

# **DIE NEUE GESELLSCHAFT**

**Herausgegeben von**

**Otto Brenner**

**Fritz Ertler**

**Waldemar von Knoeringen**

**E. W. Meyer**

**Carlo Schmid**

**Carl Schumacher**

**Herbert Wehner**

**13. Jahrgang Heft 5 September/Oktober 1966**

# Inhalt

<b>Das niedersächsische Modell der „christlichen Gemeinschafteschule“</b>	<b>339</b>
Von Dr. Konrad Müller	
<b>Prof. Dr. Erwin K. Scheuch</b>	
<b>Führungsgruppen und Demokratie in Deutschland</b> . . . . .	<b>356</b>
<b>Ulf Preuss</b>	
<b>Von der Arbeiterpartei zur Volkspartei</b> . . . . .	<b>371</b>
<b>Diskussion</b>	
<b>Dr. Wilfried Ueberhorst</b>	
<b>Energieverbrauch und Lebensstandard</b> . . . . .	<b>386</b>
<b>Zeitgeschehen</b> . . . . .	<b>394</b>
<b>Berichte und Analysen</b>	
<b>Die Kommunalverwaltung in Mitteldeutschland</b> . . . . .	<b>402</b>
Von Rainer Waterkamp	
<b>Kritik</b> . . . . .	<b>411</b>
<b>Vorschau</b> . . . . .	<b>422</b>
<b>Die Autoren dieses Heftes</b> . . . . .	<b>423</b>

Chefredakteur: Dr. Ulrich Lehner, MdB, Bielefeld, Pressehaus, Postfach 26 und 27; Telefon 6 31 11; verantwortlicher Redakteur: Wilhelm Ingerschid.  
VERLAG NEUE GESELLSCHAFT GMBH, 48 Bielefeld, Pressehaus, Postfach 26 und 27; Telefon 6 31 11; Fernschreiber Nr. 09 32 845. Postcheckkonto Hannover 62 68, Bankverbindung: Bank für Gemeinwirtschaft, Bielefeld, 412. Druck: Presse-Druck GmbH, Bielefeld.  
DIE NEUE GESELLSCHAFT erscheint alle zwei Monate. Bezug durch die Post, den Buch- und Zeitschriftenhandel oder durch den Verlag. Bezugszeit halbjährlich. Kündigungen zum 15. Juni und 15. Dezember. Halbjahresabonnement (3 Hefte) Inland: 9,— DM einachtl. Postvertriebsgebühren; Ausland: 9,— DM zuzügl. Porto. Einzelpreis 3,— DM zuzügl. Porto. — Anzeigenpreisliste Nr. 4.

# Das niedersächsische Modell der „christlichen Gemeinschaftsschule“<sup>1)</sup>

Konrad Müller

In den gegenwärtigen schulpolitischen Erörterungen in mehreren deutschen Ländern ist deutlich geworden, daß der Weg zu ländlichen Schulen, die in Jahrgangsklassen gegliedert sind und jedermann offenstehen, erschwert ist, weil die bisherige Schulordnung mehrere Schularten gleichberechtigt nebeneinander zuläßt oder Bekenntnisschulen einen Vorrang gibt. In dieser Lage sind überall Bestrebungen entstanden, allgemein oder für schwierige konfessionssoziologische Verhältnisse Gemeinschaftsschulen mit einem Vorrang auszustatten. Die eine solche Entwicklung fördernden Kräfte bemühen sich, die Widerstände gegen einen solchen Weg, die namentlich von kirchlicher Seite kommen, dadurch auszuschalten, daß sie der Gemeinschaftsschule im Verhältnis zur Bekenntnisschule das Odium religiöser Indifferenz nehmen und bei ihr den Charakter einer „christlichen Schule“ oder die „christliche“ Prägung oder Komponente hervorheben und ausgestalten wollen. Gegenüber den Zweifeln an der Legitimität eines Vorranges für solche Schulen und gegenüber der Frage nach der Gestalt dieser Schulen will dieser Beitrag am Beispiel der niedersächsischen christlichen Gemeinschaftsschule („Schule für Schüler aller Bekenntnisse“) eine Antwort geben. Der niedersächsische Typ hat zwar in den südwestdeutschen Simultanschulen ältere Vorläufer. Er ist aber doch in seiner Entstehung auf dem Boden der neuen demokratischen Ordnung eine moderne Erscheinung eigener Prägung. Der Schulkampf 1954, der mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1957 endende Streit um das Reichskonkordat und die Diskussion um das Niedersächsische Konkordat von 1965 haben zudem die Klärung des niedersächsischen Schultyps in seiner Begründung und Eigenart so wesentlich gefördert, daß eine Beschreibung erleichtert und für die weiteren Erörterungen vielleicht von Nutzen ist. Diese Darlegung erhebt nicht den Anspruch, die „christliche Gemeinschaftsschule“ als pädagogische Möglichkeit zu begründen<sup>2)</sup>. Sie beschränkt sich darauf, die zuvor gestellten Fragen nach dem geltenden Recht und nach dem Standort der niedersächsischen Gemeinschaftsschule in der deutschen schulrechtlichen Entwicklung zu beantworten.

\*

Es gibt eine ideologische Begründung der Gemeinschaftsschule, die nur dieser die Fähigkeit zuerkennt, zu Gemeinschaftsgesinnung, Toleranz und selbständigem Denken erziehen zu können. Die so ideologi-

<sup>1)</sup> Dieser Beitrag ist ein überarbeitetes Kapitel aus dem Vortrag „Leistungsfähigkeit, Toleranz und Freiheit als Leitgedanken der niedersächsischen Schulpolitik“, den der Verfasser am 2. Januar 1966 in der Evangelischen Akademie Loccum im Rahmen der Tagung „Nach dem Konkordat — Um die Freiheit der christlichen Schule in Niedersachsen“ gehalten hat.

