfassenden Aufbau des Sozialismus" — der Parteitag verabschiedete es — wird sich nicht als Wunderwaffe erweisen. kv

Bonn und Weimar

Hans-Werner Richter, der Sprecher einer Gruppe deutscher Schriftsteller, hat ein Buch herausgegeben, das unter dem Titel „Bestandsaufnahme" den Versuch macht, die Entwicklung der Bundesrepublik seit 1949 zu beschreiben. Neben professionellen Nörglern kamen angesehene Wissenschaftler und Publizisten zu Wort; sie haben manches Bedenkenswerte zur Situation unseres Staates gesagt. Das Buch wurde und wird von vielen Leuten gelesen, aber es blieb ohne sichtbare politische Folgen. Das ist ja das Eigentümliche bei uns: Kritik kann zwar (von dem nicht typischen „Spiegel"-Fall einmal abgesehen) ungestraft und offen geäußert werden, aber sie bleibt ohne Konsequenzen. Sie ändert nicht mehr als der „Simplizissimus" oder ein politisches Kabarett. Das sollte nicht so bleiben.

Es gilt jedoch festzuhalten, was in manchen Beiträgen in der „Bestandsaufnahme" zu lesen steht: Die Führung unseres Staates zeigt weder in der Innenpolitik noch in der Außenpolitik irgendeine weiterführende Initiative. Die Wiedervereinigung Deutschlands wurde zur Seite geschoben, die Berlinfrage schieben wir vor uns her, die Gemeinschaftsaufgaben in der Innenpolitik sind ungelöst und werden zum Teil nicht einmal erkannt. Bundeskanzler Adenauer hat sich dazu entschlossen, die Staatsführung der Bundesrepublik als seinen Erbhof zu betrachten. Er weigert sich beharrlich, den Hof zu übergeben.

Dennoch vollzieht sich in dieser führungslosen Periode der Bundesrepublik ein wichtiger Übergang: Die Gruppe von Politikern, die bereits in der Weimarer Zeit und zum Teil noch vorher geformt wurden, scheidet in nächster Zeit — einer nach dem anderen — aus der Politik aus. Dreißig Jahre nach dem Zusammenbruch der Weimarer Republik vollzieht sich diese Wachablösung! Wir verdanken der Generation der Weimarer Politiker mehr, als man hierzulande oft wahrhaben will. Manche Politiker aus jener Zeit jedoch haben nie über die Schatten der ersten deutschen Republik mit ihren ideologischen Grabenkämpfen, ihrem Mangel an Selbstbewußtsein und ihren oft falschen Fronten hinwegkommen können. Für Adenauer gilt das in besonderem Maße, aber auch für mehr als einen seiner Freunde und Gegenspieler.

In der Weimarer Zeit ist Politik einerseits als Technik, andererseits als Theologie betrieben worden, um ein auf die Rechtswissenschaft bezogenes Wort von Carl Schmitt, einem der geistigen Wegbereiter des Dritten Reiches, abzuwandeln. In den nächsten Jahren wird eine neue Generation von Politikern dafür zu sorgen haben, daß die Erfahrungen aus der Weimarer Republik genutzt, aber ihre Schwächen vermieden werden. Gewiß ist Bonn nicht Weimar, aber ob es mehr sein wird als jener erste Versuch zur Gründung einer Demokratie in Deutschland, das steht noch dahin. —r

Raum für Entscheidungen

Noch vor wenigen Jahren stellte man dem „Kapitalismus" den „Wohlfahrtsstaat" gegenüber. Von beiden Begriffen ist heute nur noch selten die Rede. Statt dessen sprechen wir vom Wohlstandsstaat oder von der Wohlstandsgesellschaft, in der wir leben. Was hat es damit auf sich?

Die westdeutsche Gesellschaft ist insofern mit dem Wort „Wohlstand" zutreffend beschrieben, als unsere Wirtschaft darauf angewiesen ist, mehr und mehr Waren zu produzieren und diese Waren unter die Leute zu bringen. Unrichtig wäre dieser Begriff des Wohlstandes allerdings, wenn man damit sagen wollte, daß jedermann in unserem Lande daran schon einen gerechten Anteil habe. So ist es keineswegs.

Mit dem Aufkommen dieser Wohlstandsgesellschaft hat sich auch der Staat verändert. Manche Gruppen betrachten ihn als einen Automaten zur Verteilung von Subventionen, die meisten Bürger dagegen möchten ihn als einen modernen Sozialstaat sehen, der regulierend in die Verteilung des Wohlstandes eingreift und Gerechtigkeit schafft.

Dabei hat sich die tatsächliche Macht im Staate von den Parlamenten zum Teil auf die Verwaltung verlagert. Sie bestimmt im einzelnen, wer Zuschüsse aus den von den Parlamenten bereitgestellten „Töpfen" erwarten kann; sie erläßt die Richtlinien für die Subventionspolitik oder bereitet diese doch maßgeblich vor; der Beamte, nicht der Parlamentarier oder Parteipolitiker ist es, dem sich der Bürger bei seinem Gang zur Verwaltung gegenübersieht.

Die eigentliche Politik wird mehr und mehr auf allgemeine Entscheidungen beschränkt, und sie erschöpft sich daneben weitgehend in der Repräsentation. Da Politik aber Gestaltungsmöglichkeiten voraussetzt, muß man sagen, daß die Parlamente diesen Spielraum zu einer politischen Gestaltung zum Teil eingebüßt haben, so daß es zu einer zweitrangigen Frage werden mag, ob man nun durch eine Mehrheit im Parlament Macht begründet oder ob eine einmal gewonnene Macht ihrerseits Mehrheiten auf lange Sicht stabilisieren kann.

Das Problem liegt anders: Eine Mehrheit der CDU oder eine solche der SPD sieht sich zum Beispiel mit der Tatsache konfrontiert, daß gegenwärtig nur noch etwa 15 v. H. des Bundeshaushalts einer politischen Entscheidung — so oder so — zugänglich sind, während 85 v. H. des Haushalts durch gesetzliche Verpflichtungen oder langfristige Zusagen festgelegt bleiben.

Hier steht die Politik, wenn sie Gerechtigkeit in der Wohlstandsgesellschaft schaffen will und sich der ungelösten Gemeinschaftsaufgaben annehmen soll, vor ihrer entscheidenden Schwierigkeit: Wie kann der Gestaltungsspielraum für wirkliche politische Entscheidungen wieder vergrößert werden? Wenn hier kein Ausweg gefunden wird, dann ist die Entwicklung zum Verwaltungsstaat unaufhaltsam. —r

Strafrechtsreform

Der Bundestag wird nun die Beratungen der Großen Strafrechtsreform aufnehmen. Zwischen Vertretern der drei Fraktionen konnte Einmütigkeit darüber erzielt werden, daß in der zweiten Hälfte des Monats März die erste Lesung des umfangreichen Gesetzentwurfes stattfinden wird.

Die Sozialdemokraten im Bundestag begrü-

ßen diese Einigung. Sie haben die Reform unseres Strafrechts stets als eine der wesentlichen legislativen Aufgaben unserer Zeit bezeichnet. Aus diesem Grunde befaßte sich der zuständige Arbeitskreis der Bundestagsfraktion der SPD bereits im Oktober 1962 eingehend mit dem umfangreichen Gesetzgebungswerk — unmittelbar, nachdem es die Bundesregierung dem Parlament vorgelegt hatte. Sie ist bereit zu der Beratung, weil sie glaubt, daß es an der Zeit ist, gerade auf diesem Gebiete ein altes Gesetzbuch durch modernes Recht abzulösen. Es ist notwendig, das System der Strafen und Maßnahmen zu reformieren. Das Strafrecht muß von Ballast befreit werden, denn der Strafrichter ist weder ein Engel mit dem Flammenschwert noch ein Polizist.

Umfangreich ist der Kreis der grundsätzlichen und der Einzelaufgaben, den die Mitarbeiter an der Reform zu gestalten haben. Die Basis ihrer Arbeit muß der Geist der Humanität und der Achtung vor der Menschenwürde sein. Ihn zu beachten, ist auch ein Befehl der Verfassung.

Dies war für die Sozialdemokraten die Richtschnur bei der Beratung der Kleinen Strafprozeßreform im Bundestag. So konnte bei diesem wichtigen Gesetzeswerk ein gutes Arbeitsergebnis erzielt werden. Ihre positive Mitarbeit bei der Reform des Strafrechtes bietet die Gewähr, daß der Gesetzgeber einen Schritt nach vorn gehen kann auf dem Wege zu einem modernen Strafgesetz.

W.

BERICHTE UND ANALYSEN

Die Staats- und Gesellschaftsstruktur Israels

Von Dr. Moshe Tavor, Jerusalem

I.

Nicht alle Träume, die vor 60 oder 70 Jahren an der Wiege der modernen israelischen Staatsidee standen, haben der Wirklichkeit standhalten können. Sie heben sich in der Praxis vorläufig zu einem erheblichen Teil gegenseitig auf. Die Wirklichkeit ist langsamer und beschwerlicher als die kühnen Träume. Der ursprüngliche Wunsch war, eine neue Gesellschaft zu gründen, um durch sie allen jenen Juden, die in der Zerstreuung nicht bleiben wollten oder nicht bleiben konnten, eine Heimat zu schaffen, deren Grundlage Gleichheit nicht nur vor dem Gesetz und nicht nur im konstitutionellen Sinn, sondern im Leben sein sollte. Dieses Ideal, dessen Wurzeln und dessen Geschichte hier nicht zur Debatte stehen und auch nicht dargestellt werden können, stammt z. T. aus der allgemeinen Atmosphäre des ausgehenden 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts und z. T. aus der besonderen jüdischen Situation. Es ist mit gewissen Einschränkungen in der Vorstaatsphase Israels realisierbarer gewesen: damals, als die Entscheidung derjenigen, die kamen, oder derjenigen, die blieben, weitaus mehr als jetzt auf Freiwilligkeit beruhte. Die Entfernung zwischen Ideal und Wirklichkeit wurde immer größer, je geringer die Komponente der Freiwilligkeit in der individuellen und kollektiven Realität wurde, und je mehr die Freiwilligkeit menschlicher Entscheidung in der Welt der sichtbaren und unsichtbaren Mauern abhanden kam.

Das Ideal war das einer in ihrem Wesen voluntaristischen Gesellschaft, erdacht von einer Elite und bestimmt in der Hauptsache für eine Elite und nicht für die Masse. Aber die Elite wirkte und arbeitete für die Masse, die kommen sollte. Als die Masse kam, wurde die Elite überrollt. Die Masse war organisch außerstande, sich der Elite zu assimilieren, und der Elite kam zunächst nicht einmal der Gedanke, daß eine Nivellierung — z. T. wenigstens — auf ihre Kosten erfolgen müsse. Das angestrebte gesellschaftliche Ziel ist also vorläufig nach Erreichung des politischen Zieles irgendwie in den Hintergrund gerückt. Es ist nicht aufgegeben, aber man beginnt allmählich zu begreifen, daß das Ideal nur allmählich, evolutionär, stufenweise in der kommenden oder in einer der nächsten Generationen erreicht werden kann.

II.

Das Ideal der egalitären Gesellschaft mußte der Realität der pluralistischen Gesellschaft in Israel weichen. Hier wollen wir uns mit einem Aspekt dieser pluralistischen Gesellschaft befassen, der allerdings fast auf alle anderen Gebiete des Gemeinschaftslebens ausstrahlt und praktisch kein einziges Gebiet ausläßt: mit dem Einfluß der verschiedenen Einwanderungswellen — der orientalischen und der westlichen Einwanderung — auf das Bild des Staates Israel.

Europa ist, was Israel und seine Entwicklung betrifft, keinesfalls oder auch nur in erster Reihe West- oder Mitteleuropa. Es ist in einem sehr starken Ausmaß Osteuropa. Die Vorstellungswelt — politisch und soziologisch —, aus der der Kern des zionistischen Vortrupps kam (von der Jahrhundertwende ungefähr bis zum ersten Weltkrieg und kurz danach), war eine völlig andere als z. B. in Deutschland, Frankreich oder England. Es war im allgemeinen die Vorstellungswelt osteuropäischer Juden. Man muß sich, um die Bedeutung dieser Feststellung zu erfassen, die semantischen Assoziationen des Begriffes „Osteuropa" vor Augen halten und sich fragen: Was war Osteuropa für die Großeltern, was haben wir mit dem Wort an Vorstellungen verbunden, und was ist Osteuropa für einen Menschen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts?

Und wir müssen noch eine zweite, für einen Israeli wichtige semantische Feststellung machen: Was sind Ostjuden in Deutschland, und was sind sie in Israel? Ich werde das Wort „Ostjuden" im europäischen Sinn, in der Vorstellung eines deutschen Lesers gebrauchen: „Ostjuden" sind die Juden, die östlich von dem Gebiet wohnen, in dem wir uns befinden; für Frankreich waren praktisch schon die deutschen Juden „Ostjuden". Jedes Land hatte seine eigenen Ostjuden. Für uns in Israel — schon sprachlich — sind Ostjuden alle Juden, die aus dem afro-asiatischen Raum östlich von Israel nach Israel gekommen sind. Die Ostjuden, von denen hier die Rede ist, sind für Israelis „Westjuden".

Die Ostjuden waren eine in Rußland mehr

oder weniger geduldete Minorität. Der Staat war in keiner Weise ihr Staat, er war ihnen fremd: Es war keine Identifizierung zwischen dem Individuum, dem Staatsbürger und der Gemeinschaft vorhanden. Der Staat war sogar der Feind, die Behörden und seine Institutionen sannen auf Böses. Das Individuum war in einer Defensivstellung gegen den Staat eingestellt.

Zweitens: Das Getto war um die Juden und in den Juden selbst. Sie waren, in einem fremden Staat lebend, jüdisch in allen ihren existentiellen Formen, in allen Erscheinungen ihres Lebens, in ihrem Denken und ihrem ganzen Wesen. Sie hatten, selbst wenn sie gewollt hätten, keine Chance, in der Mehrheit aufzugehen; aber in der Tat: Sie wollten es auch gar nicht. Sie erwarteten ja von dem Staat, in dem sie hätten aufgehen sollen, nichts Gutes. Der Schutz, den ihnen der Staat zu geben bereit war und gab, war beschränkt: Er garantierte nicht einmal das Leben und das Eigentum seiner jüdischen Mitbürger. Die Geschichte der Pogrome in Rußland spricht ihre eigene Sprache und hat ihren entscheidenden Einfluß auf das Werden der jüdischen Gemeinschaft in Israel.

Drittens, und das ist entscheidend für das Thema: Die Juden in Rußland, in Osteuropa überhaupt, lebten selbst in einer voluntaristischen Gesellschaft im Getto, weil der Staat versagte. Die entscheidenden Aspekte des Gemeinschaftslebens — die Erziehung, die soziale Fürsorge, die Betreuung der Kranken, die Organisierung der Gemeinschaft —: alles das war letzten Endes durchaus autonom. Die Institutionen bestanden neben dem Staat, und das Paradox ist, daß diese Abkapselung, dieses Bestehen neben der staatlichen Gemeinschaft, der gemeinsame Nenner ist für die Einwanderungswellen, für den Großteil der Einwanderungswellen des letzten Jahrzehnts. Auch die orientalischen Juden kamen aus Gettos, auch sie lebten am Rande einer sozial und politisch und technisch um Jahrhunderte zurückgebliebenen Gesellschaft.

Das Gemeinwesen, das man im damaligen Palästina errichten wollte, war nach den Idealen der ersten Generation in seiner ungeschriebenen Konstitution frei, demokratisch, sollte liberal und sozial sein. Und das Wort „sozial" hat hier kaum einen parteipolitischen Beigeschmack, obwohl es auch Marxisten unter den Einwanderern gab. Aber ebenso stark war der Einfluß der Einwanderer, die zwar ein soziales Ideal hatten, aber parteipolitisch in keiner Weise gebunden waren, deren Ideal vielleicht in sozialer Hinsicht mehr in der Bibel als in modernen Vorstellungen wurzelte. Dieser Staat, diese Gemeinschaft, sollte jüdisch sein. Aber im Gegensatz zu der voluntaristischen, abgeschlossenen, abgekapselten früheren Gemeinschaft: voluntaristisch in freier Bestimmung, nicht mehr aus Mangel an Fluchtwegen, und es sollte vor allem eine weltoffene jüdische Gemeinschaft werden.

Die Ideale wurden z. T. damals erreicht. Man kam ihnen wenigstens nahe; aber das Merkwürdige war, daß die Gesellschaft, die man gründete, lange Zeit wieder eine voluntaristische Gesellschaft sein mußte: autonom jeweils wieder die Erziehung, die soziale Fürsorge, die medizinische Betreuung, die gewerkschaftliche Organisierung, der Zusammenschluß zu Verteidigungszwecken. Alles das war und mußte aus historischen Gründen voluntaristisch sein in einem anders organisierten staatlichen Rahmen.

Hier liegt der Unterschied zwischen der neuen Einwanderungswelle und der alten: Die neue Einwanderungswelle fand eine institutionelle Gesellschaft vor, einen Staat, in den sie aufgenommen wurde, der für sie bereit war, einen bürokratischen Apparat mit all den Nachteilen, die damit verbunden waren.