<sup>2)</sup> Sie ist daher auch keine Antwort auf zwei dem Verfasser erst nach Drucklegung dieses Aufsatzes bekanntgewordene neuere Aufsätze, die die theologische Legitimität und pädagogische Möglichkeit einer christlichen Gemeinschaftsschule in Frage stellen. Der Vollständigkeit halber sei auf sie hingewiesen: Hans Stück: „Schule und Christentum — Fragen zum Niedersächsischen Schulgesetz“, in: „Theologia practica“, Band 1 (1965), S. 132 ff. Horst Wetterling: „Muß ein Lehrer Christ sein?“, in: „Die Zeit“, Nr. 31/1966, S. 9 f.

sierte Gemeinschaftsschule erscheint denen, die anderen schulpolitischen Vorstellungen anhängen, als ein Ideal wie das ihre, und sie macht es ihnen unmöglich, einem Ideal vor dem anderen einen Vorrang zuzuerkennen. Ich sehe in der ideologischen Verabsolutierung der Gemeinschaftsschule eine Kompromittierung ihres Sinnes und in ihren ideologischen Anhängern daher gefährliche Wortführer einer guten Sache. Was heißt ideologische Verabsolutierung? „Die Ideologie ist ein System des gesellschaftlichen Denkens, worin die außerempirischen Kategorien und die Auswahl des empirischen Materials durch die gesellschaftlichen Interessen und Affekte des Betrachtenden beeinflusst, wenn nicht gänzlich bestimmt werden. Die Ansicht des Betrachtenden von dieser Welt entspricht daher nicht notwendigerweise ihrer Struktur, sondern reflektiert eher seinen Platz darin. Noch offensichtlicher ist der ideologische Charakter des gesellschaftlichen Denkens in der Sphäre der Werte. Außerdem ist sich der Betrachtende der Verbindung zwischen seinem Denken und dessen historischem Zusammenhang weitgehend nicht bewußt; bestimmende Einflüsse und Faktoren bleiben ihm verborgen und werden von ihm nicht selten geleugnet).“

Die ideologische Komponente in der Befürwortung und Begründung der Gemeinschaftsschule fließt aus verschiedenen Quellen. Bei der Schulneuordnung von 1919 waren stärker als die konfessionellen die sozialen Motive, die sich mit den standespolitischen Forderungen der Volksschullehrer verbanden<sup>5)</sup>. Man wollte die Isolierung der Volksschule überwinden, in ihrer Grundstufe die Kinder aller sozialen Klassen vereinigen und die Volksschule durch Übergänge zu den weiterführenden Schulen zum „organischen“<sup>6)</sup> Bestandteil eines geschlossenen Systems machen. Das war der wichtigste Antrieb der sogenannten „Einheitsschulbewegung“, der ihr ihren großen Elan gab und dessen Anliegen sich mit den Entscheidungen der Weimarer RV durchgesetzt hat. Nicht so eindeutig hat sich die „Einheitsschulbewegung“ mit anderen Postulaten durchgesetzt, namentlich mit der Forderung nach konfessioneller Einheit der Schule. Sie stammt ursprünglich aus dem Gedankengut des bürgerlichen Liberalismus, der mit der Forderung nach Sektenschulen den kirchlichen Einfluß auf die Schule treffen und brechen wollte. Die Forderung des bürgerlichen Liberalismus wurde in der Entfremdung zwischen Arbeiterschaft und Kirche vom Sozialismus übernommen, und sie wurde für die von der Kirche bevormundeten Lehrer zu einer Sache ihrer Freiheit. Auf sie konzentrierte sich nach den halben Entscheidungen der Weimarer RV das Interesse der alten Anhänger der Einheitsschulbewegung, und hier lebte der Elan weiter, den die soziale Seite der

<sup>5)</sup> N. Birnbaum, Artikel „Ideologie“, in: RGG, Bd. 3, S. 557 ff.

<sup>6)</sup> Walter Landt: „Die Schule in der Reichsverfassung“, Berlin 1929, S. 71 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 WeimRV.

Sache in der älteren Auseinandersetzung entzündet hatte. Im Dritten Reich erhielt die Forderung nach der konfessionellen Einheitsschule einen ihren bisherigen Anhängern gewiß gänzlich unerwünschten Zugang. Der Volksgemeinschaft war die Gemeinschaftsschule adäquat. Nach 1945 gab es bei den Gegnern des Nationalsozialismus über alle sozialen und konfessionellen Grenzen hinweg ein so starkes und neues Gefühl der Gemeinschaft, daß auch frühere Anhänger der Konfessionsschule, namentlich in Kreisen der evangelischen Kirche, geglaubt haben, die alten Gräben nicht wieder neu ziehen zu sollen. Diese Skizze einer Ideengeschichte der Gemeinschaftsschule wollte dies zeigen: „Gesellschaftliche Interessen und Affekte des Betrachtenden“ spielen in der Befürwortung und Begründung der Gemeinschaftsschule eine entscheidende Rolle. Wenn nur sie die Gemeinschaftsschule legitimieren würden, so wäre es schwer, für sie gegenüber anderen schulpolitischen Ideen einen Vorrang zu beanspruchen.

Es kommt darauf an, die Begründung der Gemeinschaftsschule zu entideologisieren. Die schulpolitische Konzeption der Weimarer Reichsverfassung bietet dafür den ersten und besten Ansatz. Indem hier die Errichtung von Bekenntnisschulen davon abhängig gemacht wird, daß dadurch ein „geordneter Schulbetrieb nicht beeinträchtigt“ wird, stellt sie es auf etwas ab, was die Leistungsfähigkeit der Schule bestimmt. Landé, der maßgebliche Justiztitular im preußischen Kultusministerium, sagt es mit den Worten: „Das einzige, was bei Vermehrung der Zahl der öffentlichen Volksschulen in Verfolg der Elternanträge unter Umständen zu befürchten ist, ist geminderte Möglichkeit für eine gewisse Höhengliederung (Gliederung in aufsteigende Klassen) und Breitengliederung (Gliederung in besondere Klassen für Begabte, Hilfsschuleinrichtungen usw.) der öffentlichen Volksschulen.“ Hier haben wir also, in der Verfassung berücksichtigt, den Zusammenhang zwischen Gliederung der Schulen und Qualität der Bildung, das Interesse an einer den Erziehungserfolg der Schule fördernden optimalen Gliederung. Wird die optimale Gliederung zum Organisationsprinzip in unserem Schulwesen, so ergibt sich bei der Entstehung von Schulen für gesellschaftliche Gruppen unvermeidlich die Pflicht des Staates, der Benachteiligung derjenigen, die der Gruppe nicht angehören, in den ihnen verbleibenden Schulen vorzubeugen. Dies kann er an den Orten, an denen wegen ihrer Größe nicht für alle Schulen eine volle Gliederung gesichert ist, nur tun, indem er eine Schule dadurch privilegiert, daß er sie gegen eine Verkürzung ihrer Gliederung schützt. So können jedoch nicht Bekenntnisschulen privilegiert werden, weil dann eine mit den Grundrechten nicht zu vereinbarende Lage für diejenigen Erziehungsberechtigten, die die Bekenntnisschule ablehnen, entsteht. Sie müßten entweder auf den Eintritt ihrer Kinder in die die besten Bildungschancen bietende Schule verzichten — dann verlieren die

Kinder die Chancengleichheit, und der Gleichheitsgrundsatz ist verletzt. Oder sie müssen für den Eintritt ihrer Kinder in die Vorrangsschule die Erziehungsprinzipien einer Gruppe in Kauf nehmen, der sie nicht angehören oder die sie trotz Zugehörigkeit zu dieser Gruppe ablehnen. Dieser Preis für Gleichheit der Bildungschancen ist unzumutbar. Der Bürger jeder Konfession und Weltanschauung hat Anspruch darauf, daß sein Kind in der bestgegliederten Schule mit den anderen Kindern gleichberechtigt ist. Diese Gleichberechtigung kann nur eine Schule geben, die mit ihren Zielen nicht einer Gruppe im Staate verpflichtet ist. Das ist der wesentliche Sinn der Gemeinschaftsschule als Vorrangsschule<sup>41)</sup>.

Welche Motive und Ideologien auch immer die schulpolitischen Regelungen der Weimarer Republik hervorgebracht haben — der „geordnete Schulbetrieb“ als Maxime für die Errichtung von Bekenntnisschulen, also die Einführung eines Maßstabs der Leistungsfähigkeit, setzt in konfessionell nicht völlig homogenen Verhältnissen eine gruppenfreie Schule als Vorrangsschule voraus. Damit hat bereits die Weimarer Verfassung die Gemeinschaftsschule entideologisiert. Sie hat ihr keine besonderen Werte und Ziele beigegeben, sondern sie zum notwendigen Kernstück einer Schulorganisation gemacht, die wohl Leistungsfähigkeit der Schule und Gleichheit sichern, daneben aber in der Zulassung von Gruppenschulen freizügig sein sollte. Sie hat damit den Gedanken der Gemeinschaftsschule objektiviert und für jeden Bürger annehmbar gemacht — vorausgesetzt, daß hier nicht nur als Bedingung für die Errichtung von Bekenntnisschulen Maßstäbe der Leistungsfähigkeit angelegt, sondern damit nur ein erster Schritt zu einer allgemeinen Reform getan worden wäre. Davon aber konnte in dem wirtschaftlichen Tiefstand nach dem Ersten Weltkrieg und in der Primitivität des Verkehrs der zwanziger Jahre keine Rede sein. Das neue Schulrecht und die Schulwirklichkeit klappten heillos auseinander. Es gab nicht ein Rezept, nicht einmal eine Ahnung davon, wie man die einklassigen Schulen von mehr als 10 000 Gemeinden zu besser gegliederten Schulen zusammenfassen konnte. Wie konnten in der Unabänderlichkeit eines solchen Zustandes die Anhänger der Bekenntnisschule Gesichtspunkte der Leistungsfähigkeit durch Gliederung und den aus ihnen begründeten Vorrang der Gemeinschaftsschule als Leitgedanken für ein Reichsschulgesetz als etwas anderes als eine antireligiöse Schikane empfinden? Und wie konnten die Liberalen und Sozialisten in den wirklichkeitsfremden neuen Maßstäben die entideologisierte Objektivierung der Gemeinschaftsschule erkennen? Sie konnten sie nur als die Anerkennung ihrer ideologischen Forderung verstehen.

<sup>41)</sup> Die hier behandelten Rechtsfragen sind neuerdings gründlich untersucht in dem Aufsatz von Siegfried Grundmann: „Landes Schulreform und Bekenntnisschule“, in: „Bayerische Verwaltungshilfen“, 1968, S. 37 ff.

Die Weimarer Republik ist uns das Reichsschulgesetz schuldig geblieben. Das Dritte Reich hat seine Schulpolitik mit anderen Methoden als mit Kodifizierungen getrieben. Der niedersächsische Gesetzgeber stand 1954 immer noch vor der Aufgabe, vom preußischen Volksschulunterhaltungsgesetz her zu einer modernen Schulneuordnung zu kommen. Bei der Gestaltung gab es die gleichen ideologischen Antriebe und Widerstände wie in Weimar. Zum vollbrachten Werk gab es die gleiche ideologisch motivierte Zustimmung und Ablehnung. Jedoch unabhängig von den Motiven finden wir in dem sich im Gesetz ausdrückenden „objektivierten Willen des Gesetzgebers“ — und nur auf ihn kommt es bei der Auslegung eines Gesetzes an<sup>6)</sup> — die Weimarer Linie einer entideologisierten Schulordnung deutlicher und in der sich kräftig wandelnden Welt schon glaubwürdiger gezeichnet:

Die neue Lehrerbildung an wissenschaftlichen Hochschulen mit einem Studium, das in gewählten Fächern seinen Schwerpunkt hat, prägt einen neuen Lehrertypus, für den es an ungegliederten Schulen überhaupt keine Verwendung gibt. Der neue Lehrertyp kann nicht mehr in der alten Zuordnung zu einer Klasse, sondern nur im Fachunterricht in verschiedenen Klassen nützlich verwandt werden. Von daher wird die Lehrerschaft zum Motor der Bemühungen um Konzentration der ländlichen Schulen. Ebenso deutet die im Schulgesetz von 1954 enthaltene Ermächtigung zur Einführung des neunten Volksschuljahres den ernstesten Willen zur Gliederung der ländlichen Schulen in Jahrgangsklassen an, denn ohne einen eigenen Lehrgang wäre das zusätzliche Schuljahr sinnlos. Die Zusammenfassung der ländlichen Schulen zu Mittelpunktschulen bahnt sich darin an, daß die Gemeinden als Bezirke der örtlichen Schulorganisation durch den Begriff „Schulträger“ ersetzt werden. Hier wird spürbar, daß man die Schulorganisation auf dem Lande auf eine breitere örtliche Basis stellen will. Im örtlichen Rahmen wird die Tendenz deutlich, eine optimale Gliederung der Schulen zu sichern. Die Antragszahlen für die Errichtung von Bekenntnisschulen und die Vorschrift über die Zusammenlegung kleiner Bekenntnisschulen bestimmen ein Gliederungsminimum von 4 Klassen auch für ländliche Schulen. Der Gliederungsschutz für die vorhandenen Schulen bei der Neuerrichtung von Bekenntnisschulen geht noch weiter. Er schützt bereits das der Ortsgröße im Ausbau angemessene Schulsystem. Die gesteigerten Anforderungen an die Gliederung der Schulen konnten ein komplettes System nur mit einer damit verbundenen eindeutigen Lösung der Vorrangfrage ergeben: Für die Neuerrichtung von Bekenntnisschulen wird vorausgesetzt, daß ausreichend gegliederte Gemeinschaftsschulen vorhanden und in ihrer Gliederung nicht gefährdet sind.

<sup>6)</sup> Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 1, S. 200 (Leitsatz 2 und S. 312).

Auf dem Boden dieser Konkretisierung der „Leistungsfähigkeit“ und angesichts der dynamischen Ausbreitung der Mittelpunktschulen ist es in den Verhandlungen um das Niedersächsische Konkordat möglich gewesen, allmählich beim Verhandlungspartner Verständnis dafür zu gewinnen, daß der Gliederungsschutz für die Gemeinschaftsschule keine rigorose Tendenz hat, sondern mit der guten Gliederung der Schulen ein mühsam errungenes und wichtiges Gut schützen will. Es ist der wesentliche Fortschritt, daß in den Konkordatsverhandlungen mit der katholischen Kirche über dieses Problem erstmals diskutiert werden konnte und daß man einen Kompromiß gefunden hat. Es ist zwar nicht erreicht worden, daß *expressis verbis* der Bekenntnisschule die Vorrangschule gegenübergestellt worden ist, wohl aber ist erstmals in einem Konkordat von der Wahrung der schulischen Versorgung anderer Schüler im Bereich des Schulträgers die Rede. „Wahrung der schulischen Versorgung“, das bezieht sich ganz besonders auf den Status der Leistungsfähigkeit, der bei den Veränderungen durch die Neuerrichtung von Bekenntnisschulen nicht verkürzt werden kann. Das ist der wichtigste Erfolg der Konkordatsverhandlungen. Er konnte nicht erreicht werden, indem den schulpolitischen Vorstellungen der katholischen Kirche die Gemeinschaftsschule mit ideologischen Begründungen gegenübergestellt wurde. Er konnte nur erreicht werden, indem von ideologischen Gesichtspunkten abgesehen und ausschließlich mit der Leistungsfähigkeit der Schule operiert wurde.

Liefert die entideologisierte Begründung der Gemeinschaftsschule so zwar überzeugende Argumente für den Vorrang der Gemeinschaftsschulen, so gibt sie jedoch nicht die Bahn frei für die Ablehnung von Bekenntnisschulen, sondern schafft gerade Freiheit und Spielraum für ihre Zulassung. Soweit die Leistungsfähigkeit der Schule nicht betroffen ist, kann sie einer Gruppe die Erziehung konzedieren, die sie aus Gründen ihres Gewissens fordert. Dieses Ergebnis stimmt mit der Linie der deutschen Schulgesetzgebung seit den Anfängen des demokratischen Staates in Deutschland überein. Indem sowohl die Weimarer RV wie das niedersächsische Schulrecht von einer ideologischen Begründung der Gemeinschaftsschule absehen und ausschließlich die Leistungsfähigkeit der Schule im Auge haben, ist für sie die Zulassung von Bekenntnisschulen unvermeidlich. Darin sind beide Schulordnungen gleich folgerichtig, tolerant und liberal.

\*

Im zweiten Teil dieser Untersuchung ist dem Verhältnis der niedersächsischen Gemeinschaftsschule zu Christentum und Konfession nachzugehen. Das Interesse an dieser Frage ist durch zwei Vorgänge des Jahres 1965 besonders belebt, die Klärung der Frage durch sie besonders dringlich geworden. Der erste war die Ziff. 6 c des abschließen-

den Sitzungsprotokolls zum Niedersächsischen Konkordat. Danach wird in den Gemeinschaftsschulen mit einem Anteil von mehr als 80 v. H. katholischer Schüler die Wahl „entsprechender Lehrbücher“ aus der Liste der zugelassenen Schulbücher und die „Pflege katholischen religiösen Brauchtums“ „frei“ gestellt, beides jedoch unter der Voraussetzung, daß auf die Empfindungen Andersdenkender gebührende Rücksicht genommen wird. Der zweite Vorgang war das hessische Schulgebetsurteil. Die lebhafteste Debatte über beide Vorgänge und die Unsicherheit zeigen, wie ungeklärt das Wesen unserer Gemeinschaftsschulen zu sein scheint, wie weit entfernt wir noch von einem Konsensus über die Gemeinschaftsschule sind. Ja, man könnte angesichts der auseinanderklaffenden Meinungen zu der Auffassung kommen, daß wir mit dem Begriff „christliche Gemeinschaftsschule“ den Musterfall eines „dilatatorischen Formelkompromisses“ haben. Das ist ein Begriff, den der Staatsrechtslehrer Carl Schmitt<sup>6)</sup> am Art. 146 WeimRV entwickelt hat. Hieran wird erinnert werden müssen, um deutlich zu machen, daß die christliche Gemeinschaftsschule kein dilatatorischer Formelkompromiß sein darf. Dann ständen wir am Anfang eines Schulkampfes ohne Ende.