Dem gegenüber stehen als Typen, als Antagonisten, die westeuropäischen Juden: ein Phänomen, das besonders stark in Erscheinung trat nach 1933. Diese Einwanderer waren aus einem ganz anderen Holz geschnitzt. Sie waren die typischen Vertreter des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Vertieft man sich in den Entwurf einer Konstitution für den jüdischen Staat, den Herzl geschrieben hat, so zeigt sich, daß die Ideale der Französischen Revolution und des Liberalismus auf seine Vorstellungen einen viel stärkeren Einfluß gehabt haben als typisch jüdische Ideen. Die Westjuden kamen im Gegensatz zu den Ostjuden aus einer anderen jüdischen Welt, sie kamen aus einer formellen und z. T. auch faktischen Gleichberechtigung, und der Begriff „liberal" war für sie nicht ein Ideal, sondern das tagtägliche Leben. Sie kamen nicht als Unterdrückte, sondern aus freiem Entschluß bis 1933, und erst später dem Zwang gehorchend, aus Schlüsselpositionen in der Wirtschaft, in der Kunst, in der Literatur, in jedem Bereich des öffentlichen Lebens. Sie waren Teile der Gemeinschaft, die sie dann später vertrieb.

Hier ist der Unterschied zwischen der Einwanderungswelle aus West- und aus Osteuropa, und zwar rein beruflich. Die osteuropäische Einwanderung kam z. T. aus Schichten, die in der sozialen Pyramide weiter unten lagen als der Durchschnitt der westeuropäischen Einwanderung, und die erste Generation schaltete wieder zurück in die Zeit vor 1933.

Die europäische Einwanderung später, nach Beendigung des zweiten Weltkrieges,

kam aus dem Konzentrationslager. Der Staat war für diese Einwanderungswelle der Inbegriff des Bösen, des Niedrigen, des Vertierten. Und die letzte Einwanderungswelle, die orientalische, kam aus einer mittelalterlichen, feudalen, in jeder Beziehung zurückgebliebenen Gesellschaft, aus Staatsformen, die überaltert und tyrannisch waren, aus Staaten des Orients, wo eine dünne Schicht der Herrschenden durch einen tiefen Abgrund vom Volk überhaupt und von den Juden im besonderen getrennt war.

III.

So ergibt sich der paradoxe Zustand, daß der Staat, den alle erstrebten oder wenigstens die übergroße Mehrheit, abstrakt als das genaue Gegenteil alles dessen gewollt wurde, was konkret am eigenen Leibe erfahren wurde. Und diese psychologische Situation in ihrer zugespitzten Form war gerade erreicht, als der Judenstaat zum Greifen nahe war und gegründet wurde. Israel mußte also für seine eigenen Bewohner zunächst einmal eigene Maßstäbe setzen; es mußte alte Vorurteile ausräumen. Es mußte zu neuen Haltungen erziehen, und diese Wandlung verlangte tiefere Wirkungen, als sie sich vielleicht in einem jungen Patriotismus und im Krieg kundgegeben haben — obwohl auch diese Wirkungen von existenzieller Bedeutung für den Bestand des Staates Israel waren und sind. Diese Erziehung zur anderen Haltung ist kein Prozeß, der über Nacht zu Ende geführt werden kann. Die Unifizierung kann nicht im ersten Anlauf und in der ersten Generation gelingen. Das Geschlecht der Wüste hat zu sterben, daß Mißtrauen gegenüber dem Staat hat dem Vertrauen zu weichen, aus der Verneinung hat allmählich eine Bejahung zu werden, und zwar nicht nur eine Bejahung der äußeren Attribute, sondern die Bejahung der Gemeinschaft und der Gemeinsamkeit, die der pluralistische Staat trotz der Vielfalt der Individualitäten darstellt.

Es gab eine Partei, die von deutschen Juden gegründet wurde, und es gab einen Kreis um Buber, die beide den Akzent der Wertbestimmung des neuen jüdischen Gemeinwesens nicht auf die staatliche Form legten. Diese Auseinandersetzung gehört der Vergangenheit an, und trotz Kritik und trotz aller Zweifel gibt es in Israel niemanden mehr, der das Rad der Geschichte zurückdrehen will und sich nicht auf den Boden des Staates stellt, ohne daß es eine Vergötzung des Staatsbegriffes gibt.

Die neue Generation, die in Israel geboren ist, und die als Kinder oder im jugendlichen Alter eingewanderten Bürger haben einen neuen, anderen Zugang zu dem Begriff „Staat". Hier hat bereits eine Nivellierung eingesetzt dem Fertigen oder dem anscheinend Fertigen gegenüber. Hier gibt es — von Residuen aus dem Elternhaus, aus dem Milieu, in dem die Kinder aufwachsen, abgesehen — keine Differenzen, und die Haltung und auch die Kritik kommen aus rationalen Quellen mehr als aus emotionalen. Das psychische Beiwerk der Vergangenheit ist in der zweiten Generation, die ohne Erinnerung ist, praktisch nicht vorhanden.

Auch organisatorisch ist die Integrierung bei jungen Menschen — ohne Rücksicht darauf, woher sie kommen, ohne Rücksicht auf das Elternhaus — leichter zu bewerkstelligen, wenn auch zwischen den Menschen aus verschiedenen Einwanderungswellen erhebliche Unterschiede festzustellen sind. Hier, bei der jungen Generation, ist ein entscheidender Faktor der Vereinheitlichung von der Basis her vorhanden, und das ist die Sprache. Statt der Dutzende von Sprachen, die die Generation der Wüste spricht, ist hier durch die Sprache das einigende Band geschaffen.

Dazu kommt für die junge Generation, gerade in ihren formativen Jahren, das Militär. Man kann zur Frage des Militärs, seiner Wichtigkeit, seiner Bedeutung, stehen, wie man will: aber daß die Unterscheidung zwischen Ost und West, die Differenzierung zwischen den verschiedenen Stämmen hier völlig verschwand, ist ein Positivum der militärischen Formation, des militärischen Rahmens.

Andererseits muß man wissen, daß diese junge Generation, die durch den Vereinheitlichungsprozeß gegangen ist, ihren Einfluß auf die Struktur des Staates vorläufig nur ganz schwach geltend gemacht hat und geltend machen kann. Sie spielt ihre Rolle im Militär, also im Schutz- und Abwehrkampf, aber sie hat ihr Wort noch nicht gesagt, ihren Einfluß noch nicht in die Waagschale werfen können, wie der Staat, dem sie ohne jede Mentalreservation angehört, aussehen soll. Die Jugend gehört natürlich den Parteien an, von ganz links bis ganz rechts, aber in den Parteien sind — wie fast überall — die Schlüsselpositionen der Apparate in den Händen der 50- und 60jährigen, und der Durchbruch der neuen Generation, der in Israel aufgewachsenen Generation, der ersten Generation nach der Wüste, steht noch bevor. Ihre Forderungen sind noch nicht definiert.

Dennoch ergibt sich die Frage: Gibt es zwischen Ost und West innerhalb dieser Jugend, soweit sie politisch interessiert ist, Differenzen? Die grundsätzliche Einstellung zum Staat ist unproblematisch. Aber Jahrhunderte von Tradition, der Einflüsse des

Elternhauses usw. wirken nach. Der Durchschnitt der Westjuden und der orientalischen Juden — auch in der Jugend — ist verschieden.

In der älteren Generation stellten die orientalischen Juden eine kleine Minorität dar. Sie waren eine Minorität vor allem in den freien Berufen. Das, was wir gemeinhin mit dem Begriff „Intelligenz" bezeichnen, ist bei Juden in Nordafrika oder im Irak oder in Syrien ein durchaus seltener Typ. Hier ist die Umgebung, in der die Menschen groß wurden, ein entscheidender und wichtiger Faktor gewesen. Der arabische Orient hat — nicht durch sein Verschulden — Jahrhunderte verschlafen und ist im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts plötzlich aufgewacht. Und mit ihm haben die Juden, die dort gelebt haben, Jahrhunderte verschlafen, und der Sprung vom Ungebildeten, ja sehr oft vom Analphabeten, in eine technologisch entwickelte Gesellschaft geht nicht ohne weiteres und nicht in der ersten Generation.

Es ist zu verstehen, daß das demokratisch-parlamentarische Spiel, in dem die westliche Einwanderung groß geworden ist — die Kunst des Überredens, die Kunst des Überzeugens, die Kunst des Kompromisses — für die Menschen aus den orientalischen Ländern nach dem Milieu, aus dem sie gekommen sind, völlig fremd ist. Dabei ergibt sich natürlich die Frage: Wo ist der Standard? Ist der Standard der der 50. v. H. Westler oder der der 50 v. H. orientalischen Juden? Der Standard ist noch nicht geschaffen, er muß erst geschaffen werden. Auch das ist ein Prozeß, der viele Jahrzehnte braucht. Aber eins ist klar: daß der Standard nicht der sein kann, der aus zurückgebliebenen Staaten in das Land gebracht wurde. Man versuchte dem Problem immer wieder beizukommen, etwa durch landsmannschaftliche Organisierungen. Aber sie hatten keine Dauer. Landsmannschaften, die wie Parteien im Parlament vertreten waren, haben sich aufgelöst, und es ist ein ähnlicher Prozeß bei uns innerhalb genau derselben Zeit vorhanden gewesen, wie er bei ihnen in der Bundesrepublik mit dem BHE zu beobachten war. Es hat sich herausgestellt, daß die Herkunft trennender Faktor bis zu dem Zeitpunkt ist, wo es um echte politische Interessen geht.

Wir müssen uns noch mit einem anderen Aspekt des Problems befassen: Der plötzliche Übergang im Jahre 1948 aus einer im Wesen voluntaristischen Gesellschaft traf die vorstaatlichen Organe unvorbereitet. Das gilt für die Einwanderung aus dem Westen genauso wie für die aus dem Osten. Das Problem war der Übergang von der voluntaristischen Aufnahme neuer Einwanderer zur institutionellen Aufnahme. Nach dem voluntaristischen System kam zwangsläufig das institutionelle System. Der Staat errichtete Institutionen zum Auffangen der neuen Einwanderungswellen. Es gab quasistaatliche Organe, und da vom Neuankömmling im allgemeinen Opfer verlangt wurden, da er Abstriche machen mußte von seinem Lebensstandard, da er zu warten hatte, bis er eingegliedert wurde, bildete sich ein Antagonismus zwischen dem Einwanderer und dem Staat heraus, den er im Beamten verkörpert sah, der ihm nicht alle Bitten erfüllen konnte. Vorher, in der voluntaristischen Gesellschaft, war die Frage, aufgenommen zu werden, an einen Freund gestellt. In der institutionellen Gesellschaft ist die Frage einem Beamten gestellt, der seine Gesetze und Vorschriften im staatlichen Rahmen zu erfüllen hat und der sie bei der Masse oft nicht erfüllen kann. Es wurden psychologische Fehler aus Unkenntnis gemacht. Man wollte den Integrationsprozeß beschleunigen und z. B. die Einwanderer aus verschiedenen Ländern gemeinsam ansiedeln. Es wurden Dörfer gegründet, in denen Marokkaner mit Polen zusammen lebten oder Iraker mit Rumänen. Die Differenzen waren zu groß, und diese Versuche sind gescheitert. Man fand heraus, daß Integration viel besser vor sich geht, wenn man die Bindungen, mit denen die Einwanderer ins Land kommen, nicht zerbricht.

Die institutionelle Lösung, die von oben ersonnene und von oben durchgeführte, d. h. die dirigierte Integrierung machte Fehler aus Unerfahrenheit und auch dadurch, daß sie an dem patriarchalischen System der orientalischen Juden zu rütteln wagte. Die vorhandenen behördlichen Institutionen waren der Meinung, der Neuankömmling habe sich zu ändern, und das im Land Bestehende könne ohne Änderung bleiben; bei der Behandlung von Menschen wurde auf das Haus, aus dem sie kamen, wenig Rücksicht genommen. Man muß sehen, daß die Jugend in Israel frei aufwächst, in Jugendbünden organisiert ist, Erziehung genießt, und man muß verstehen, daß auf der anderen Seite Eltern ihre Kinder ins Land brachten, die mit 10 oder 12 Jahren in den Herkunftsländern Erwerbsquellen waren. Die Kinder, die man als Erwerbsquellen betrachtete, wurden plötzlich von Jugendbewegungen erfaßt und aus der Familie gerissen. Das geht nicht ohne tiefe Erschütterung vor sich. Das Leben von jungen Mädchen hat sich mit der Einwanderung völlig geändert. Der Begriff eines jungen Mädchens in einem orientalischen Haus und der Begriff eines jungen Mädchens im freien Israel ist so verschieden wie Tag und Nacht.

Man hat ferner zu bedenken, daß in der

orientalischen Einwanderung im Gegensatz zur westlichen Einwanderung die Religion der formende Faktor der Gesellschaft ist. Bei der westlichen Einwanderung ist eine Minderheit religiös in ihrem Denken, bei den Orientalen sind es fast alle. Dem Gebot kommt in der orientalischen Gesellschaft ein anderes Gewicht zu als in der assimilierten westlichen Gesellschaft. Man darf auch nicht vergessen, daß die orientalische Einwanderung zum Teil getragen war von rein messianischen Vorstellungen, daß die Gründung des Staates für die orientalischen Einwanderer oder für die meisten Schichten aus ihr die Erfüllung des Versprechens der Bibel dargestellt hat, ganz im Gegensatz zu der Motivation, aus der Einwanderer aus der westlichen Welt, aus der Welt eines aufgeklärten Nationalismus zu uns gekommen sind. Der Einfluß aller dieser Gruppen auf ihre politische Vertretung ist sehr gering, und in den religiösen Parteien sind sie, obwohl sie zu ihren Wählern gehören, nur ganz unproportioniert vertreten. Es gibt jetzt das Spiel, um die Stimmen zu werben, aber die Parteiapparate denken nur an die Wahl oder bis zu den nächsten Wahlen, und sie nehmen Zuflucht zu Väterbildern, um Stimmen zu gewinnen, um der Vorstellungswelt der Wähler entgegenzukommen. Die Parteien stellen, auch vom Institutionellen her gesehen, nur Scheinlösungen dar.

Dazu kommt noch folgendes: Israel hat den Übergang von der egalitären Gesellschaft zu einer Gesellschaft des Wettbewerbes durchgemacht. Der Startpunkt zwischen den Einwanderungsgruppen aus Ost und West ist aber verschieden. Daher sind die Chancen verschieden und die Resultate verschieden. Der Unterschied im Einkommen wächst zwischen diesen Gruppen, während früher das Einkommen absolut gleich war. Es war gestuft nach Familienverhältnissen.

Es gab eine Zeit, da die Bildungsstufe keinen Einfluß auf das Einkommen hatte, da man die Bildung beiseite schob, um zu Berufen überzugehen, die die Basis der gesellschaftlichen Pyramide dargestellt haben. Jetzt, in unserer technokratischen Zeit, muß der Anteil des Einkommens (einige Jahrzehnte nach dem Verlust des Ideals der Gleichheit) verschieden sein, und die Einwohner aus den orientalischen Ländern gehören vorläufig fast ausschließlich den unteren Schichten an, soweit sie nicht kaufmännisch tätig sind.

Das Einkommen ist bei den orientalischen Einwanderern niedriger infolge der größeren Kinderzahl, der größeren Anzahl von Abhängigen in der Familie. In die Vorstellungswelt von Orientalen ist der Begriff der Geburtenregelung noch nicht eingedrungen, und er dringt überall erst ein mit der allmählichen Assimilierung. Eine einheitliche Steigerung des Einkommens kann sich also bei den orientalischen Juden bis auf weiteres wiederum nicht in einer Verbesserung des Lebensstandards auswirken. Man versucht das normativ durch Einkommensteuerregelungen, durch Subsidien für Grundnahrungsmittel, aber das alles sind nur palliative Mittel, denn auf lange Sicht gibt es nur eins: langsame Erziehung und evolutionäre Entwicklung.

Die Volksschule in Israel ist unentgeltlich. Für die Art von Einwanderung, die in Israel vorhanden ist, müssen weitere und größere Bildungsmittel erschlossen werden, sonst stehen wir vor der Gefahr einer Diskriminierung. Das ist der faktische Zustand, nicht der gewollte. Für irgend jemanden beginnt jeden Tag der Augenblick, in dem er als Gleicher in die Gesellschaft aufgenommen wird, und für jemanden beginnt jeden Tag der Augenblick, in dem er durch die Einwanderung unter dem Standard zu leben beginnt, auf dem das Land lebt. Hier ist das Paradox, von dem wir ausgegangen sind: Die Mehrheit will, daß die unterprivilegierte Schicht das Ende der Ungleichheit möglichst rasch erzielt. Aber zugleich will die Mehrheit, daß der Prozeß von neuem für eine möglichst große Zahl beginnt durch vergrößerte Einwanderung. Das Ende läßt sich nicht beschleunigen. Es läßt sich nicht beschleunigen auf dem Gebiete der kulturellen Betätigung: In den Theatern, in der Publizistik sind die orientalischen Einwanderer nicht nur als Akteure, als Redakteure schwächer vertreten, sondern auch als Zuschauer oder als Leser. Das Theater, das ja ein europäisches Erbe ist, sagt ihnen nichts. Zeitunglesen ist für sie ein neues Erlebnis, und sie gehen den Weg des geringsten Widerstandes: Sie lesen nicht die Zeitungen, die in ihrem Inhalt einen erzieherischen Wert haben, sondern Zeitungen, die billig an den Leser gebracht werden. Die orientalische Bevölkerung hat noch nicht das wache Interesse an den Ereignissen, sie hat noch nicht die Fähigkeit, zu kombinieren, um sich in die Reihen von Lesern von Büchern und Zeitungen einzufügen.