Die Interpretationen unserer Gemeinschaftsschule variieren bisher in großer Breite. Die negativste Interpretation kommt etwa von der Humanistischen Union. Für sie ist der Staat religiös neutral und das Christentum eine historische Größe, das in den literarisch-historischen Fächern zu berücksichtigen ist, aber, abgesehen vom Religionsunterricht, völlig gelöst von den Religionsgesellschaften. Die Konsequenz ist etwa die Unzulässigkeit des Schulgebetes, eines Unterrichtsausfalls zugunsten gelegentlicher konfessioneller Veranstaltungen, des Kreuzfixes oder eines Lutherbildes als Wandschmuck oder der Verwendung von Lehrbüchern mit konfessionell geprägten Lesestücken. Dieser Interpretation steht als entgegengesetztes Extrem die Gleichstellung der Simultanschule in konfessionell homogenen Gebieten mit den Bekenntnisschulen gegenüber. Das geschieht etwa für die badische Simultanschule in den schulpolitischen Grundsätzen der Fuldaer Bischofskonferenz von 1946, „weil das Bekenntnis der Lehrpersonen gesetzlich mit dem der Mehrzahl der Schüler übereinstimmen soll“<sup>7)</sup>. Eine unkonventionelle und neuartige mittlere Interpretation stammt von der ev. Kirche, eine Interpretation, die eine große Bedeutung hat, weil die Übereinstimmung mit der ev. Kirche den Kräften, die die

<sup>6)</sup> Vgl. Carl Schmitt: „Verfassungslehre“, S. 32 ff.

<sup>7)</sup> Katholische Grundsätze über das Erziehungs- und Schulwesen, Fulda 1946, abgedruckt in: Hohlheid: „Dokumente der Deutschen Politik und Geschichte usw.“, Bd. 5, Berlin o. J. (etwa 1933), S. 267 ff., hier S. 239.

<sup>8)</sup> Friedrich Bartels: „Das Bekenntnis in der Schule“, in: „Informationsblatt für die Gemeinden in den niederdeutschen inthierischen Landeskirchen“, 1934, S. 241 ff.; derselbe: „Von der Freiheit in der Schule“, in: „Zeitschrift für Pädagogik“, 1963 (7), S. 45 ff.; derselbe: „Stehen Sitze über das Verhältnis von Schule und Kirche“, in: „Niedersächsische Lehrerzeitung“, Heft 2, 1965 (1. 2, 1965), S. 1 f.

schulpolitischen Entscheidungen von 1954 getragen haben, besonders wichtig war. Ich verweise hier auf die Aufsätze von Friedrich Bartels<sup>3)</sup> und das in ihrer Linie liegende, wahrscheinlich auch von ihm entscheidend beeinflusste Wort zur Schulfrage der Berliner Synode der EKD von 1958<sup>4)</sup>. Von diesen Stimmen oder im Sinne dieser Stimmen wäre die niedersächsische Gemeinschaftsschule vor allem eine „freie Schule“, frei von kirchlicher Bevormundung, frei aber auch dazu, „daß christlichen Lehrern und Schülern die Freiheit gegeben wird, auch in der Schule als Christen zu leben“.

Wenn wir nun die Struktur der niedersächsischen christlichen Gemeinschaftsschule deuten wollen, so sind einige allgemeine Bemerkungen über das Verhältnis von Staat und Kirche in Deutschland und die sich daraus ergebenden Folgen für die Schule notwendig. Die Bundesrepublik und in ihr Niedersachsen ist nicht ein christlicher Staat, wie es der deutsche Staat bis 1918 gewesen ist. Sie ist aber auch kein laizistischer Staat; das ist schon die Weimarer Republik nicht gewesen, obwohl der Sozialismus, angesichts des Bündnisses von Thron und Altar ebenso fürsten- wie kirchenfeindlich, 1919 bestrebt war, die Dinge in einem solchen Sinne zu lenken. Er mußte aber in der Weimarer Nationalversammlung das Bündnis mit dem Zentrum und den von Friedrich Naumann geführten Demokraten eingehen und Zugeständnisse machen. Die Körperschaftsrechte der Religionsgesellschaften, der Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach, die Zulassung von Bekenntnisschulen, die Beibehaltung von theologischen Fakultäten und die Zulassung des religiösen Eides zeigen aber, daß es nicht zu puristischer Trennung kam und daß der neue Staat gewisse Konsequenzen seines christlichen Erbes anerkannt hat. Freilich war dies ein Kompromiß, dessen einzelne Teile nicht allgemeine Zustimmung fanden und umstritten blieben. Dieser Kompromiß war jedoch kein Verstoß gegen das demokratische Ziel der Verfassung. Wie sehr Demokratie und Achtung vor dem christlichen Erbe miteinander verbunden sein können, lehrt uns eine alte Demokratie wie England. Kein Engländer empfindet es als Verstoß gegen die Gleichberechtigung der Konfessionen, gegen Bekenntnisfreiheit und Toleranz, daß das monarchische Staatsoberhaupt statt durch einen Eid vor dem Parlament durch einen Akt der Kirche von England seine Weihe erhält. Diese Weihe akzeptieren Katholiken und Atheisten, ohne sich zurückgesetzt zu fühlen, ja, sie nehmen an ihr teil. Es ist deutscher Trennungperfektionismus, der Staat und Kirche erst dann einander richtig zugeordnet wissen will, wenn der Staat „von Religion chemisch gereinigt ist“.

Waren in der WeimRV durch die Veränderungen gegenüber dem monarchischen Staat die Trennungselemente noch das Vordergründige,

<sup>3)</sup> Siehe Seite 345.