Ich habe das orientalische Problem deswegen dargestellt, weil das westliche eigentlich keine entscheidende Rolle spielt in einem Staate, der aus westlichen Ideen geboren ist, der von westlichen Ideen geleitet wird und dessen Gesetz, unter dem er angetreten ist, eigentlich im Westen geschrieben wurde.

Die Einwanderung, die aus Osteuropa zu uns kommt, ist nicht groß; sie stellt kein Problem dar. Gesellschaftlich ist etwas Interessantes festzustellen: Die Einwanderer aus kommunistischen Ländern wählen nichtkommunistische Parteien. Das ist für

uns eine sehr wichtige Feststellung für den Ausgang einer Debatte, in der wir stehen: Was geschieht, wenn Rußland die Tore für die Juden öffnete und wir Hunderttausende von Einwanderern bekämen? Wir wünschen den Tag herbei, und wir fürchten ihn nicht.

Ich habe auch nicht von der ganz kleinen westlichen technokratischen Einwanderung gesprochen, die für uns von unendlicher Wichtigkeit ist, die aber kein Problem darstellt. Die Einwanderung, die den hohen wissenschaftlichen Standard des Weitzmann-Instituts, der Universität, des Technikums erhält, schafft keine Probleme beim Werden der Gemeinschaft.

Wir müssen Geduld, Ruhe und Zeit aufbringen. Wir müssen wissen, daß wir erst in Generationen dort sein können, wo die Väter der Idee in einem kurzen Sprung und sofort sein zu können glaubten. Und wir brauchen Frieden im Nahen Orient. Die Revolution, die in Israel vor sich geht, die schmerzliche Vermischung und das schmerzliche Zusammentreffen von jüdischen Stämmen, die 2000 Jahre in verschiedenen Welten gelebt haben, kann nur dann erfolgreich vor sich gehen und beendet werden, wenn sie in Frieden vor sich geht. Und hier glauben wir das Recht zu haben, an den guten Willen der ganzen Welt appellieren zu dürfen.

Sowjetisches und jugoslawisches Parteiprogramm

Von Günther Bartsch, Darme

Innerhalb der internationalen kommunistischen Bewegung stehen sich zwei Programme gegenüber — das Programm des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens (beschlossen auf dem Laibacher Parteitag 1958) und das Programm der KPdSU (beschlossen auf dem XXII. Parteitag 1961).

Im Vergleich zu dem Interesse, das dem neuen sowjetischen Parteiprogramm in aller Welt entgegengebracht wurde, war das internationale Echo des jugoslawischen Parteiprogramms schwach. Man hat es zumeist nur am Rande notiert, ohne auf seinen Inhalt einzugehen. Dieser Inhalt ist jedoch so aufschlußreich, daß ein Vergleich mit dem neuen Programm der KPdSU nützlich erscheint.

Gemeinsamkeiten

An beiden Programmen fällt zunächst auf, daß sie einen ungewöhnlichen Umfang haben. Das sowjetische Programm ist etwa 120, das jugoslawische sogar 310 Seiten stark. Offensichtlich handelt es sich weniger um die Fixierung von Zielen als um die Kodifizierung bestimmter Ansichten. Darüber hinaus erheben beide Programme den Anspruch, eine theoretische Verallgemeinerung aller von der Arbeiterbewegung bisher gesammelten Erfahrungen im Weltmaßstab zu sein. Der Schwerpunkt beider Programme liegt dementsprechend auf dem internationalen Aspekt.

In der Beurteilung unserer Epoche, ihrer Triebkräfte, Tendenzen und Perspektiven stimmen die sowjetischen und jugoslawischen Kommunisten in vielen Punkten überein. Vor allem darin, daß das Kennzeichen der modernen Epoche der „Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus" sei. Grundlegende Kraft der sozialistischen Entwicklung in der Welt sei die Arbeiterklasse. Der Kapitalismus, der sich in einer allgemeinen Krise und im Stadium des Verfalls befinde, habe staatsmonopolistische Formen angenommen. Auf der anderen Seite sei der Sozialismus zu einem gesellschaftlichen Weltsystem geworden und dehne sich unaufhaltsam weiter aus.

In beiden Programmen ist neben der gewaltsamen auch von einer friedlichen Machtergreifung die Rede. Beide Parteien — die sowjetische wie die jugoslawische — bekennen sich zur Koexistenz. Beide Parteien bekennen sich ferner zum Marxismus-Leninismus und verurteilen dessen Revision. Beide Parteien proklamieren den Übergang zur „gesellschaftlichen Selbstverwaltung" und demzufolge das „Absterben des Staates".

Unterschiede und Differenzen

Die Unterschiede und Differenzen treten schon beim Problem der Koexistenz hervor. Im jugoslawischen Programm heißt es: „Die Koexistenz darf nicht passiv sein, sie darf nicht von eingegrabenen Blockstellungen aus geführt werden", weshalb „alle Anstrengungen gemacht werden müssen, über die bestehende Blockbildung . . . hinauszugehen". Denn „eine aktive Koexistenz kann nur in den Beziehungen zwischen den Staaten und Völkern, nicht aber zwischen den Machtblöcken hergestellt werden. Eine Koexistenz zwischen den Blöcken kann es nicht geben . . ."

Die jugoslawischen Kommunisten werfen also den Sowjets vor, eine nur passive, ja, eine heuchlerische Koexistenzpolitik zu betreiben, denn „die Tendenzen, die Welt in Blöcke aufzuteilen, verhindern die Verwirklichung der Koexistenzidee". Mehr noch: Jede Blockpolitik ist für Tito eine „Politik der Stärke", ein „provisorischer Waffenstillstand, durch den die Gefahr neuer Konflikte nur verschleiert werden würde".

Die sowjetischen Theoretiker haben sehr heftig auf diese Ansicht reagiert und dabei richtig bemerkt, daß die jugoslawischen Kommunisten „die fundamentale Ursache der internationalen Spannung ... nicht in der agressiven Politik der imperialistischen Staaten, sondern in der Existenz zweier militärpolitischer Blöcke" sehen („Kommunist", Nr. 6, 1958). Für die Sowjets ist, wie es im neuen Programm der KPdSU heißt, der Imperialismus „die einzige Quelle der Kriegsgefahr", wobei sie Westen und Imperialismus gleichsetzen.

Die jugoslawischen Kommunisten geben demgegenüber zu verstehen, daß es imperialistische Tendenzen nicht nur im Westen gebe. Ohne die Sowjetunion beim Namen zu nennen, wird im Laibacher Programm gesagt: „Der imperialistische Hegemonismus paßt sich der formellen Unabhängigkeit bzw. der formellen Gleichberechtigung der Völker an, um diese wirtschaftlich und politisch von denjenigen Mächten abhängig zu machen, die über eine große Konzentration wirtschaftlicher und politischer Kraft verfügen . . . Indem sie auf diese Weise die tatsächliche Unabhängigkeit und Gleichberechtigung der Völker aufheben oder wesentlich beschränken, streben die Träger des imperialistischen Hegemonismus danach, diese Völker zu ihren wirtschaftlichen, politischen und militärischen Stützpunkten im Kampf um die Erweiterung der Sphäre ihrer Hegemonie und in dieser oder jener Form der wirtschaftlichen Ausbeutung zu machen. Und damit wird der imperialistische Hegemonismus zu einer ständigen Gefahrenquelle für einen neuen Weltkrieg. Unter bestimmten Umständen wird diese Gefahr um so größer, je mehr sich die hegemonistische Rolle eines bestimmten Staates oder einer Staatengruppe in ein starkes internationales System verwandelt . . ."

Man muß diesen Passus im Zusammenhang mit Titos Rede auf dem Laibacher Parteitag lesen, worin er u. a. von der „in schlimmster Form imperialistischen Richtung der sowjetischen Außenpolitik" sowie davon spricht, „daß die Sowjetunion bewußt den alten zaristischen Weg des imperialistischen Expansionismus weitergeht, und dies mit Methoden, wie sie von den westlichen kapitalistischen Mächten bereits aufgegeben wurden".

Nach dem sowjetischen Parteiprogramm ist das „sozialistische Weltsystem eine soziale, wirtschaftliche und politische Gemeinschaft freier, souveräner Völker", für die jugoslawischen Kommunisten ist es — China (und neuerdings auch Albanien) ausgenommen — ein Verband von Satelliten unter der Hegemonie der Sowjetunion, weshalb sie die Rückkehr ins „sozialistische Lager" ablehnen — mit der Begründung, daß sie nicht bereit wären, ihre im Kampf gegen den Stalinismus wiederhergestellte nationale Unabhängigkeit preiszugeben oder auch nur einzuschränken. Das Programm der KPdSU spricht davon, daß „der Kurs auf einen isolierten, von der Weltgemeinschaft der sozialistischen Länder losgelösten Aufbau des Sozialismus theoretisch unhaltbar . . ., wirtschaftlich schädlich . . ., reaktionär und politisch gefährlich" sei. Mit anderen Worten: Außerhalb des „sozialistischen Lagers" kann der Sozialismus nicht aufgebaut werden. Folglich, so heißt es, hätten die „jugoslawischen Führer" durch ihre „revisionistische Politik . . . die Gefahr heraufbeschworen, daß das jugoslawische Volk seiner revolutionären Errungenschaften verlorengeht".

Die Autoren des Laibacher Programms haben diese schon von dem Kominform erhobene Warnung im voraus mit dem Hinweis abgetan, daß gerade der Satellitenstatus und das Hegemoniestreben der Sowjetunion den Aufbau des Sozialismus behindert und deformiert hätten. Jugoslawien sei als „sozialistisches Land" ein „Bestandteil der sozialistischen Welt, das heißt der sozialistischen und fortschrittlichen Kräfte der zeitgenössischen Menschheit". Unter sozialistischer Welt oder sozialistischem Weltsystem verstehen die jugoslawischen Kommunisten also weniger das sogenannte „sozialistische Lager" als vielmehr die internationale sozialistische Bewegung einschließlich der sozialdemokratischen Parteien (weshalb sie zeitweilig erwogen, in die Sozialistische Internationale einzutreten). Die sozialdemokratischen Parteien müßten daher nicht bekämpft, sondern bis zu einem gewissen Grade unterstützt werden. Die sowjetischen Kommunisten arbeiten umgekehrt auf die Diffamierung, Isolierung und Spaltung der sozialdemokratischen Parteien hin.

Nach sowjetischer Ansicht können nur die kommunistischen Parteien den Anspruch erheben, sozialistisch zu sein. Im Laibacher Programm heißt es dazu: „Die Ansicht, daß die kommunistischen Parteien das Monopol für jede Form der Entwicklung zum Sozialismus besitzen und daß der Sozialismus nur in diesen Parteien und durch dieselben zum Ausdruck kommt, ist theoretisch falsch und praktisch außerordentlich schädlich."

Die Arbeiterklasse zahlreicher kapitalistischer Länder, „insbesondere aber in Westeuropa und Amerika", habe „eine ganze Reihe von bedeutsamen politischen und sozialen Rechten erworben" — was die Sowjets entschieden bestreiten. Es gebe evolutionäre Prozesse neben den revolutionären, die gleichermaßen „den einheitlichen sozialistischen Zielen zustreben" — was für die sowjetischen Kommunisten eine „Leugnung der führenden Rolle der Partei" und

eine „Theorie des friedlichen Hineinwachsens in den Kapitalismus" ist. Denn „auch der friedliche Weg ist ein Weg der Entwicklung der Revolution, ist eine der Formen der Revolution („Kommunist", Nr. 6, 1958).

Das Laibacher Programm vermeidet den Begriff eines „jugoslawischen Weges zum Sozialismus". Tito und Kardelj sind der Meinung, daß die in Jugoslawien praktizierten Methoden beispielhaften Charakter hätten. Insofern verbirgt sich im Laibacher Programm der Keim eines neuen Hegemonismus, der allerdings nicht großstaatlich, wie bei der Sowjetunion, wohl aber ideologisch ist.

Das missionarische Bewußtsein der Titoisten äußert sich noch in einer anderen Form.

Die jugoslawische Partei versteht unter Sozialismus vor allem „eine auf der Vergesellschaftung der Produktionsmittel begründete Gesellschaftsordnung, in der die gesellschaftliche Produktion seitens der vereinigten unmittelbaren Poduzenten verwaltet wird . . ." Grundbedingung des Sozialismus ist demnach die „Arbeiterselbstverwaltung", wie das System der Arbeitskollektive und Arbeiterräte genannt wird, das in Jugoslawien seit 1950 besteht. Das staatliche Eigentum an den Produktionsmitteln sei „für die erste Phase der sozialistischen Entwicklung charakteristisch". Nach dem Laibacher Programm befindet sich also die Sowjetunion, da in ihr das staatliche Eigentum an den Produktionsmitteln vorherrschend ist, noch in der ersten Phase des Sozialismus — vom „Aufbau des Kommunismus" könne überhaupt keine Rede sein. Jugoslawien hingegen stehe im Vergleich zur Sowjetunion in einer höheren Phase der sozialistischen Entwicklung.

Die Beziehungen zwischen den sozialistischen Staaten müßten „auf den Prinzipien der Unabhängigkeit, der vollen Gleichberechtigung und der Achtung der Besonderheiten jedes einzelnen Landes beruhen", sagt das Laibacher Programm. Im sowjetischen Programm ist zwar ebenfalls von Unabhängigkeit und Gleichberechtigung die Rede, es wird aber stark unterstrichen, „daß die Prozesse der sozialistischen Revolution und des sozialistischen Aufbaus auf einer Reihe von grundlegenden Gesetzmäßigkeiten beruhen, die für alle Länder gelten, welche den Weg des Sozialismus einschlagen". Besonderheiten hätten also nur sekundäre Bedeutung. Das wird von den Jugoslawen bestritten: Fortschrittlich sei gerade das Bestreben der Völker, „den Sozialismus den eigenen spezifischen Bedingungen entsprechend und unter Berücksichtigung der Interessen des Sozialismus als Ganzes auszubauen". Im Laibacher Programm rangieren also die nationalen Besonderheiten vor den allgemeinen Gesetzmäßigkeiten, die nur den großen Rahmen der Entwicklung abstecken könnten. Gleichzeitig verwahren sich die jugoslawischen Kommunisten gegen den Vorwurf des Nationalkommunismus. Ihre Politik „zu einem nationalen Kommunismus erklären zu wollen", könne „nur die Folge dogmatischer und großstaatlicher Auffassungen oder das Ergebnis ideologischer Einflüsse oder Intrigen der Bourgeoisie sein".

Es gebe nicht nur eine ungleichmäßige Entwicklung des Kapitalismus, sondern auch eine „Ungleichmäßigkeit der sozialistischen Entwicklung" (was die Sowjets mit Empörung zurückweisen), die zusammen mit nationalen Besonderheiten „eine Reihe innerer Widersprüche" in der kommunistischen Bewegung hervorgerufen hätte, die durch „keine administrativen, pseudorevolutionären Maßnahmen ‚übersprungen' werden" könnten. Innerhalb der kommunistischen Staaten seien als Folge von politischem und wirtschaftlichem Überzentralismus starke bürokratische Tendenzen „als letzter Widerhall der alten (!) Gesellschaftsbeziehungen" am Werk, die darauf hinausliefen, staatskapitalistische Methoden zu erhalten, zu erweitern oder gar zu restaurieren. Als „der ideologische Ausdruck dieser Tendenzen des Bürokratismus" werden Konservatismus, Dogmatismus, Revision des Marxismus-Leninismus und Personenkult genannt. Nicht die jugoslawischen Kommunisten, sondern die sowjetischen Führer seien Revisionisten, da sie grundlegende Thesen des Marxismus-Leninismus — insbesondere „auf dem Gebiet der Theorie von Staat und Partei" — verfälscht oder in ihr Gegenteil verkehrt hätten.

Während die Sowjets im Staat „das Hauptinstrument des sozialistischen Aufbaus" sehen, kann nach dem Laibacher Programm „der Staatsapparat nicht der entscheidende, dauernde und allumfassende Entwicklungsfaktor der neuen Gesellschaftsbeziehungen sein". (Einerseits soll er zwar, wie Kardelj („Borba", 21. 9. 62) in einem Kommentar zum Entwurf der neuen jugoslawischen Verfassung schrieb, „der weiteren demokratischen Evolution der sozialistischen Gesellschaft Ansporn verleihen", andererseits dürfe er „die bestehende Ordnung nicht konservieren".) Er müsse vielmehr durch die „gesellschaftliche Selbstverwaltung" ersetzt werden. Die sowjetischen Kommunisten haben diesen Begriff aus dem Laibacher Programm übernommen. Im neuen Programm der KPdSU heißt es: „Im Zuge der weiteren Entwicklung der sozialistischen Demokratie werden sich die Organe der Staatsgewalt allmählich in Organe der gesellschaftlichen Selbstverwaltung verwandeln."

Von ihrer Ersetzung durch eigene Organe des Volkes (etwa nach dem Beispiel der jugoslawischen Arbeiter- und Produzentenräte) ist also nicht die Rede. Der Unterschied ist bedeutsam. Offensichtlich sollen in der Sowjetunion Staat und Gesellschaft dadurch miteinander verschmolzen werden, daß bis zu einem gewissen Grade bisher hauptamtliche (also bezahlte) durch ehrenamtliche (also unbezahlte) Staatsarbeit abgelöst wird. Das sowjetische Programm erlaubt keine Zweifel: „Der Staat, der (Marx und Lenin wußten es besser! G. B.) eine Organisation des gesamten Volkes ist, wird bis zum vollen Sieg des Kommunismus fortbestehen."

In der Zeitschrift „Kommunist" wurde dieser Satz dahingehend kommentiert, es sei „falsch, die Frage der Veränderung und des Entfallens einzelner Funktionen des Staates mit dem Absterben des Staates als einer bestimmten sozialpolitischen Erscheinung im ganzen zu vermischen". Es sollen also nur einzelne Funktionen des Staates, aber nicht der Staat als solcher absterben, da er „die umfassendste Arena der Entwicklung der sozialistischen Demokratie (!) sei". Soweit er beschnitten wird, soll es zugunsten der Führungsrolle der Partei geschehen, deren Bedeutung sich „noch erhöhen" werde. Ihr grundlegendes Führungsprinzip, „das Leninsche Prinzip des demokratischen Zentralismus . . . wird eine noch stärkere Entwicklung erfahren". Die jugoslawischen Kommunisten sind umgekehrt der Meinung, daß mit dem Staat auch die Partei absterben müsse (daher auch ihre Umbenennung in „Bund der Kommunisten"). Ihr Ziel ist die Schaffung einer „kommunistischen Gesellschaft ohne Staat, Klassen und Parteien". Schon jetzt könne „das Verhältnis der Kommunisten gegenüber den Menschen weder ein Verhältnis der herrschenden Partei gegenüber den Beherrschten noch ein Verhältnis zwischen Lehrer und Schüler sein: Dieses Verhältnis muß in stets größerem Maße als Verhältnis zwischen Gleichberechtigten in Erscheinung treten". Das ist eine Auffassung, die der sowjetkommunistischen Lehre von der Partei strikt widerspricht.

Ähnliches Befremden erregte im Kreml die These des Laibacher Programms, daß der Sozialismus „das persönliche Glück des Menschen nicht irgendwelchen höheren Zielen unterordnen" könne, „da das höchste Ziel des Sozialismus eben das persönliche Glück des Menschen ist."

Es war wohl diese These, die Chruschtschow veranlaßt hat, auf dem V. Parteitag der SED (1958) den führenden Persönlichkeiten Jugoslawiens vorzuwerfen, daß „sie sich faktisch mit dem Sprößling Karl Kautskys, seinem Sohn Benedikt, zusammengeschlossen" hätten, „der einer der Verfasser des rechtsopportunistischen Programms der österreichischen Sozialisten war". Im Grunde genommen sei „das Programm der jugoslawischen Führung (!) die verschlechterte Variante einer ganzen Anzahl revisionistischer Plattformen der rechten Sozialdemokraten".

In diesem Sinne ist das jugoslawische Parteiprogramm von den sowjetischen Theoretikern scharf abgelehnt worden, obwohl sie sich in der Zeitschrift „Kommunist" den Anschein einer „kameradschaftlichen Kritik" zu geben versuchten. Die Jugoslawen haben ihrerseits unbeirrt an mehreren Stellen des Laibacher Programms den „freien Meinungskampf" zur Klärung strittiger Fragen, „zur Lösung innerer Widersprüche des Sozialismus" sowie zur „Weiterentwicklung des Marxismus-Leninismus" empfohlen. Denn „unter der Einwirkung verschiedener gesellschaftlicher Faktoren blieb das marxistische Gedankengut in den letzten paar Jahrzehnten hinter der zeitgemäßen Gesellschaftsentwicklung zurück" — eine Behauptung, die von den sowjetischen Ideologen mit heftigen Ausfällen beantwortet wurde, wobei sie sich übrigens zu der Formulierung verstiegen, „die Ansichten Stalins zur Frage des Staates und der Diktatur des Proletariats" hätten „den Standpunkt des Marxismus-Leninismus zum Ausdruck gebracht" („Kommunist", Nr. 6, 58). Ihre Ablehnung des Laibacher Programms lief auch in anderen Fragen auf eine Verteidigung Stalins hinaus, was nicht uninteressant ist. Andererseits haben die Jugoslawen den Sowjets insofern nichts geschenkt, als sie im Laibacher Programm darauf hinwiesen, daß „bürgerlich-restauratorische Tendenzen . . . zu einer realen Gefahr" werden könnten, „wenn es infolge objektiver Schwierigkeiten oder wegen der Affirmierung des Bürokratismus und anderer negativer Erscheinungen zu ernsten Störungen in den Beziehungen zwischen den führenden politischen Kräften des sozialistischen Staates und der Arbeiterklasse selbst kommt".

Die inneren Widersprüche könnten zu „antagonistischen Gegensätzen" führen, also zu Gegensätzen, die nach dem Marxismus-Leninismus nur auf dem Wege der Revolution beseitigt werden können. Nach jugoslawischer Meinung besteht also in der Sowjetunion nicht nur die Möglichkeit einer Restauration des Kapitalismus, sondern auch die Gefahr einer zweiten Revolution.

Das Laibacher Programm ist von den jugoslawischen Kommunisten bisher in keiner Weise korrigiert oder für veraltet erklärt worden.

Folgerungen

Die Gegenüberstellung der beiden Programme ergibt, daß unter der Oberfläche formaler Gemeinsamkeiten in fast allen

Fragen tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten bestehen. Die sowjetischen Theoretiker haben ohne Zweifel recht, wenn sie sagen, daß es „nicht um spezielle, sondern prinzipielle Fragen der Theorie und Praxis des Sozialismus" (lies: Kommunismus) gehe, „zu denen im Programmprojekt des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens eine besondere Konzeption vorgetragen wird" („Kommunist", Nr. 6, 58).

In der Tat handelt es sich nicht nur um zwei Programme, sondern gleichzeitig auch um zwei Konzeptionen.

Die jugoslawischen Kommunisten haben, nachdem sie ein Zurückbleiben des marxistischen Gedankengutes hinter der Gesellschaftsentwicklung sowie seine Verfälschung durch die sowjetische Theorie und Praxis festgestellt hatten, in ihrem Programm eine Restaurierung des Marxismus-Leninismus unter modernen Bedingungen versucht. Das Ergebnis war jedoch (beinahe wider Willen oder ohne Absicht) eine neue Ideologie unter dem Namen des „Titoismus" oder „Nationalkommunismus". Diese neue Ideologie verquickt nicht nur marxistische und anarchosyndikalistische Züge miteinander, sondern hat auch Ideen des demokratischen Sozialismus aufgegriffen (persönliches Glück als Ziel des Sozialismus, freier Meinungskampf u. a. m.).

Revisionistisch im Sinne des Marxismus-Leninismus sind beide Ideologien — die sowjetische (siehe insbesondere Chruschtschows Idee des „Volksstaates", die Lassalle entlehnt sein könnte, im Verhältnis zur klassischen Theorie von der Diktatur des Proletariats, an der die jugoslawischen Kommunisten übrigens theoretisch festhalten, in der Praxis aber weiter davon abgewichen sind als die Sowjets) wie die titoistische (wobei besonders die Rolle der Partei zu erwähnen wäre, die übrigens von den indochinesischen Kommunisten während des Bürgerkrieges ähnlich interpretiert und praktiziert wurde wie in Jugoslawien).

Es wäre falsch, die Quelle der Kontroverse Moskau—Belgrad allein oder auch nur vornehmlich in ideologischen Differenzen zu sehen. Vielmehr war es die imperialistische Politik der Sowjetunion unter Stalin gegenüber den kommunistischen „Bruderstaaten", die sie hervorgerufen hat; und es ist der Versuch, Jugoslawien durch Wiedereingliederung in das „sozialistische Lager" erneut unter die Hegemonie der Sowjetunion zu zwingen, der sie weiterschwelen läßt — auch unter der Decke eines vorübergehenden und taktischen Bündnisses zwischen Moskau und Belgrad gegen Peking. Ein Bündnis Pekings und Belgrads gegen Moskau wäre natürlicher und wurde von Tito auch zeitweilig angestrebt — denn China geht wie Jugoslawien einen ausgesprochen nationalkommunistischen Weg. Auf der anderen Seite bewegen sich die sowjetischen Reformen unter Chruschtschow — bis auf die Arbeiterselbstverwaltung, die schroff abgelehnt wird — in Richtung des jugoslawischen Parteiprogramms, was insbesondere für die Dezentralisierung des Wirtschaftsapparates, für den allmählichen Übergang von der Voll- zur Rahmenplanung und für die Dezentralisierung bestimmter staatlicher Funktionen (speziell auf dem Sozial- und Kulturgebiet) gilt. In diesem Sinne sehen sich die kommunistischen Führer Jugoslawiens ermutigt und wohl auch verpflichtet, ihrerseits nun Chruschtschow zu stützen. Gleichzeitig empfinden sie diese sowjetische Entwicklung als eine Bestätigung ihres „richtigen Weges", auf dem, wie der Entwurf der neuen jugoslawischen Verfassung beweist, weitergeschritten werden soll.

Innerjugoslawische Vorgänge (wie die Beschränkung der Arbeiterräte auf rein wirtschaftliche Funktionen und die erneute Einkerkerung von Djilas aus Gründen der Staatsräson) lassen jedoch erkennen, daß es auch in Jugoslawien — wie in allen kommunistischen Staaten — einen Zwiespalt zwischen Theorie und Praxis gibt.

KRITIK

Europa formiert sich

Urs Wartmann: „Wege und Institutionen zur Integration Europas", Westdeutscher Verlag, Köln, Opladen 1961, 171 S., 7,50 DM.

Die vorliegende Publikation soll die Bemühungen widerspiegeln, die Regierungen, Staatsmänner und private Organisationen bis Mitte 1961 unternahmen, um „den geographischen Begriff Europa in einen Staat Europa umwandeln zu können" (S. 1).

Da der Autor mit seiner Arbeit im Jahre 1914 einsetzt, ein beträchtlicher Raum des Buches mit Statistiken und Schaubildern ausgefüllt ist und die Zahl der behandelten Institutionen groß gezogen ist (von der Wirtschaftskommission für Europa über die FAO, die NATO bis hin zum Warschauer Pakt), bleiben die Betrachtungen zu kursorisch. Wenn eine „Analyse der Verhältnisse in Staat, Politik und Wirtschaft" in den sechs EWG-Ländern, den nordischen Staaten, der Schweiz, Österreich, Großbritannien und den USA im Hinblick auf ihre Haltung zur europäischen Integration auf sechs Druckseiten zusammengepreßt wird, so müssen sich Fragen und Unklarheiten ergeben.

Die Darstellung und Würdigung der europäischen Institutionen mußten unter der Kürze der Darstellung besonders leiden. Deswegen bleibt auch die interessante Behauptung des Autors über die EWG, die seiner Meinung nach „deutliche Zeichen der Planwirtschaft und des Dirigismus" aufweise (S. 79), unbewiesen. Es soll hier nicht eine Diskussion über diese Aussage begonnen werden, hingewiesen sei lediglich auf die jüngsten Äußerungen des linken Flügels der Labour Party (die sich mit früheren Aussagen österreichischer Sozialisten decken), wonach die EWG die Inkarnation der liberalistischen Eigeninteressen der Kapitalisten Kontinentaleuropas sei (was im übrigen auch falsch ist).

Der Autor kommt auch hinsichtlich anderer europäischer Institutionen zu unbewiesenen und fragwürdigen Aussagen. Die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) zum Beispiel ist für ihn „eine zentrale Planungsstelle mit supranationalen Organen und dirigistischen Kompetenzen" . . . „wie wir sie in staatlich gelenkten Wirtschaften bereits kennen" (S. 77). Die Tatsache, daß u. a. die Regierungen Adenauer, Segni und Mollet diesen Vertrag zusammen mit den Benelux-Regierungen abgeschlossen haben, spricht gegen diese prononcierte These, die aber auch sonst zum erstenmal in der Literatur auftaucht.

Abschließend beschäftigt sich die Arbeit u. a. mit der Frage, ob Europa besser als Staatenbund oder als Bundesstaat zu organisieren sei. Der Schweizer Interessenlage folgend, gibt der Autor der Staatenbundlösung den Vorzug. Die gegenwärtige Konstellation der europäischen Integration hat aber diese Begriffe der Staatslehre längst ad acta gelegt. Die für die EFTA-Mitglieder zu fällende Entscheidung hieß: Beitritt zur oder Assoziierung an die EWG. Diese beiden Möglichkeiten stehen in keinerlei Zusammenhang mit den Begriffen „Staatenbund" bzw. „Bundesstaat", sondern kennzeichnen lediglich zwei unterschiedlich intensive Mitgliedschaften zu einer Wirtschaftsgemeinschaft.

Dem Autor ist zuzustimmen, wenn er in einem „Ausblick" feststellt, daß sich die europäische Teilintegration nicht verfestigen dürfe. Es heißt jedoch die Aufgaben der europäischen Einigung der sechziger Jahre unseres Jahrhunderts verkennen, wenn sie am „Idealzustand einer umfassenden europäischen oder weltwirtschaftlichen Zusammenarbeit, wie sie vor dem ersten Weltkrieg bestanden hat" (S. 141), gemessen wird. Der Neubau eines modernen Europas ist die Aufgabe.

Dr. Hans Apel, Luxemburg

Entwicklungsländer

Helmut Kalbitzer: „Entwicklungsländer und Weltmächte", Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt 1961, 144 S., 6,80 DM.

Das Verhältnis der öffentlichen Meinung zur Entwicklungshilfe beginnt seit einiger Zeit fühlbar schlechter zu werden. Die Gründe dafür sind vielschichtig, aber einer der wichtigsten Gründe liegt in der mangelnden Kenntnis des Problems. Das muß kein Vorwurf gegen den Verbraucher publizistischer Erzeugnisse sein; vielmehr ist die publizistische Aufbereitung des Problems durchaus lückenhaft und nicht immer gutwillig. Es fehlt vor allem an Gesamtdarstellungen, die geordnet und in größerem Zusammenhang einem weiten Leserkreis Zugang zu den Fragen der Entwicklungspolitik und der Entwicklungshilfe ermöglichen.

Kalbitzers Schrift stellt eine Ausnahme dar. Ihr Wert erhöht sich durch die Tatsache, daß er nicht zu den „Modeexperten" der Entwicklungshilfe gehört, sondern seit vielen Jahren die Entwicklungspolitik in

den Ländern selbst studiert und in nationalen und internationalen Gremien diskutiert hat. Man spürt das, wenn er sich am Anfang seiner Schrift mit Begriffen wie Kolonialismus, Imperialismus, Freiheit und Demokratie auseinandersetzt, die gerade in der Diskussion über Entwicklungsländer so häufig unscharf und mißverständlich verwendet werden.

Instruktiv ist seine Schilderung der politischen, sozialen und ökonomischen Verhältnisse in den Entwicklungsländern, die in die These ausmündet, daß jede Hilfe, die hier geleistet wird, in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse liegt. Kalbitzer scheut sich auch nicht auszusprechen, die alten Industrienationen hätten ihren Teil Verantwortung an der Armut und Rückständigkeit der Entwicklungsländer und an der wachsenden Kluft zwischen Wohlstand und Armut zu tragen.

Kalbitzer geht bei seiner Analyse von wirtschaftlichen Problemstellungen aus, aber seine Analyse ist keine wissenschaftliche, sondern eine politische; er bezieht eindeutig Stellung und spart nicht mit Polemik.

Bei einer so gerafften und pointierten Darstellung können Einzelfragen zu kurz kommen. In dieser Schrift sind es die kulturellen Aspekte, die anthropologischen Probleme, die man gerne eingehender behandelt gesehen hätte.

Johannes Reinhold, Bonn

Ehrenrettung für Chamberlain

Iain Macleod: „Neville Chamberlain", Frederick Muller Ltd., London 1961, 319 S., 30 s.

Vor einiger Zeit schlug eine Gruppe junger Leute vor, dem Präsidenten Kennedy mit Bezug auf Berlin einen „Chamberlain-Regenschirm" zu senden. Abgesehen von ihrer fehlerhaften Einschätzung der amerikanischen Haltung zu Berlin gab die Gruppe damit zu erkennen, daß sie Chamberlains Politik noch immer so beurteilt, wie sie es in der Hitlerjugend gelernt hat. Goebbels machte „Chamberlain mit dem Regenschirm" in Deutschland lächerlich und vermied so die Auseinandersetzung mit den Argumenten des britischen Premierministers, denen er nichts als Gewaltpropaganda entgegenzusetzen hatte.

Neville Chamberlain als einen Mann von Mut, Zähigkeit, überragender administrativer Fähigkeit und nobler Gesittung dargestellt zu haben, ist das Verdienst Macleods. In „One Nation" vom Oktober 1950 erläuterte er die Sozialpolitik der Konservativen im Anschluß an Chamberlains Vorarbeiten. Auch als Mitautor von „Social Services, Needs and Means" von 1952 und im Gesundheitsausschuß der Konservativen bezog er sich oft auf seinen Vorgänger, dessen Arbeit er als Gesundheits- und später als Arbeitsminister weiterführte, ohne die Leistungen von Lord Beveridge und Aneurin Bevan zu verkennen. Selbst die außerordentliche Arbeitsbelastung als Kolonialminister und später als Führer des Unterhauses und Vorsitzender der Konservativen Partei hat ihn nicht gehindert, die Richtigstellung des durch die Kriegspropaganda verfälschten Chamberlain-Bildes in Angriff zu nehmen — ein für Deutschland nachahmenswertes Beispiel.