<sup>4)</sup> Gedruckter Bericht über die EKD-Synode v. 26.—30. 4. 1958 in Berlin-Weißensee, S. 444 ff.

so haben sich diese Dinge in der Bundesrepublik etwas verschoben. Der Kirchenkampf im Dritten Reich hat das Verhältnis der ev. Kirche zu Staat und Gesellschaft gründlich verändert, nachdem in den zwanziger Jahren die Kirche noch dem monarchischen christlichen Staat nachgetrauert hatte und gegenüber der Weimarer Republik distanziert geblieben war und dies wiederum das Mißtrauen der demokratischen Kräfte gegenüber der ev. Kirche wachgehalten hatte. Die Erlebnisse mit dem Dritten Reich haben der ev. Kirche ihre Versäumnisse gegenüber der Arbeiterschaft und ihr Versagen gegenüber der ersten deutschen Republik klargemacht, und sie haben eine Gemeinschaft des Verstehens zwischen allen tragenden Kräften der neuen Demokratie und der ev. Kirche begründet. Dies hatte seine politischen Folgen namentlich in der kirchenpolitischen Neuorientierung der Sozialdemokratischen Partei. Wenn trotzdem das Bonner Grundgesetz lediglich die staatskirchenrechtlichen Vorschriften der WeimRV in Art. 140 pauschal rezipiert hat, so war, wie Rudolf S m e n d<sup>19)</sup> dargelegt hat, es nicht dasselbe, wenn der Verfassungsgeber in Bonn das gleiche tat wie der Verfassungsgeber von Weimar. Das deutsche Volk war sich nach der Hybris des Nationalsozialismus bewußt geworden, daß (ich verwende ein für das 20. Jahrhundert beinahe prophetisches Wort von Leopold von R a n k e) „die religiöse Wahrheit eine lebendige Repräsentation haben“ muß, „um den Staat in fortwährender Erinnerung an den Ursprung und das Ziel des irdischen Lebens, an das Recht seiner Nachbarn und die Verwandtschaft aller Nationen zu erhalten; er würde sonst in Gefahr sein, in Gewaltherrschaft auszuarten, in einseitigem Fremdenhass zu ersticken“<sup>20)</sup>. So gab es ein Bewußtsein, daß der Staat der freien Partnerschaft der Kirchen bedarf, eine Erkenntnis, die er mit der Wiederherstellung des vom Nationalsozialismus zerstörten Status quo ante sinnvoll zu lösen glaubte. Das ist nach Rudolf S m e n d der Sinn des Art. 140 des Bonner Grundgesetzes. Wie sehr diese Bestimmung in einem neuen zeit- und geistesgeschichtlichen Zusammenhang steht, sagt auch die Verfassung selbst in der Präambel, in der der Verfassungsgeber sich auf das „Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott“ beruft.

Als Konsequenz solcher Entwicklung im Verhältnis von Staat und Kirche ist auch die neue schulpolitische Entwicklung zu verstehen. Der FDP-Entwurf zum Niedersächsischen Schulgesetz von 1953 nennt in der Reihe der „vornehmsten Ziele der Erziehung in den öffentlichen Schulen“ die „Ehrfurcht vor Gott“ — eine Formulierung, die so allerdings dann nicht ins Schulgesetz gekommen ist. Aber im Geist dieses Vorschlages liegt doch die Bezeichnung der nieders. Gemeinschafts-

<sup>19)</sup> Rudolf Smend: „Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz“, ZevKR 1 (1951), S. 4 ff.

<sup>20)</sup> Leopold von Ranke: „Deutsche Geschichte im Zeitalter der Reformation“, Wien (Phaidon), o. J., S. 11.

schulen als „christliche Schulen“ und die ihnen zugewiesene Aufgabe, „die ihnen anvertrauten jungen Menschen . . . auf der Grundlage des Christentums, des abendländischen Kulturgutes usw. zu bilden und zu erziehen“. Das ist etwas anderes als die Weimarer Reichsverfassung, die in Art. 148 Abs. 1 neben anderem von „sittlicher Bildung, staatsbürgerlicher Gesinnung und Völkerversöhnung“ als Erziehungszielen sprach, aber eine christliche Komponente der Erziehung nur in der Garantie des Religionsunterrichts fand. Wir kommen am besten zur Klärung, indem wir ausscheiden, was die „christliche Gemeinschaftsschule“ nicht ist. Sie ist nicht eine bikonfessionelle Simultanschule wie die klassische südwestdeutsche Simultanschule. In der niedersächsischen Gemeinschaftsschule werden die Schüler ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung gemeinsam erzogen, „ . . . ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung“, d. h., Bekenntnisse und Weltanschauungen sind gleichgestellt — eine Gleichstellung, die der des Art. 137 WeimRV entspricht. Die im späteren Gesetzestext verwandte Bezeichnung „Schule für Schüler aller Bekenntnisse“ ist im Hinblick auf die Grundsatznorm des § 2 als abkürzende und vereinfachende Formel zu verstehen. Als Bekenntnis im Sinne dieses Begriffes gilt auch eine Weltanschauung oder Bekenntnis- und Weltanschauungslosigkeit. Solche Interpretation wird noch bestätigt durch die Einführung eines religionskundlichen Unterrichts für die Kinder, die am Religionsunterricht nicht teilnehmen. Sie wird ferner deutlich durch einen Schüler-Lehrer-Proporz, der sich wesentlich vom Proporz etwa in der Verfassung von Baden-Württemberg (Art. 16 Abs. 2) unterscheidet. Dort sind die Bekenntnisse und Weltanschauungen zu berücksichtigen, jedoch dürfen die bekenntnismäßig gebundenen Lehrer nicht benachteiligt werden. In Niedersachsen gilt der Proporz für alle Gruppen, auch für die ungebundenen, und der Schutz gegen Benachteiligung betrifft auch die Lehrer aller Gruppen, auch evangelische oder katholische Lehrer, die in ihrem Fortkommen oder in der Anstellung durch den Proporz benachteiligt werden können. Die konfessionsfreien Lehrer und Schüler sind also gleichberechtigt. Das ist eine Gleichberechtigung, die die niedersächsische Gemeinschaftsschule deutlich von der südwestdeutschen Simultanschule unterscheidet.

Die christliche Gemeinschaftsschule ist auch nicht mit der „wissenschaftlichen Simultanschule“ aus Sprangers<sup>15)</sup> Versuch einer Systematisierung der in der Weimarer RV genannten Schultypen identisch. Dies sind Schulen, in denen der konfessionell getrennte Religionsunterricht ohne inneren Zusammenhang neben dem wissenschaft-

<sup>15)</sup> Eduard Spranger: „Die wissenschaftlichen Grundlagen der Schulverfassungslehre und Schulpädagogik“, neu gedruckt in der Reihe Kluckhards Pädagogische Quellentexte, Bad Heilbrunn 1963, S. 58.

lichen Unterricht in den sogenannten „Profanfächern“ steht, die „wissenschaftlich neutralisiert“ sind und bei denen der „Zusammenhang mit dem Christlichen aufgelöst“ ist. Die Weimarer RV vermied noch bei ihrer „für alle gemeinsamen Schule“ und bei ihrer Feststellung der Schulziele jede Andeutung einer christlichen Komponente. Dagegen zeigt die Hinzufügung des Attributs „christlich“ bei der niedersächsischen Gemeinschaftsschule in Niedersachsen demonstrativ etwas Neues. Als „sittliche Bildung“ hatte die Weimarer RV das ethische Erziehungsziel der deutschen Schule beschrieben. Das war eine allgemeine Formulierung, mit der man denjenigen Gruppen entgegenkam, denen es wichtig war, ihre religionsfreie, idealistische und humanistische Ethik unabhängig vom Christentum zu verstehen und von ihm abzuheben, wobei es für die Christen allerdings gleichzeitig möglich war, die „sittliche Bildung“ mit den Zielen christlicher Ethik zu identifizieren. Jetzt, nach dem Nationalsozialismus, korrespondiert mit den neuen Vorstellungen vom Verhältnis Staat und Kirche im engeren schulischen Bereich die Skepsis gegenüber Idealismus, Fortschrittsglauben und Gewissensethik. Man erkennt besser die Zuverlässigkeit der christlichen Kategorien in der Ethik und die Herkunft des Bewährten aus den christlichen Quellen unseres Denkens. Man ist über den Bereich der Christen hinaus bereit, die christliche Komponente unserer Sittlichkeit anzuerkennen und sie als Grundlage unserer Erziehung anzunehmen. Das wird mit der Bezeichnung „christliche Schule“ ausgedrückt. Dieser Sinn der Sache wird in der Entstehungsgeschichte des Schulgesetzes daran deutlich, daß von evangelisch-kirchlicher Seite von dieser Etikettierung eher abgeraten und sie von katholischer Seite entschieden abgelehnt wurde. Sie kommt vielmehr von denjenigen Kräften, die zwar noch den schulpolitischen Ideologien vom Anfang des Jahrhunderts verpflichtet sind, aber schon zu nichtideologischen Argumenten übergehen und einen Ausgleich für diejenigen Entscheidungen bieten wollen, die kirchenfeindlich gedeutet werden könnten. Die Bezeichnung „christliche Schule“ zeigt also eine neue Bereitschaft, in der Erziehung christliche Elemente zu akzeptieren. Sie ist aber doch durch ihre Elemente der Gleichheit und Gleichberechtigung deutlich unterschieden von der bikonfessionellen Prägung der christlichen Simultanschule.

Hiernach ist deutlich, daß es nicht möglich ist, die niedersächsische Gemeinschaftsschule unter eine der vertrauten und im älteren Schrifttum hinreichend analysierten Kategorien zu subsumieren. Ihr Sinn muß aus dem Niedersächsischen Schulgesetz selbst ermittelt werden. Es gibt drei Gesetzesstellen, die uns über unsere bisherigen Ergebnisse hinaus noch weiter helfen:

a) die neue Terminologie in der Bezeichnung der Schularten;

- b) die Übernahme des Schüler-Lehrer-Proporz und
- c) die Toleranznorm.

a) Die neue Terminologie

Die niedersächsischen Gemeinschaftsschulen heißen nicht „Gemeinschaftsschulen“, die Bekenntnisschulen heißen nicht „Bekenntnisschulen“. (Der Verfasser muß hier wegen seines bisherigen unkorrekten „Sprachgebrauchs“ um Nachsicht bitten. Die richtige Terminologie ist so viel wortaufwendiger, daß die Darlegung schwerer verständlich wird. Die der besseren Verständlichkeit dienende unkorrekte Vereinfachung ist im Grunde gänzlich unzulässig, denn sie erschwert das Verhältnis der niedersächsischen Besonderheit.) Die Worte „Gemeinschaftsschule“ und „Bekenntnisschule“ haben aus den schulpolitischen Kämpfen dieses Jahrhunderts einen beträchtlichen ideologischen Sinngehalt oder, milder ausgedrückt, einen programmatischen Inhalt. Die Aufgabe der Gemeinschaftsschulen wird in der Verfassung von Bremen (Art. 26) etwa so beschrieben (ich kürze in meinem Zitieren): „Erziehung zu einer Gemeinschaftsgesinnung, die auf der Achtung vor der Würde jedes Menschen beruht und zur Sachlichkeit und Duldsamkeit gegenüber den Meinungen anderer führt.“ Für die Bekenntnisschulen gibt die Verfassung von Nordrhein-Westfalen (Art. 12 Abs. 2) die gängige Definition: „In Bekenntnisschulen werden Kinder des katholischen oder Kinder des evangelischen Glaubens im Geiste ihres Bekenntnisses erzogen und unterrichtet.“ Nichts davon in Niedersachsen. Weder für die Schulen für Schüler aller Bekenntnisse noch für die Schulen für Schüler des gleichen Bekenntnisses gibt es eine differenzierte Beschreibung ihrer Aufgabe noch eine Verwendung der mit programmatischem Inhalt beladenen Termini. Für alle Schulen gibt es eine einheitliche Aufgabendefinition und neue Termini, die vom programmatischen Ballast befreit sind, beschreiben die Schule nur nach formalen Elementen, nämlich nach der Konfessionszugehörigkeit der Schüler und der Lehrer. Dieser Verzicht auf eine materielle Definition und ihre Ersetzung durch eine formale Definition ist nicht zufällig; man will etwas Neues. Dieses Neue kann nur darin liegen, daß der Gesetzgeber es dem lebendigen Leben überlassen will, was in einer Schule für Schüler des gleichen Bekenntnisses aus der Homogenität des Bekenntnisses bei Schülern und Lehrern wird. Der säkularisierte Staat kann, wie Hellmut Becker zur Begründung seiner Thesen gegen staatliche, für private Bekenntnisschulen gesagt hat, „seinem Wesen nach nicht konfessionell erziehen“<sup>13)</sup>. Er kann aber die Chance geben, daß dies in einer konfessionell homogenen Schule durch die Übereinstimmung zwischen Lehrern und Erziehungsberechtigten geschieht. Er