Neville Chamberlain kam wie sein Vater Joseph und sein Bruder Sir Austen aus Birmingham. Die Kommunalverwaltung seiner Heimatstadt verdankt ihm, dem Nonkonformisten und Geschäftsmann, viel. Die zwanzig Jahre seiner Tätigkeit dort bringen bedeutende Verbesserungen: Slumclearing, Gesundheitsfürsorge, Krankenhausbau, Stadtplanung und eine städtische Sparkasse. Er war ein Mann der Innenpolitik, des sozialen Fortschritts.

Da, anders als in der Bundesrepublik, in Großbritannien nicht jede Kreistagswahl mit außenpolitischen Argumenten geführt wird, war das Parlament in Westminster für ihn die Basis, von der aus seine außerordentlichen Verwaltungsfähigkeiten dem ganzen Lande zugute kommen konnten. Was für Birmingham gut war, mußte nach seiner Überzeugung auch für Großbritannien gut sein. Die auswärtige Politik hätte er gern anderen überlassen. Mit Recht fürchtete er von dort Störungen seines Programms des sozialen Fortschritts. In seiner Antrittsrede als Bürgermeister von Birmingham hatte er am 10. 11. 1915 den Krieg schon deshalb verdammt, weil er den sozialen Fortschritt hemmte.

Fast tragisch ist es zu nennen, daß ein solcher Mann sein Land gegen Hitler führen mußte. Chamberlain selbst war nie Soldat gewesen. Für ihn als einen Ehrenmann war es im Grunde unvorstellbar, daß ein Mann an der Spitze eines großen und mächtigen Staates entgegen dem Interesse des eigenen Volkes und aller anderen Völker vorsätzlich einen Krieg anzetteln könnte, obwohl er doch selbst am eigenen Leibe die Schrecken des Krieges erfahren hatte. Dennoch war es Chamberlain als Schatzkanzler im Kabinett Baldwin, der gegen erheblichen Widerstand im Kabinett, im Parlament und in der öffentlichen Meinung die ersten Schritte zur Aufrüstung Großbritanniens tat.

Als er schließlich in Übereinstimmung mit der überwältigenden Mehrzahl seiner Landsleute das Flugzeug nach München bestieg, wußte er, daß Großbritannien der auf Hochtouren laufenden Kriegsmaschine Hitlers nicht mehr als zwei einsatzfähige Heeresdivisionen und keine mo-

derne Luftwaffe entgegenzustellen hatte. Großbritannien war nicht gerüstet, die Kriegsbereitschaft des verbündeten Frankreich war mehr als zweifelhaft, und mit der zwar tapferen, aber kleinen tschechischen Armee konnte er bei der undurchsichtigen Haltung Sowjetrußlands nicht rechnen. Es gehörte viel persönlicher Mut dazu, sich in dieser Situation in den Kreis der braunen und schwarzen Uniformen um den unflätig schimpfenden Diktator Hitler zu begeben, in viktorianischer, ziviler Kleidung, mit einem Regenschirm, und mit nichts bewaffnet als der Vernunft und der Überzeugungskraft eines sauberen Gewissens. Großbritannien hat ihn deshalb bei seiner Rückkehr enthusiastisch gefeiert. Nicht das populäre „peace for our time" sollte man beachten, sondern seinen Bericht vor dem Unterhaus vom 6. 10. 1938: „I do indeed believe that we may yet secure peace for our time, but I never meant to suggest that we should do that by disarmament, until we can induce others to disarm too .... I realise that diplomacy cannot be effective unless the consciousness exists, ..., that behind the diplomacy is the strength to give effect to it."

Er führte die für Hitler beschämenden Gespräche in Berchtesgaden, München und Bad Godesberg, um keine Möglichkeit ausgelassen zu haben, den Frieden zu erhalten, und bekannte am Tage der Kriegserklärung vor dem Unterhaus: „Everything that I have worked for, everything that I have hoped for, everything that I have believed in during my public life, has crashed in ruins."

Bis in den Mai 1940 wandte er seine ganze Fähigkeit und Energie im Kriegskabinett der Rüstung zu. Am 10. Mai 1940 trat er nach der Norwegendebatte als Premierminister zurück, um dem Koalitionskabinett Churchill Platz zu machen. Im November des gleichen Jahres starb er, ein Mann, dessen feine Menschlichkeit hoch zu achten wir in Deutschland allen Anlaß haben.

Martin Bloch, Hamburg

Außensteuerung

William H. Whyte jun.: „Herr und Opfer der Organisation" („The Organization Man"), Econ Verlag, Düsseldorf 1958, 416 S., 19,80 DM.

Ähnlich wie Riesman zeigt Whyte auf, wie sich die Leitbilder für die sozialen Verhaltensweisen in den letzten 50 Jahren in Amerika entscheidend verändert haben. Die alte protestantische Ethik wird immer stärker abgelöst durch eine neue Ethik, die Whyte als soziale Ethik oder Gruppenethik bezeichnet. Unter sozialer Ethik versteht Whyte dabei jene Denkweise, die den Druck der Gesellschaft auf den einzelnen Menschen moralisch rechtfertigt. Sie hat drei Hauptlehrsätze: den Glauben an die Gruppe als die Quelle der Schaffenskraft, den Glauben an die „Zusammengehörigkeit" als das wichtigste Bedürfnis des Einzelwesens und den Glauben daran, daß man durch Anwendung wissenschaftlicher Methoden dieses Gefühl der Zusammengehörigkeit erreichen könne. Die soziale Ethik stellt dabei eine Art Mythologie dar, wobei Whyte immer wieder auf die Unterschiede zwischen Mythologie und Praxis hinweist.

Whyte ist ein Skeptiker. Mit beißender Ironie kämpft er gegen eine häufig geradezu naiv erscheinende Gruppenseligkeit, gegen die Anbetung der Gruppe. Dabei erkennt er durchaus, daß so ein eigensüchtiger Individualismus wie der, der im Namen der protestantischen Ethik gepredigt wurde, niemals tatsächlich geduldet worden wäre. In Wirklichkeit haben die Menschen des 19. Jahrhunderts viel geschickter miteinander gearbeitet, als die großen Reden dieser Zeit es ahnen lassen. Und auch die die soziale Ethik propagierenden Gläubigen der Gruppe hegen in ihrem Innern einen geheimen Groll, einen latenten Widerstand gegen dieselbe Gruppe, die sie zum Götzen erheben wollen. Es besteht ein natürlicher Zwiespalt zwischen den einzelnen Menschen und der Gruppe, und jeder Mensch muß sich diesem Konflikt stellen. Es ist der Preis, den er dafür zahlen muß, daß er den Anspruch erhebt, ein Individuum zu sein.

Die junge Generation der Manager und der leitenden Angestellten ist ebenso ehrgeizig wie die alte. Aber man darf seinen Ehrgeiz nicht mehr so offen und rückhaltlos wie früher zeigen, man muß vielmehr versuchen, „to be a good chap". Auch geschieht die Anpassung an die Gruppennormen keineswegs einfach aus Feigheit, sondern vielfach auch aus einem Gefühl der Brüderlichkeit. Die Gruppe ist ein Tyrann; sie ist aber auch ein Freund, und sie ist beides zu gleicher Zeit. Diese beiden Eigenschaften können nicht getrennt werden, denn was der Gruppe auf der einen Seite die Macht über den Mann gibt, ist der gleiche Zusammenhalt, der ihm auch das Gefühl der Geborgenheit verleiht.

Besonders kritisch setzt sich Whyte mit den sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den Betrieben besonders beliebten „commitees" auseinander, da die Gruppenmitglieder das ausgeprägte Bedürfnis haben, auf gemeinsamem Boden mit den anderen zu stehen. Man scheut sich, unorthodoxe Ideen vorzubringen, da sie der vorherrschenden Meinung widersprechen und daher auf den entschlossenen Widerstand der Gruppe stoßen.

Deutlich wird die unterschiedliche Auffassung zwischen der alten und der neuen Ethik am Führungsleitbild im Betrieb. Die

alte Vorstellung stellt die individuelle Leistung in den Vordergrund. Der Direktor ist der erste Antreiber. Er ist mit seinem Beruf verheiratet und geht vollkommen in ihm auf. Er ist der Typ des von starkem persönlichem Ehrgeiz getriebenen Einzelkämpfers, wie er heute noch vor allem bei älteren Führungskräften häufig anzutreffen ist. Der neue Vorgesetztentyp dagegen zeichnet sich aus durch Wohlausgeglichenheit, durch die Fähigkeit und den Willen zur Zusammenarbeit; im Extremfall resigniert er vor seinen Führungsaufgaben und schafft nach dem Motto der „weichen Welle" eine Herrenklubatmosphäre, in der die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter keineswegs ausgenutzt wird.

In einem nach dem Leitbild der sozialen Ethik geführten Unternehmen ist der Wissenschaftler, der etwa als Stabsmann angesetzt wird, ein ausgesprochener Fremdkörper — ist doch eine wesentliche Eigenschaft von Wissenschaftlern ihr ausgeprägtes Streben nach persönlicher Unabhängigkeit. Gerade er wehrt sich verbissen gegen den Versuch des Managements, ihn der Organisation anzupassen. Whyte kommt daher zu dem Ergebnis, daß trotz der gewaltigen Mittel, die die amerikanische Industrie für die Wissenschaft ausgibt, der Erfolg deshalb ein relativ geringer sei, weil man gerade den besonders befähigten Wissenschaftlern nicht die Möglichkeit gebe, sich ihre Probleme selbst zu stellen, ihre Arbeitsmethoden frei zu wählen und in dem erforderlichen Ausmaße Grundlagenforschung zu betreiben.

Mit Leidenschaft und Brillanz wehrt sich der Verfasser gegen die Aufgabe der Persönlichkeit in der Organisation. Sie wird vom Subjekt zum fremdbestimmten Objekt. Gewiß, krasser Individualismus, der nur auf sich selbst bezogen ist, muß jede betriebliche und gesellschaftliche Ordnung gefährden. Whyte sieht diese Gefahr, aber er fürchtet, daß die Überbetonung der sozialen Ethik ein Klima entstehen lasse, das die Initiative und die Entschlußfreudigkeit des einzelnen hindere und seinen persönlichen Mut lähme. Aufgabe einer guten Organisation müsse es sein, der individuellen Dynamik den notwendigen Spielraum zu geben. Whyte versucht einen Weg aufzuzeigen, um diesem Dilemma zu entgehen. Er sieht ihn in einer stärkeren Betonung der Geisteswissenschaften bei der Ausbildung der künftigen Elite.

Uns scheint diese Schlußfolgerung keineswegs ausreichend: Es gilt vielmehr, schon in der Betriebsorganisation und in der betrieblichen Menschenführung Methoden zu entwickeln, die den Managern und den Mitarbeitern die Möglichkeit geben, persönliche Initiative zu entfalten und selbstverantwortlich zu handeln.

Dr. Wolfgang Borkel, Bad Harzburg

Die List der Qualität

Harry Pross: „Vor und nach Hitler. Zur deutschen Sozialpathologie", Walter Paperbacks Die Diskussion, Walter Verlag, Olten und Freiburg i. Br. 1962, 267 S., 8,80 DM.

Die Resultate der registrierenden Darlegungen des Schriftstellers Pross können unnachsichtig und unerbittlich streng sein, aber es geht ihnen ein geduldiges Fragen und ein unermüdliches Bedenken der sprachlichen Gegebenheiten voraus, in denen sich „die Lage" repräsentiert. Fast alle Arbeiten Pross', die jetzt gesammelt vorliegen, entwickeln sich aus dem Fragwürdigmachen bestimmter Redensarten oder Begriffsblöcke, die sich in dem Vokabular unserer zeitgeschichtlichen Publizistik ebenso eingenistet haben wie in dem Repertoire einer sogenannten öffentlichen Meinung.

Diese Technik der Dechiffrierung ist nicht eine bloße Marotte des Verfassers, sondern sie gehört zu den notwendigen Voraussetzungen einer Begriffs- und Meinungsbildung, wie Pross sie sieht und empfiehlt. Der einleitende Aufsatz „Zeitgeschichte als publizistische Aufgabe" zeigt die Ergebnisse solcher Argumentation aus dem Wort vor. Wenn es nämlich dem Publizisten als Zeitgeschichtler um Mitteilung und Verbindlichkeit geht (und ohne diese Postulate hat er seinen Beruf verfehlt), dann muß er den Mitteilungscharakter seiner Sprache genau erforschen und die Mitteilungsmöglichkeiten intensivieren. Der Publizist lebt von dem Sozialen, das er als Fundament des Verständnisses eines geselligen Verbandes betrachtet. Kritik an der Sprache ist zugleich auch Kritik an der Gesellschaft, die sich mit einer unverbindlichen Sprache zufriedengibt. Und Kritik ist eines der wesentlichen Kriterien des Publizisten als Zeitgeschichtler. Pross schreibt: „Der Publizist muß anstößig sein, er muß einen Anstoß geben." Das Wort „Kritik" ist hier durch das Wort „Anstoß" ersetzt, womit zugleich eine Antwort auf die Frage nach der vieldiskutierten „positiven Kritik" angeboten wird.

Welcher Art dieses Anstoßnehmen und Anstoßgeben ist, läßt bereits das Vorwort ahnen. „In der Regel muß man sich vor denen hüten, die ‚gesunde Verhältnisse' schaffen wollen" — liest man da und „Daß die Bevölkerung der Bundesrepublik ihren Staat, ihre Wirtschaft, ihre Kultur, schließlich sich selber als Zustand akzeptiert, halte ich für ein böses Symptom". Es ist immer wieder das Zuständliche, woran sich Pross entzündet, und immer das Bewegende, für das er plädiert — auch hier bleibt die Nähe zur Sprachproblematik spürbar: Die zu Klischees und Phrasen verfestigte Sprache wird wieder in Bewegung gesetzt.

Das gilt für alle zehn in diesem Buch gesammelten Aufsätze (von denen übrigens DIE NEUE GESELLSCHAFT zwei erstmals veröffentlichte). Und noch etwas ist ihnen gemeinsam: das Fragen nach der Selbstverwirklichung des Einzelnen in und außerhalb der gesellschaftlichen Formationen und Gruppierungen des staatlichen Gemeinwesens. Von solchen Fragestellungen, die in das Zentrum des Selbstverständnisses einer Gesellschaft und ihrer Kritiker zielen, zeugen schon die Titel einiger Arbeiten: „Studenten, Verbindungen, Politik", „Das Gift der blauen Blume", „Nazismus — vor und nach Hitler", „Deutscher Widerstand — gestern und heute". Die übrigen, in dieser Zeitschrift nicht publizierten Arbeiten sind betitelt: „Das Dritte Reich: Versuch einer Sozialreligion", „Politische Mythen im Stoff der Zeitgeschichte" und „Jüdischer Witz und gelber Stern".

Nichts hinterläßt den Eindruck nur polemischer Aggressivität, die sich mit dem Aufzeigen von strukturellen Schwächen in unserer Gesellschaft begnügte; es ist vielmehr bei aller — oft beißenden — Kritik der pädagogische Impetus unverkennbar, der Pross veranlaßt, den „modrigen Verliesen" der „Kulissen- und Bettpublizistik" den Versuch entgegenzusetzen, „die Quantität des Gedruckten der List der Qualität auszuliefern". Zwischen den Polen des Experiments und der Analyse hat Harry Pross eine auch stilistisch überzeugende Position der verantwortungsvollen Essayistik eingenommen, deren Wirkung auf das Selbstbewußtsein der Gesellschaft wir mit hoffnungsvoller Anteilnahme verfolgen sollten.

Wulf Segebrecht, München

Von Anliegen bis Zeitgeschehen

Sternberger / Storz / Süskind: „Aus dem Wörterbuch des Unmenschen", Deutscher Taschenbuch Verlag, München 1962, 152 S., 2,50 DM.

„Dürfen wir Sie bitten, sich wieder anzuschnallen und das Rauchen einzustellen!" Die Stimme des Mädchens klingt angenehm. Sie hat die distanzierte Freundlichkeit, die jeden anspricht, wenn sie alle meint: Um so unbehaglicher sind die Assoziationen, die bei den letzten Worten aufsteigen: „Rauchen einstellen!" Das hat man doch früher schon gehört. Richtig, in der Zeit, in der „Feuer einstellen!" ein Befehl war, den Millionen kannten. Die Mädchenstimme hat jetzt auf Englisch umgeschaltet. Die Tonlage verändert sich. Die Distanziertheit klingt eine Spur anders, und der Text wäre zu übersetzen mit: „Bitte drücken Sie Ihre Zigaretten aus!"

So geht's also auch. Aber dann landet das Flugzeug. Die Stewardeß geleitet die Menschenfracht zum Bus, der Bus hält vor einem bestimmten Loch des Flughafengebäudes, die Passagiere sickern in verschiedene Kanäle ein, in Schächte, Gänge, zu diesem Schalter, über jene Rolltreppe oder zum Ausgang. Aber da steht es wieder: „Rauchen einstellen!" Weiß auf die farbige Wand gepinselt, und darüber in englischer Sprache „Bitte rauchen Sie nicht!"

Wer über Deutschland fliegt, kann den beschriebenen Vorgang erleben, sooft er will. Wenn ich Sternberger, Storz oder Süskind wäre, trüge ich ein Wörterbuch mit mir, dann könnte ich nachsehen, woher „einstellen" eigentlich kommt, was die Geschichte des Wortes erzählt und auch, was ein Ausländer, des Deutschen nicht mächtig, erführe, wenn er versuchte, im Wörterbuch nachzusehen, was „das Rauchen einstellen" heißen könnte. Ich möchte wetten, er käme auf eine völlig falsche Fährte.

Das „Wörterbuch des Unmenschen" war ursprünglich eine Rubrik der Zeitschrift „Die Wandlung". Sie erschien, nachdem das Hitlerreich zusammengebrochen war. Die besten Intellektuellen arbeiteten an ihr mit, um gemeinsam ein besseres Deutschland aus der Niederlage heraufzuführen. Im „Wörterbuch" versuchten die drei Autoren, den Zwang zu zeigen, der im totalitären Wortgebrauch das Denken verkrustet. Sie wollten diese Krusten abstreifen, um der Erfahrung freie Bahn zu verschaffen. „Sprache", so setzten sie voraus, „ist die Gabe allein des Menschen, das verwirrende und befreiende, verräterische und erhellende, ausgreifende und fesselnde, lösende und bindende, selige und gefährliche Medium und Siegel seines Wesens. Soviel und welche Sprache einer spricht, soviel und solche Sache, Welt oder Natur ist ihm erschlossen. Und jedes Wort, das er redet, wandelt die Welt, worin er sich bewegt, wandelt ihn selbst und seinen Ort in dieser Welt."

Die Autoren schrieben Glossen, manchmal Essays, über eine Reihe totalitärer Grundbegriffe. Sie erweiterten diese Sammlung 1957 zu einem Buch und legen sie jetzt endlich in der Form vor, in der sie am weitesten reicht, als Taschenbuch. In dieser Ausgabe enthält die Sammlung folgende Begriffe: Anliegen (auch das „echte"), Ausrichtung, Betreuung, charakterlich, durchführen, echt-einmalig, Einsatz, Frauenarbeit, Gestaltung, herausstellen, intellektuell, Kulturschaffende, Lager, leistungsmäßig, Mädel, Menschenbehandlung, organisieren, Problem, Propaganda, querschießen, Raum, Schulung, Sektor, tragbar, untragbar, Vertreter, Wissen um, Zeitgeschehen. Da erscheinen also Vokabeln, die verfremdet worden sind, neben Originalschöpfungen der totalitären, irrationalistischen, aufklärungsfeindlichen Bewegung in Deutschland. Manche entstammen dem

Wortschatz der Neuromantik, andere ihrem Pendant, dem „realpolitischen" Verwaltungsstaat und seiner Tendenz, lebendige Wesen in Material zu verwandeln.

Die Autoren versuchen ohne Hochmut, uns diese Sprache fremd zu machen. Sie spüren genau, wo die Grenze zum Schulmeisterlichen verläuft und überschreiten sie nicht. Auch sind sie keine Puristen. Sie schreiben klar, einfach und so, daß jeder sie verstehen kann. Kurz gesagt: Gutes Deutsch gegen böses. Wer sie vom Standpunkt der Schulsprache her kritisieren wollte, könnte es leicht tun, etwa auf S. 55, wo vom „Herausstellen" gesagt wird, es habe „seine Entsprechung in einem Schuldbewußtsein", statt „dem entsprach ein Schuldbewußtsein". Aber darauf kommt es nicht an.

Dieses Büchlein sollte allen Abgeordneten, Lehrern und Journalisten deswegen als Pflichtlektüre verschrieben werden, weil es die beiden Grundübel unseres Sprechens, nämlich die überflüssige Substantivierung („Das Rauchen" statt rauchen) und die ihr verbundene „schlagartige" Sprechweise des von Vorschriften Eingeengten als s o z i a l e Übel brandmarkt. Überall, wo wir solche Unformen gebrauchen, verstärken wir den objektiven Zwang der Verhältnisse, statt ihm entgegenzuwirken.

Vom Unmenschen haben wir viel, viel zuviel an uns. Es wird mit der Zeit nicht weniger, sondern mehr. Wer aufpaßt, kann dieses Buch selber ergänzen. Auch die Demokratie bietet Anlaß genug: etwas hochspielen, einmal zusammensetzen, vom Tisch wischen, abschießen oder „grünes Licht geben".

Dr. Harry P r o s s, Salmers

„National"

Ernst Weymar: „Das Selbstverständnis der Deutschen. Ein Bericht über den Geist des Geschichtsunterrichts der höheren Schulen im 19. Jahrhundert", Ernst Klett Verlag, Stuttgart 1961, 232 S., Ln. 12,80 DM.

Unser nationales Selbstverständnis geschichtlich zu erforschen, ist eine der wichtigsten politisch-pädagogischen Aufgaben, die der historischen Wissenschaft zukommt. Diese Aufgabe ist nur zu lösen, wenn sich die historische Wissenschaft von offenen oder verborgenen nationalen Rücksichtnahmen löst, sich zu einer von nationalen Tabus und entsprechenden psychologischen Barrieren befreiten Einstellung zur deutschen Geschichte durchringt. Glücklicherweise kann man in der deutschen Forschung sinnvolle Ansätze zur Bewältigung dieser Aufgabe registrieren, ausgehend von unkonventionellen, gemessen an dem Selbstverständnis der historischen Wissenschaft im allgemeinen, beinahe nonkonformistischen Fragestellungen.

Dazu gehört auch die Arbeit von Ernst Weymar, die der Verlag durchaus zu Recht als einen „hochbedeutenden Beitrag zur Geschichte des Nationalismus in Europa" ankündigte. An den deutschen Geschichtslehrbüchern und ihren Autoren im 19. Jahrhundert zeigt Weymar die Entwicklung des deutschen Sendungsbewußtseins, das genährt wurde durch den Fremdenhaß und den teilweise inhumanen Fanatismus eines A r n d t, durch den beinahe heidnischen Atavismus eines J a h n, durch die Obrigkeitsgesinnung des lutherischen Protestantismus und manchmal auch durch den in eine mystifizierte „Deutschheit" gekleideten Universalismus des Katholizismus.

Erst recht nach 1848 wurde zum Inhalt des Selbstverständnisses der deutschen Geschichtspädagogen, „den Freiheitssinn durch den Gedanken der nationalen Größe" zu ersetzen. „Deutsch" oder „undeutsch" wurden bestimmend für die Wertvorstellungen einer Ideologie, auf deren Boden eine „patriotische Pädagogik" wuchs, die schließlich die Einschränkung der Kritik (also die Aufgabe der Wahrheit) forderte, um dem vaterländischen Interesse zu dienen.

Die klassischen, humanitär-liberalen, auf K a n t und über H u m b o l d t auf G o e t h e und S c h i l l e r zurückgehenden Traditionen wirkten sich in Deutschland kaum aus, verkehrten sich — von wenigen Ausnahmen abgesehen — dort, wo sie vorhanden waren, in einen obrigkeitsfrommen Untertanengehorsam.

Auch nach der Reichsgründung ließ sich die Hoffnung liberaler Pädagogen (wie Oskar J ä g e r) auf eine Rückkehr zu den humanitär-liberalen Traditionen nicht verwirklichen. „Wir sollen nationale junge Deutsche erziehen und nicht junge Griechen und Römer", verlangte schließlich Kaiser W i l h e l m II. Gegen den „schwärmerischen Teutonismus", „das echauffierte Preußentum", das „großwortige Deutschtum" im deutschen Geschichtsunterricht war nicht mehr aufzukommen mit der Forderung einer „Nationalerziehung im Dienste der Wahrheit": „Wenn man uns fragt, wie sich unser Unterricht national, am nationalsten, deutsch, deutscher, am deutschesten gestalten lasse, so antworten wir einfach — indem man sich auf allen Stufen, in allen Fächern bemüht, ihn immer wahrer zu machen" (Jäger, zit. Weymar, S. 222).

Dr. Helga G r e b i n g, München

Dichter, Revolutionär, Humanist

Ernst Toller: „Prosa, Briefe, Dramen Gedichte", Rowohlt Verlag, Hamburg-Reinbek 1962. Mit einem Vorwort von Kurt Hiller u. 1 Abb., 493 S., 10,80 DM.

Eine kleine Sensation am Rande des literarischen Geschehens ist das Wiedererscheinen der Werke von Ernst Toller; das Gesamtwerk wird wohl kaum einen Verleger finden. Die mutige Tat, zunächst eine umfangreiche, sorgfältig zusammengestellte Auswahl herauszubringen, wird gerade in der Generation, die von Ernst Toller nichts wissen kann, den Boden bereiten für eine neue Beschäftigung mit dem Werke dieses Mannes, der zu den zu Unrecht vergessenen Dichtern deutscher Sprache gehört.

An den Revolutionär und Politiker Ernst Toller, der in den furchtbaren Monaten des Bürgerkrieges in Bayern als Nachfolger Kurt Eisners an der Spitze der Räterevolution eine etwas dunkle Rolle gespielt haben soll, vermag sich nur noch der Historiker zu erinnern. Der Dichter Ernst Toller gilt unseren Literaturkritikern und Starliteraten als zwielichtige Erscheinung. Er steht im Rufe, ein Kommunist zu sein, und da Dichtung und Kommunismus einander ausschließen (es sei denn, es handelte sich um den kommunistischen Dichter Bertolt Brecht), scheint sich die Beschäftigung mit seinem Werk nicht zu lohnen.

Nicht nur die Nationalsozialisten haben Ernst Toller bitteres Unrecht zugefügt, ihn gezwungen, sein geliebtes Deutschland zu verlassen, wie Tucholsky in der Emigration aus dem Leben zu scheiden — auch unsere Wirtschaftswunderliteraten tun ihm Unrecht, wenn sie ihn so einfach als Kommunisten abtun. Ernst Toller war nie Kommunist, ebensowenig wie sein väterlicher Freund Kurt Eisner, der ermordete erste Ministerpräsident der Räterepublik Bayern (Kurt Eisner ist inzwischen Recht geschehen: Franz Schade räumte in seiner Schrift „Kurt Eisner und die bayerische Sozialdemokratie" in der Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung mit den üblen und hartnäckigen Vorurteilen gegenüber den ersten Tagen der bayerischen Republik des Jahres 1919 auf). An Ernst Toller haftet noch die Verleumdung von rechts, die ihn zum fanatischen Kommunisten abstempelte, der angeblich in Bayern eine Sowjetrepublik nach russischem Vorbild gründen wollte.

16 Jahre nach dem Ende des Naziterrors, 22 Jahre nach dem Tode des Dichters erschien jetzt der umfangreiche und zugleich erschwingliche Band mit Prosa, Briefen, Dramen und Gedichten jenes Mannes, dessen Stirn nie der Lorbeerkranz des gefeierten Dichters umwand.

Als die Nazis Deutschland beherrschten, floh Ernst Toller nach England, dann nach Amerika. Dort wählte er, wie Kurt Hiller berichtet, bettelarm, von seiner Frau im Stich gelassen, knapp zwei Monate nach dem Sieg des Faschisten Franco über die spanischen Republikaner, am 22. Mai 1939 in New York den Freitod. Ein Leben, erfüllt von politischen Kämpfen, Enttäuschungen und Verrat, ein Leben, das mit hohen Idealen begonnen hatte, endete in tiefster Resignation.

Bewegt liest man den ersten Abschnitt seiner Autobiographie „Eine Jugend in Deutschland", die er 1933 abschloß. Unter diesem Abschnitt steht schlicht, ohne jeden weiteren Kommentar: „Am Tag der Verbrennung meiner Bücher." Man erwartet Anklagen gegen die Barbaren, die es wagten, sich am lebendigen deutschen Geist zu vergreifen, die Tausende von Büchern der größten deutschen Dichter und Denker dem Feuer übergaben; man liest: „Die Barberei triumphiert, Nationalismus und Rassenhaß und Staatsvergottung blenden die Augen, die Sinne, die Herzen. Viele haben gewarnt, seit Jahren gewarnt. Daß unsere Stimmen verhallten, ist unsere Schuld, unsere größte Schuld."

Ernst Toller wurde 1893 als Sohn eines wohlhabenden jüdischen Kaufmannes in Samotschin geboren. Als Student wurde er Kriegsfreiwilliger des ersten Weltkrieges. Nach furchtbaren Erlebnissen an der Front bricht er zusammen, wird wegen seines schlechten Gesundheitszustandes aus dem Militärdienst entlassen, nimmt das Studium der Rechte und der Literatur wieder auf. Er lernt Friedrich Wilhelm Foerster, Max Weber und Gustav Landauer kennen, nähert sich der sozialistischen Bewegung.

War Ernst Toller Politiker oder Dichter, sind wir versucht zu fragen. Er war beides. Seine Dichtungen sind Ausdruck seines Kampfes für das Glück der Menschheit; sein Kampf galt der Erfüllung der Forderungen, die seine Dichtungen erhoben. Seine revolutionären Dramen sind politische Anklage und Vision, Aufschrei und Aufforderung, seine Gedichte lyrische Bekenntnisse, seine autobiographische Schrift „Eine Jugend in Deutschland" ist das erschütternde Dokument eines Lebens für die anderen. Seine Briefe aus der Festungszeit, deren erstes Erscheinen Hermann Kesten bereits 1933 in der Emigration ermöglichte, sind Zeugnisse unbeugsamen Glaubens an eine bessere Zukunft der Menschheit. Dichtung und Weltanschauung, Aufruf und Tat, Kunst und Leben verbanden sich in Ernst Toller zu einer Einheit, wie wir sie sonst kaum finden. Er war nie Dogmatiker, nie verließ ihn der kühle Verstand; er war kein Kommunist, wie es ein gewisser Martin Reso wahrhaben möchte, der 1957 in Jena über ihn eine Doktorarbeit schrieb. Man lese Kurt Hillers Vorwort zu der vorliegenden Ausgabe und seine temperamentvolle Abrechnung mit allen starrsinnigen Doktrinären, die Ernst Toller für

ihre Irrlehren retten wollen! Ernst Toller war Sozialist, in der weitesten Bedeutung dieses Wortes. Er war durchdrungen von dem Gedanken, das Volk zur Menschlichkeit führen zu müssen; er war undogmatisch, weltoffen, frei von Haßgefühlen. In seiner Jugendbiographie, die 1933 endet, lesen wir nicht ohne Bewegung über sein Verhältnis als Jude zu Deutschland: „Bin ich ein Fremder in Deutschland? Hat allein die Fiktion des Blutes zeugende Kraft? Nicht das Land, in dem ich aufwuchs, die Luft, die ich atmete, die Sprache, die ich liebe, der Geist, der mich formte? In allen Ländern regt sich verblendester Nationalismus und lächerlicher Rassenhochmut, muß ich an dem Wahn dieser Zeit, an dem Patriotismus dieser Epoche teilnehmen? Bin ich nicht auch darum Sozialist, weil ich glaube, daß der Sozialismus den Haß der Nationen ebenso wie den der Klassen überwinden wird? Soll ich dem Wahnwitz der Verfolger verfallen und statt des deutschen Dünkels den jüdischen annehmen? Stolz und Liebe sind nicht eines, und wenn mich einer fragte, wohin ich gehöre, ich würde antworten: Eine jüdische Mutter hat mich geboren, Deutschland hat mich genährt, Europa mich gebildet, meine Heimat ist die Erde, die Welt mein Vaterland."

Rainer Kabel, Neumünster

Demokratie und Notstand

Carl Joachim Friedrich: „Die Staatsräson im Verfassungsstaat", Verlag Karl Alber, Freiburg, München 1961, 151 S., 12,80 DM.

Vor uns liegt eine Studie über die Dogmengeschichte der Staatsräson im Verfassungsstaat, in deren Mittelpunkt Machiavelli, Harrington; Spinoza, Montesquieu, Calvin, Althusius, Milton, Locke, Kant und Hegel stehen. Sie zeichnet sich dadurch aus, daß sie mit einem klareren, rationaleren Begriff der Staatsräson arbeitet als Meinecke in seinem Werk „Die Idee der Staatsräson" und daß sie sich auf den Verfassungsstaat als Untersuchungsobjekt beschränkt, um einen Beitrag zur Rettung der gegenwärtigen Verfassungsstaaten vor dem Totalitarismus, dem modernen Absolutismus, zu liefern.

Nicht hinreichend beachtet hat Friedrich jedoch, daß der Begriff des Verfassungsstaates sehr weit und damit nach den Gesetzen der Logik fast inhaltsleer ist. Wir subsumieren heute unter anderem die konstitutionelle Monarchie mit ihrem monarchischen Prinzip, den gewaltenteilenden Rechtsstaat Montesquieus, den liberalparlamentarischen Rechtsstaat mit garantierten Grundfreiheiten und differenziertem Wahlrecht, den demokratischen Rechtsstaat mit gleichem Wahlrecht sowie den sozialen Rechtsstaat mit gerechter, demokratisch bewirkter Verteilung des Sozialproduktes unter den Verfassungsstaat. Nur durch die vereinfachte Betrachtung der Problematik des Verfassungsstaates, als den er jeden geordneten Staat gelten läßt, kann Friedrich Theoretiker wie Machiavelli, Harrington, Spinoza, Calvin, Milton und den Hegel der Restaurationszeit (die nicht einmal den gewaltenteilenden Rechtsstaat für ihre Staatsidee halten) in seine Untersuchung einbeziehen. Demgegenüber kommt es in unserer heutigen Weltsituation auf die Erringung und Verteidigung speziell des demokratischen und sozialen Rechtsstaates an, den keiner der von Friedrich untersuchten Theoretiker — aus ihrer geschichtlichen Lage ist das verständlich — vertritt. Es ist aber durchaus nicht gleichgültig, ob man die Staatsräson eines allgemeinen Verfassungsstaates oder die einer bestimmten Form des Verfassungsstaates behandelt.

Für den demokratischen (und sozialen) Rechtsstaat ergibt sich zum Beispiel die Frage, ob die Staatsräson hier nicht überhaupt in einer Räson der Demokratie aufgeht, die die demokratische Gestaltung jedes gesellschaftlichen Lebens verlangt. Mit anderen Worten: Da sich alle gesellschaftlichen Zustände ununterbrochen wandeln, müssen in einem demokratischen Rechtsstaat bei Veränderungen als neue Institutionen immer jene angestrebt werden, die dem einzelnen Bürger eine größere gleichberechtigte Mitbestimmung als bisher am Schicksal der Gemeinschaft ermöglichen. Diese Räson der Demokratie, die eine uns immer noch fehlende Lehre von der Demokratie erfordert, zeigt, daß sich Staatsräson im demokratischen Rechtsstaat nicht auf den Notstand und die Notstandsgesetzgebung beschränken kann, sondern daß permanent nach ihr gehandelt werden muß.

Friedrich beschränkt sich dagegen (weil er hauptsächlich die Erhaltung des Verfassungsstaates vor Augen hat) mit der Frage, was zu tun sei, wenn die Ordnung, die Verfassung von außen oder innen durch Feinde, die keine Ordnung anerkennen, in Gefahr komme. Damit verengt sich seine Frage zu der des Notstandes. Friedrich ist sich darüber klar, daß es letzte Sicherheit nicht gibt. Doch kann er gerade wegen der Beschränkung seines Themas aus den technisch-institutionellen Vorschlägen insbesondere Harringtons, Spinozas und Montesquieus sowie aus der Betrachtung des britischen Public Order Act von 1936 für die Notstandsgesetzgebung einige wertvolle Hinweise geben, die teilweise über die Vorschläge in der bisherigen bundesrepublikanischen Diskussion hinausgehen: „Die Ausnahmegewalt sollte nicht durch diejenigen ausgeübt werden, die den Aus-

nahmezustand erklären, sondern durch andere, die im Grundgesetz entsprechend zu bezeichnen wären. Die Gesetzgebung sollte durch eine gewählte Körperschaft wahrgenommen werden, sollte aber nicht die normale Legislative und auch kein Verfassungsgericht sein. Die Verwaltung (Exekutive) sollte einem hochgestellten Beamten oder einem Ausschuß übertragen werden und nicht in den Händen des Regierungschefs liegen. Jegliche Maßnahme auf dem Gebiet der Verwaltung oder der Gesetzgebung sollte sich gegen spezifische Verletzungen von bereits früher erlassenen Gesetzen richten, aber sollte nicht Organisationen oder Meinungen verbieten. Mit anderen Worten, wie bei der British Public Order Act of 1936 sollten die Handlungen festgelegt werden, welche subversiven Personen und Gruppen verboten sind, wie die Weitergabe von geheimen Informationen an Ausländer, das Tragen von Uniformen und die Einschüchterung anderer Bürger... Unter keinen Umständen sollte man jedoch diesen Personen ihre Grundrechte entziehen, und der Versuch, sie zu bestrafen, weil sie den Schutz der Grundrechte für sich in Anspruch nehmen, sollte selbst streng verboten sein."

Manfred Turlach, Andernach

Parteiengeschichte

Thomas Nipperdey: „Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918" (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 18), Droste-Verlag, Düsseldorf 1961, 454 S., 37,80 DM.

Eine der Lücken in der deutschen parteigeschichtlichen Forschung ist durch die Göttinger Habilitationsschrift von Th. Nipperdey geschlossen worden. Bislang fehlte ein Gesamtüberblick über die Organisationsformen und die historische Entwicklung der Organisationen der deutschen Parteien vor dem Ende des ersten Weltkrieges. Selbst bei den oft behandelten Arbeiterparteien findet man zumeist stark typisierende Untersuchungen oder aber solche Arbeiten, die knappe zeitliche Ausschnitte aus der Entwicklung herausgreifen.

Nipperdey unternimmt es nun, für alle relevanten Parteien einen Abriß ihrer besonderen organisatorischen Erscheinungsformen in der konkreten parteihistorischen Entwicklung zu liefern. Abgesehen von den Parteien der fremdsprachigen Minderheiten und ausschließlich regional auftretenden Parteien (der Welfen etwa) wird nur der politische Antisemitismus mit seiner sehr bewegten Organisationsgeschichte und den ungemein differenzierten Organisationsformen ausgelassen; das läßt sich aber rechtfertigen. Von besonderem Wert scheinen die Ausführungen über die liberalen Parteien zu sein, während die Deutsch-Konservativen etwas schematisierend behandelt werden und die Darlegungen über Zentrum und Sozialdemokraten im wesentlichen bereits bekannte Sachverhalte referieren.

Der Autor stellt die zunehmende Politisierung der Wählerschaft von den 70er Jahren bis 1914 als eine Grundtatsache des politischen Lebens fest und bewertet das zutreffend als ein Moment, das die Änderung der Organisationsformen in verschiedenen Parteien wesentlich mitbedingte. Sobald die Notwendigkeit auftrat, den Parteien Massenmitgliedschaft zu beschaffen — nämlich immer dann, wenn keine gleichgesonnenen sozialen Verbände diese Massenbasis lieferten (wie der Bund der Landwirte für die Konservativen, der Volksverein für das katholische Deutschland für das Zentrum) —, um auch in der Zeit zwischen Parlamentswahlen eine gewisse Verbindung mit den Wählern zu behalten, tauchten die spezifischen Probleme des Kampfes um den bestimmenden Einfluß zwischen Mitgliedschaft und traditionell die Führung innehabenden Honoratiorengruppen auf. Die Führungsgruppen wurden zunehmend mit Vertretern von großen sozialen Massenverbänden durchsetzt, weniger stark von den Repräsentanten der Wirtschaft. Das lag aber weitgehend an dem Umstand, daß die deutschen Parteien vor 1918 keine echte Verantwortung zu tragen hatten und deshalb die tatsächlich soziale Macht ausübenden Gruppen eher den direkten Kontakt mit der Regierung suchten, während die sozialen Massenverbände in stärkerem Maße den Umweg über die Parteien nahmen. Nipperdey hat in der vorliegenden Studie die Verbindungen der Parteien zu den Pressure-Groups nur am Rande gestreift, weil er darüber eine weitere Publikation vorbereitet, auf die man gespannt sein kann. Erst die Darlegung der Verzahnung von Parteien und sozialen Verbänden wird möglicherweise das Bild der deutschen Parteien vor 1918 ändern. Gleichfalls gilt es nun — wie Nipperdey mehrfach fordert —, die Entwicklung der Parteiorganisationen in regional begrenztem Rahmen zu untersuchen, weil dann die Mannigfaltigkeit des Parteilebens besser erfaßt werden kann und vor allem die Zusammenhänge zwischen Parteiorganisation, Mitgliederstärke, Wahlverhalten der Anhänger und den regional vorhandenen sozialen Organisationen darstellbar wird.

An dieser vorliegenden, sehr fleißigen und klar formulierten Arbeit kann niemand vorbeigehen, der sich mit deutscher Parteiengeschichte beschäftigt. Sie sollte Anregung zu weiteren Untersuchungen bieten.

Dr. Kurt Kliem, Marburg

Der Weg der Gewerkschaften

Wolfgang Hirsch-Weber: „Gewerkschaften in der Politik" (Schriften des Institutes für politische Wissenschaft, Band 13), Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen 1959, 166 S., 18,50 DM.

Der Verfasser zeigt am Beispiel des politischen Streiks das Verhältnis der Gewerkschaften zur Politik. In der Massenstreikdebatte der Jahre 1905 und 1906 forderte Rosa Luxemburg den politischen Streik als Instrument revolutionärer Aktion, während die Mehrheit der SPD ihn als defensive Waffe gegen Angriffe auf das Wahl- oder Koalitionsrecht verstanden wissen wollte. Die Gewerkschaften lehnten eine Beteiligung an der Diskussion ab, weil sie fürchteten, den weiteren Ausbau ihrer Organisationen zu gefährden. Erst in den Jahren unmittelbar vor dem ersten Weltkrieg, als sie wegen der Verhärtung der sozialpolitischen Fronten ein Gewerkschaftsverbot erwarteten, wuchs die Entschlossenheit, sich notfalls durch Generalstreik zu verteidigen.

Während des Weltkrieges, als die Gewerkschaften ihre öffentliche Anerkennung mit der „Burgfriedenpolitik" und trotz der steigenden Kriegsgewinne mit Verzicht auf Lohnstreiks honorierten, herrschte wieder politische Passivität. Auch die Revolution wurde nicht politisch verstanden. Davon zeugen der Verzicht auf das Weitertreiben der Revolution und der Eintritt in die „Zentrale Arbeitsgemeinschaft" durch die meisten Gewerkschaften. Erst als reaktionäre Kräfte durch den Kapp-Putsch versuchten, die bescheidenen Erfolge der Revolution rückgängig zu machen, wurde den Gewerkschaften der Umfang ihrer politischen Verpflichtungen klar. Der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund, der 1920 über 8 Millionen Mitglieder hatte, brach auch nach der Flucht von Kapp den Generalstreik nicht ab, sondern forderte eine Arbeiterregierung, Sozialisierung der Schlüsselindustrien und Entmachtung der Reaktion. In den folgenden Jahren der Enttäuschung beschränkten sich die Gewerkschaften vorwiegend auf Sozialpolitik. Geschwächt durch Inflation und Wirtschaftskrise machten sie 1933 nicht einmal den Versuch, Hitlers Machtantritt durch Ausrufung des Generalstreiks zu verhindern.

Nach 1945 wurden aus der Erkenntnis des politischen Versagens von 1933 Einheitsgewerkschaften gegründet. Sie sollten ein Bollwerk gegen erneute Restauration sein. Die Akzente wurden also, trotz parteipolitischer Neutralität, von Anfang an auf die politischen Aufgaben und Verpflichtungen der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer gesetzt. Da der moderne Staat durch seine Wirtschafts-, Steuer-, Kultur- und Sozialpolitik ständig die Interessen der Arbeitnehmer berührt, kann eine Gewerkschaft ohnehin nicht mehr politisch passiv sein. Der DGB griff die bereits in den zwanziger Jahren entwickelte Vorstellung einer Wirtschaftsdemokratie auf und machte sie zum Mittelpunkt seines Programms.

Nachdem die Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien zunächst an dem Einspruch der amerikanischen Besatzungsmacht und später an der Abkehr der CDU vom Ahlener Programm scheiterte, sah die Einheitsgewerkschaft in der Durchsetzung der vollen Mitbestimmung der Arbeitnehmer eine letzte Möglichkeit, die wiedererstarkten restaurativen Kräfte zu bremsen. Als befürchtet werden mußte, daß die in großen Teilen der Montanindustrie bereits eingeführte Mitbestimmung rückgängig gemacht werden sollte, drohten die Berg- und Stahlarbeiter mit Streik. Nachdem wenig später bekannt wurde, daß die Entwürfe des Bundestages zur Regelung der Mitbestimmung in den übrigen Wirtschaftsbereichen bei weitem nicht den Mindestforderungen der Gewerkschaften entsprachen, kam es zu zahllosen Demonstrationen und Warnstreiks.

Der Verfasser untersucht nun die Rechtmäßigkeit der Streikdrohung im ersten und der durchgeführten Warnstreiks im zweiten Fall. Dabei unterscheidet er zwischen Protest- und Widerstandsstreiks. Der Proteststreik diene lediglich dazu, dem Parlament klarzumachen, daß ein bestimmtes Gesetz von den Arbeitnehmern als lebenswichtig betrachtet werde. Sofern derartige politische Streiks als Protestdemonstrationen deklariert und außerdem von kurzfristiger Dauer seien, liege kein unzulässiger Druck auf das Parlament vor.

Auch der Widerstandsstreik sei gerechtfertigt, wenn ein Angriff auf die Grundrechte oder auf die Verfassung vorliege. Widerstandsrechte seien auch dann gegeben, wenn ein demokratisch gewähltes Parlament Errungenschaften der demokratischen Bewegung einschränken wolle, sofern es sich um schwerwiegende Eingriffe handele, z. B. die Abschaffung des Streikrechtes.

Soweit ist dem Autor zuzustimmen. Bei der Anwendung dieser Grundsätze auf den Kampf um die Mitbestimmung kommt er jedoch zu verblüffenden Schlußfolgerungen. Danach waren die Warnstreiks gegen die Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes ein unberechtigter Druck auf das Parlament. Der DGB habe zwar keine Pläne für einen Generalstreik gehabt, die Demonstrationen seien aber falsch deklariert worden, nämlich als „Warn"- und nicht als „Protest"-streiks. Deswegen habe der Eindruck entstehen

müssen, ein Generalstreik sei nicht ausgeschlossen.
Andererseits hält er die nicht realisierte Streikdrohung bei der Montanmitbestimmung für berechtigt. Im Gegensatz zu Alfred Weber könne man sich aber nicht darauf berufen, daß es sich um die Verteidigung bereits bestehender demokratischer Errungenschaften gehandelt habe. Um eine so wesentliche Sache, die einen Widerstandsstreik erforderlich mache, sei es nicht gegangen. Es habe sich vielmehr um einen auf zwei Industrien beschränkten normalen Arbeitskonflikt gehandelt. Die eigentlichen Verhandlungen seien zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern geführt worden. Das Parlament habe das Verhandlungsergebnis lediglich nachträglich mit geringen Veränderungen sanktioniert. Folglich habe das Parlament durch die Streikdrohung nicht unter Druck gesetzt werden können.
Uns scheinen diese Interpretationen etwas formal zu sein und den politischen Gegebenheiten, die doch nur gesellschaftliche Machtverschiebungen widerspiegeln, kaum gerecht zu werden. Schließlich bestätigt der Machtzuwachs der restaurativen Kräfte in den letzten Jahren jene Befürchtung der Gewerkschaften, die sie veranlaßten, beim Kampf um die Mitbestimmung vom Widerstandsrecht Gebrauch zu machen, wenngleich sie den politischen Effekt der betrieblichen Mitbestimmung überschätzt haben mögen. Dennoch ist die Arbeit von Hirsch-Weber ein wichtiger Beitrag zur Geschichte und Soziologie der Gewerkschaften.

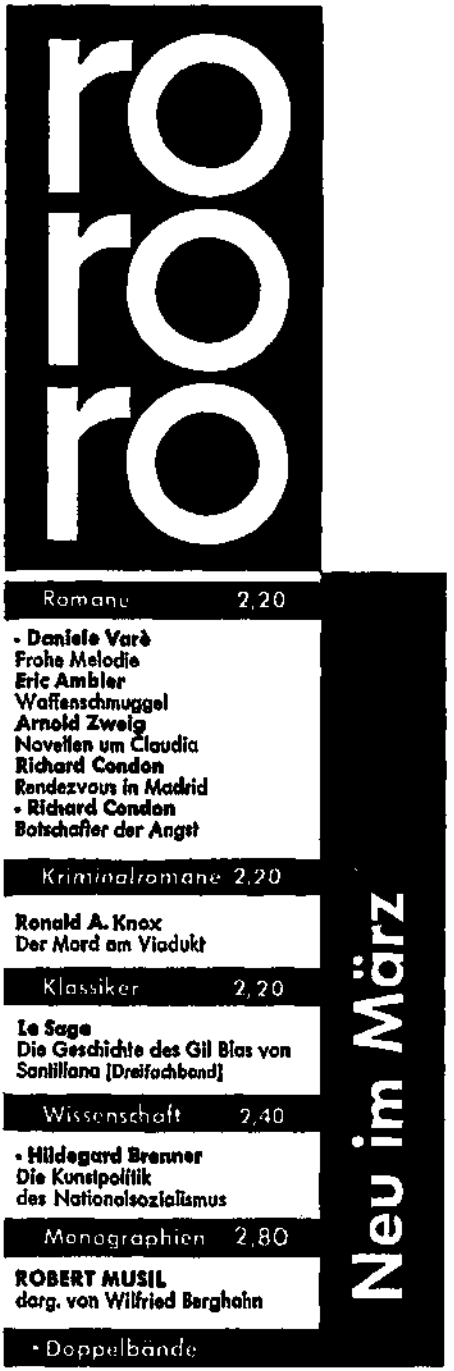
Dr. Günter Friedrichs, Frankfurt

Familie und Beruf

Pfeil, Elisabeth: „Die Berufstätigkeit von Müttern" (Veröffentlichungen der Akademie für Gemeinwirtschaft, Hamburg), Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen 1961. XV, 440 S.; Brosch. 25 DM, Lw. 29,50 DM.

Dunckelmann, Henning: „Die erwerbstätige Ehefrau im Spannungsfeld von Beruf und Konsum" (Veröffentlichung der Akademie für Gemeinwirtschaft, Hamburg), Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen 1961. 181 S., Brosch. 9,80 DM.

Mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft führte die Verf. 1956/57 eine Befragung an nahezu 900 Müttern aus vollständigen Familien mit wenigstens einem Kind unter 15 Jahren durch. Sie galt den Wandlungen der Normalfamilie, wie sie mit der steigenden außerhäuslichen Berufstätigkeit der Mütter — über deren Ausmaß übertriebene Vorstellungen bestehen — zusammenhängen. So sind noch immer drei Fünftel der 2,4 Mill. erwerbstätigen Mütter als Selbständige und mithelfende Familienangehörige in der vorindustriellen



Form der Mitarbeit tätig. Es geht Frau Pfeil nur um jene relativ kleine Gruppe von 12 v. H. der Mütter aus vollständigen Familien, die außer Haus berufstätig sind. Ergänzend und im Zusammenhang damit untersuchte H. Dunckelmann allgemein die Bedeutung der Erwerbstätigkeit der Ehefrau für das Haushalts- und Konsumniveau der Familie.

Eine zentrale Frage ist stets: Aus welchen Motiven sind Mütter berufstätig? Hier zeigen die Ergebnisse der Untersuchung, daß die oft angenommenen Interpretationsmuster von wirtschaftlicher Not einerseits und einem „egoistischen Selbständigkeitsstreben" der Frauen der tatsächlichen Komplexität der Motivationen nicht gerecht werden. In den breiten Schichten der Bevölkerung stehen die Motive des häuslichen Aufbaus an erster Stelle. Das „Notmotiv" tritt demgegenüber deutlich zurück, handelt es sich ja um Mütter aus vollständigen Familien, zu deren Verdienst ja noch das Einkommen des Ehemanns tritt. Die Berufstätigkeit wird überwiegend mit der Notwendigkeit begründet, zur Ausstattung, Verschönerung des Haushalts und der Wohnung beizutragen, so daß die Verf. die Mütterarbeit vorwiegend als familienorientiert klassifizieren zu können glaubt. Nicht nur gesteigertes Anspruchsniveau, auch die von den Ehepartnern erst nach der Eheschließung zu erarbeitende häusliche Grundlage spiegeln sich in diesen Antworten, die für nahezu drei Viertel aller Befragten in irgendeiner Form Gültigkeit haben. Die von beiden Ehepartnern gemeinsam durchgeführte Erarbeitung und ständig fortschreitende Vervollkommnung des Familienlebens und Perfektionierung der technischen Ausstattung des Haushalts ist nach Dunckelmann geradezu eine neue ökonomische Aufgabe der modernen Familie. Dabei ist zu beachten, daß rund vier Fünftel aller Mütter auf Verwandtenhilfe für Kinderbetreuung und Haushaltsversorgung zurückgreifen können, mögliche Konflikte zwischen Berufsarbeit, Haushalt und Kindererziehung also durch die Einschaltung von Verwandtenhilfe entschärft werden können. An Stelle der Mitgift durch die Eltern tritt — so könnte man sagen — die Mitarbeit der Verwandtschaft, es ist „die weitere Familie, welche die Erwerbsarbeit der jungen Frau tragbar macht" (Pfeil, S. 289).

Ist die Berufsarbeit in den breiten Schichten temporär begrenzt und noch weitgehend auf die ersten Jahre nach der Eheschließung beschränkt, so ist die der gehobenen Schichten grundsätzlich unbegrenzt. Hier zeigen sich also deutliche graduelle Unterschiede nach Bildungsgrad und sozialem Status, die insgesamt einen bemerkenswerten Trend zu einer schicht- und bildungsmäßig gebundenen Rollenänderung von oben nach unten erkennen lassen. Von der Verfasserin werden fünf Typen berufstätiger Mütter herausgestellt, die in den verschiedenen Sozialschichten in unterschiedlicher Stärke vertreten sind. Jeder Typus zeigt charakteristische Züge in Arbeitsmotiven und Arbeitsdauer, ein besonderes Verhältnis zur Entscheidung zwischen Weiterarbeit oder Beendigung der Arbeit, eine charakteristische Werthaltung und Bewußtseinslage der eigenen Situation. So ergibt sich ein Bild von einer weitgehend unreflektierten Familienorientiertheit in den unteren Schichten und einer familiengebundenen Berufsorientiertheit in den gehobenen Schichten. Da sich gerade dieser modifizierte Berufsfrauentypus — der einen Ausgleich zwischen Familie und Beruf zu finden sucht — auszubreiten scheint und sich durch besondere Verhaltensunsicherheit auszeichnet, müßten hier neue Wertmaßstäbe und Verhaltensweisen um so dringlicher gefunden werden. Die Dinge sind also im Fluß. Es wäre wertvoll, wenn hier Untersuchungen an vergleichbaren Gruppen eine tiefere Einsicht in die Problematik und gesichertere Ergebnisse ermöglichen würden.

Scheinbare Widersprüche ergeben sich in der grundsätzlichen Einstellung von Müttern zur Erwerbsarbeit. So glauben rund 70 v. H. der Befragten, daß Mütterarbeit zwar allgemein üblich werde, und doch wird sie in ihrem konkreten Fall nur von 3 v. H. der Befragten bejaht und begrüßt. Wenn gleichzeitig 67 v. H. der Mütter das Fehlen von Abwechslung, sozialen Kontakten und Anregung am Hausfrauendasein bemängeln, so wird ihr Dilemma sehr deutlich: Die Herauslösung des modernen Haushalts aus sozialen und wirtschaftlichen Strukturen und gesellschaftlichen Bindungen (weniger seine Funktionsarmut, wie E. Pfeil herausstellt) ist eine der entscheidenden Triebkräfte für den Schritt ins Berufsleben.

Daß es sich nicht um eigensüchtige und selbstbezogene Motive handelt, die Mütter zu einer Berufstätigkeit bestimmen, dafür spricht die Ablehnung aller „egoistischen" Motive durch die Mütter. Eine Reihe von Fragen, die Rückschlüsse auf möglicherweise emanzipatorische Antriebskräfte freilegen sollte, brachte ein interessantes Ergebnis. „Die Reaktion der Befragten war sehr entschieden: heftige Rückweisung, Ablehnung aller angebotenen Möglichkeiten — offensichtliche Gleichgültigkeit — verschämtes Zugeben — nachdrückliche Bejahung." Und hier das Resultat: Fast die Hälfte der Befragten wies den Katalog angesonnener emanzipatorischer Begleitmotive für ihre Erwerbsarbeit en bloc zurück (zwei Drittel der Arbeiterinnen). Am

nachdrücklichsten wurden abgelehnt der Wunsch nach Unabhängigkeit (84 v. H.), nach eigenem Geld (75 v. H.), eigener Leistung (71 v. H.), nach Abwechslung und sozialem Kontakt (68 v. H.), nach Anerkennung (62 v. H.) und Freude am Beruf (63 v. H.). „Die emanzipatorische Reizfrage kommt nicht an oder löst ein Gegenbekenntnis aus", wie die Verfasserin hierzu meint (S. 124). Auch hier ein Widerspruch: Das an anderer Stelle spontan am nachdrücklichsten vorgebrachte Argument für eine Berufsbefriedigung war der „Umgang mit Menschen" (89 v. H.) und „Freude am Beruf", den immerhin jede dritte Frau gelten ließ (S. 185).

Hier wird ein für die Beurteilung der Frauen- und Mütterarbeit zentraler Problemkomplex deutlich, der leider immer und so auch hier vernachlässigt wird. Wir wissen, je stärker und heftiger eine Reaktion, um so mehr ist sie ein Zeichen für eine emotionale Aufladung eines Gegenstandes, ein neuralgischer Punkt, dessen Tiefenstruktur nicht ohne weiteres erkennbar wird. Wir stehen hier vor dem Tatbestand, daß allgemeine Werturteile der Gesellschaft zur Mütterarbeit von diesen teils widerspruchslos übernommen, teils bewußt reflektiert werden, den kulturell fixierten Normen jedoch entgegengehandelt wird. Nun unterliegt ja gerade die Mütterarbeit dem einmütigen Verdikt der Gesellschaft. Hiergegen wendet sich auch indirekt die Verfasserin mit ihrer Betonung der Familienorientierung der Mütterarbeit.

Da die Frau als Mutter zu Opfersinn, Hingabe an die Familie sozialisiert, die Priorität der Mutterrolle kulturell geprägt und festgelegt ist, muß sie sich als Erwerbstätige dazu in Widerspruch setzen und sich dafür rechtfertigen. Die Liebe zum Beruf, der Wunsch nach Unabhängigkeit, nach eigener Leistung und bestimmten Werten außerhalb des Familienrahmens entsprechen nicht dem kulturell geprägten Leitbild der Mutter. Das könnte die heftige Reaktion der befragten Mütter erklären. Es scheint weniger auf eine fraglos gefestigte Familienorientiertheit zu deuten als sehr viel mehr auf eine erhebliche Verhaltensunsicherheit, auf einen möglichen Wandel in der Einstellung zu zwei verschiedenen Wertvorstellungen: Familie und Beruf. Das Fazit der Verfasserin, daß „die familiäre Haltung über die Gegenhaltung" gesiegt habe, scheint uns die hier angedeutete Problematik (vgl. den Aufsatz der Rezensentin in Heft 1/1963 dieser Zeitschrift — Die Redaktion) zu verwischen.

Dr. Renate Lepsius, München

Das Ende einer Idee

Reinhard Höhn: „Die Armee als Erziehungsschule der Nation — das Ende einer Idee", Verlag für Wissenschaft, Wirtschaft und Technik, Bad Harzburg 1963, 590 S., 54,— DM.

Wie ein spannender zeitgeschichtlicher Roman liest sich das Buch, das Reinhard Höhn soeben veröffentlicht hat. Die Lektüre des Berichtes vermittelt einen Eindruck davon, wie weitgehend die Grundfragen des Aufbaues der Bundeswehr vorgeformt sind durch die Geschichte der Beziehungen der deutschen Armee zum Staat, zu politischen Ideen und Parteien, zu Nation und Vaterland.

Im absoluten Staat fand die Idee von der Armee als einer Schule der Nation keinen Raum. Die Entscheidung über Krieg oder Frieden war Sache des Regenten, der Einsatz für ein Vaterland war dem absoluten Staat fremd. Den Zusammenhang zwischen der Armee und politischen Ideen und Strukturen arbeitete zuerst der Heeresreformer Scharnhorst heraus. Höhn schreibt dazu: „Der Generalstabsoffizier Scharnhorstscher Prägung ist nicht der hochqualifizierte neutrale Techniker und Spezialist, sondern bei all seinem fachlichen Können und Wissen der politische Offizier, der in den großen Ideen seiner Zeit wurzelt und von ihnen getragen wird" (S. 475). Und weiter: „Die Spitzentypen des Scharnhorstschen Generalstabes, Männer wie Clausewitz, Grolmann, Boyen-Tiedemann, von Gneisenau gar nicht zu reden, sind ausgesprochen politische Offiziere. Sie erkennen klar den Zusammenhang zwischen der politischen Reform des preußischen Staates, die durch Stein und Hardenberg vorgenommen wurde, und der militärischen, wie sie Scharnhorst und seine Schule betreiben" (S. 478).

Aber dann kamen mit dem deutschen Kaiserreich im 19. Jahrhundert die Bündnisse der Armee mit den Ideen und Institutionen des Obrigkeitsstaates gegen die Liberalen und Sozialisten, zugunsten der Monarchie gegen die Republik. Standort und Taktik der Armee und ihres Generalstabes blieben dabei in den Jahrzehnten bis 1918 nicht einheitlich, sie waren im Frieden andere als während der Kriege. In Friedenszeiten neigte die Armee dazu, sich auf die Technik der militärischen Ausbildung zurückzuziehen, weil es unmöglich war, „eine in sich gespaltene Gesellschaft mit Hilfe der Erziehung in der Armee zu einer geistigen Einheit zurückzuführen" (S. 569). Im Kriege dagegen, und vor allem während des ersten Weltkrieges, suchte man die Armee als Erziehungsschule der Nation zu einer letzten und höchsten Vollendung zu ent-

wickeln. Höhn zieht das Fazit daraus: „Der Zusammenbruch von 1918 setzte allen Bemühungen um einen zielbewußten Einsatz des vaterländischen Unterrichts im Rahmen der geistigen Kriegführung ein Ende. Damit wurde zugleich die Idee von der Armee als Erziehungsschule der Nation zu Grabe getragen. Sie war aus dem Bestreben entstanden, eine Gesellschaft, die sich im Gegensatz zur überkommenen monarchischen Ordnung entwickelt hatte, auf dem Wege über die Erziehung in der Armee geistig umzuformen . . . Die Armee ignorierte die geistige Spaltung und glaubte, die Situation mit rein vaterländischen Durchhalteparolen meistern zu können. Dabei zeigte sich . . . wo die Grenzen der Armee im Rahmen der Gesellschaft liegen." (S. 569).

Die Bundeswehr hat versucht, an den Ursprüngen der Entwicklung bei Scharnhorst anzuknüpfen, ohne eine Schule der Nation im Stile des deutschen Kaiserreiches werden zu wollen. Ihr bisheriger Oberbefehlshaber, Strauß, konnte dabei der Versuchung nicht widerstehen, ein Bündnis zwischen Armee und politischer Herrschaft in anderer Form erneut ins Auge zu fassen. Die Bundeswehr zeigte sich daran nicht interessiert, und die gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse in der Bundesrepublik hätten einen solchen Versuch überdies scheitern lassen. Manche der Ideen und Methoden jedoch, die bei der Erziehung der Soldaten der deutschen Armee während des Kaiserreiches hoch im Kurs standen, sind auch heute noch nicht überwunden. Höhns Bericht etwa über den „Einsatz der Religion im Kampf gegen die Sozialdemokratie" ist für den besonders aufschlußreich, der gelegentlich einen Blick in die Soldatenausgabe des Blattes „Mann in der Zeit" tut. Aber was heute die Ausnahme ist, war früher die Regel, und was jetzt selbstverständlich zu werden beginnt, war damals nicht einmal als Ausnahme denkbar. Es ist ein Verdienst von Höhn, Freunde und Gegner einer Integration der Bundeswehr in den demokratischen Staat an die wechselvolle Geschichte der Beziehung zwischen Armee, Staat und Gesellschaft in Deutschland erinnert zu haben.

Ulrich Lohmar, Bielefeld

Für das nächste Heft dieser Zeitschrift sind folgende Beiträge vorgesehen

Prof. Dr. Golo Mann

Hundert Jahre Sozialdemokratie

Perspektiven der Europapolitik

Autoren: Dr. Hans Apel
Willi Birkelbach, MdB
Sicco L. Mansholt, Vizepräsident der EWG
Dr. Karl Mommer, MdB
Dr. Heinrich Troeger

Manfred Turlach

Föderalismus in Deutschland

Stephan Thomas

Die „neue" Politik der SED

Prof. Dr. Helmut Arndt

Die Aufgaben eines Bundeskonzentrationsamtes

DIE AUTOREN DIESES HEFTES

Fritz Erler absolvierte nach seinem Abitur (1932) das Verwaltungsseminar in Berlin; 1938 aus dem Verwaltungsdienst ausgeschieden, in der chemischen Industrie tätig. Ende 1938 wegen illegaler Arbeit verhaftet, zu zehn Jahren Zuchthaus verurteilt; ab Mai 1945 Landrat in Biberach (Riß); später Landrat in Tuttlingen (Donau). Mitglied des Deutschen Bundestages, Mitglied des Präsidiums der SPD, einer der drei stellvertretenden Vorsitzenden der Bundestagsfraktion der SPD.

Dr. Heinz Pächter ist Korrespondent der „Deutschen Zeitung" bei den Vereinten Nationen in New York und lehrt diplomatische Geschichte an der New School for Social Research in New York.

Dr. Ulrich Dübber studierte politische Wissenschaften, öffentliches Recht und Geschichte in Berlin und Bonn. Von 1954 bis 1961 Wissenschaftlicher Assistent bei der SPD-Bundestagsfraktion, jetzt Rundfunkkorrespondent in Bonn.

Dr. G.-H. Horn studierte Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, ist seit 1946 Leiter des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein, Regierungdirektor. Veröffentlichungen zu Grundsatzfragen der Demokratie in den „Politischen Studien" und in den „Gewerkschaftlichen Monatsheften".

Dr. Erich Küchenhoff studierte Rechtswissenschaft. Zusammen mit Günter Küchenhoff schrieb er eine „Allgemeine Staatslehre". Seit mehreren Jahren arbeitet er als wissenschaftlicher Assistent an einem Kommentar zum Grundgesetz mit.

Dr. Lutz Köllner studierte Volkswirtschaft an der Universität Münster und arbeitet dort als wissenschaftlicher Assistent. Er beschäftigte sich vor allem mit Problemen des internationalen Wettbewerbs und Kapitalverkehrs.

Dr. Moshe Tavor ist Chefredakteur der in Jerusalem erscheinenden Zeitung „Davar", des Blattes der Gewerkschaftsbewegung in Israel. Er studierte Rechtswissenschaft an der Universität Prag und wanderte 1939 nach Palästina aus. Von 1957 bis 1960 war er Leiter der Informationsabteilung der Israel-Mission in Köln.

Günther Bartsch lernte in der öffentlichen Verwaltung und war nach Kriegsgefangenschaft während der ersten Nachkriegsjahre in kaufmännischen Berufen tätig. Von 1948 bis Ende 1949 Jugendsekretär der KPD in Niedersachsen, anschließend kurze Zeit 2. Landesvorsitzender der FDJ. 1953 Austritt aus der KPD. Jetzt Bankangestellter; Inhaber des Verwaltungsdiploms. Im Nebenberuf Publizist.