<sup>13)</sup> Hellmut Becker: „Quantität und Qualität — Grundfragen der Bildungspolitik“, Freiburg 1969, S. 196.

gibt mit den organisatorischen Voraussetzungen die Chance dazu, er schafft einen Freiheitsraum dafür.

Von der so zu deutenden Benennung der Bekenntnisschulen hebt sich die Benennung der Gemeinschaftsschulen nicht ab, sondern in der Benennung beider Schulen zeigt sich eine methodische Kongruenz. Den „Schulen für Schüler des gleichen Bekenntnisses“ werden die „Schulen für Schüler aller Bekenntnisse“ gegenübergestellt. Wäre die neue Benennung auf die Bekenntnisschulen beschränkt, so könnte man darin die Rücksicht auf die erwähnten Einwendungen gegen die staatliche Bekenntnisschule sehen. Die Erstreckung der neuen Methoden auf alle Schulen zeigt, daß für alle Schulen ein gleicher Grundgedanke maßgeblich sein muß, nämlich der, Freiheitsraum zu schaffen für viele Ausprägungen der niedersächsischen christlichen Gemeinschaftsschule. Das wird erhärtet durch die zweite hier zu behandelnde Gesetzesstelle.

#### b) Der Schüler-Lehrer-Proporz des § 7 des Schulgesetzes

Es ist schon zuvor bei der ersten Behandlung dieses Proporztes dargelegt worden, daß dieser nicht derselbe ist wie bei der südwestdeutschen Simultanschule mit ihrer bikonfessionellen Prägung. Dort sollte er den beiden großen Konfessionen die Versagung von Bekenntnisschulen erleichtern und ihnen namentlich auf dem Lande einen gleichwertigen Ersatz leisten. Das ist in Niedersachsen anders: Der Proporz ist allgemein, er kommt auch den Weltanschauungen und den Bekenntnislosen zugute. Der niedersächsische Proporz hat mit der durch ihn gestellten Frage nach dem Bekenntnis eines Lehrers auch nichts zu tun mit der Forderung älterer Konkordate, daß der Lehrer „der katholischen Kirche angehört und Gewähr bietet, den besonderen Erfordernissen der katholischen Bekenntnisschule zu entsprechen“ (Reichskonkordat, Art. 24; noch schärfer: Bayerisches Konkordat, Art. 5 § 1). Indem der Proporz nur eine statistische Abhängigkeit schafft (die Besetzung der Lehrerstellen richtet sich „nach der bekenntnismäßigen Zusammensetzung der Schülerschaft“), verzichtet er auf materielle Anforderungen. Für den Proporz genügt die juristische Zugehörigkeit zu einer Kirche; nach der Fähigkeit, im Geiste des Bekenntnisses zu unterrichten, ist nicht gefragt. Es ist in Rechnung gestellt, daß im Rahmen der juristischen Zugehörigkeit das Verhältnis des Lehrers zum Bekenntnis seiner Kirche mehr oder weniger intensiv ist. Der indifferente Lehrer wird durch den Proporz nicht zu einem bestimmten pädagogischen Verhalten genötigt. Eine taktvolle und umsichtige Personalpolitik wird ein übriges tun können. Sie wird ebensowenig in einer „indifferenten“ Gemeinde eine „indifferente“ Schule durch engagierte Lehrer „christlicher“ machen wollen, wie sie auch nicht in einer christlichen Gemeinde eine eindeutig christlich geprägte Schule durch „indifferente“ Lehrer neutralisieren wird. Das Zusammenwirken von

Schulaufsichtsbehörden und Schulträgern bei der Lehrerstellenbesetzung wird es ermöglichen, hier den richtigen Ausgleich zu finden. Auch der Lehrer wird grundsätzlich seine Aufgabe nicht in einer Gemeinde suchen, deren Erwartungen er nicht erfüllen kann.

Wenn wir den niedersächsischen Proporz in Beziehung zu der zuvor behandelten Tendenz, der Freiheit Raum zu geben, bringen, so macht die Vielfalt der Wirkungen dieses Proporztes deutlich, daß es sich hier um einen Vielfalt eröffnenden Freiheitsraum handelt, wie ja überhaupt der Freiheit Vielfalt adäquat ist. Es gibt in den überwiegend katholischen ländlichen Gebieten Niedersachsens Schulen für Schüler aller Bekenntnisse, in denen alle Schüler und Lehrer katholisch sind und in denen Erziehungsberechtigte und Lehrer eine Erziehung im katholischen Geist wünschen. Wenn schon bei der Schule für Schüler des gleichen Bekenntnisses katholische Erziehung nur eine Folge der dazu gebotenen Freiheit ist, warum soll in der völlig gleich strukturierten, auf Freiheit gegründeten Schule für Schüler aller Bekenntnisse die Freiheit verkürzt sein, solange diese Verhältnisse bestehen? Die konfessionelle Homogenität des Dorfes ist nun inzwischen gewiß seltener geworden, aber es gibt sie noch, und sie markiert die eine Grenze der Variabilität, die das Schulgesetz mit Freiheitsraum und Proporz eröffnet. Der Proporz hat in diesem Fall den Sinn, daß die Freiheit zu katholischer Erziehung nicht im Wege der Lehrerstellenbesetzung verkürzt wird.

Das andere Extrem ist die Schule, in der Evangelische, Katholiken, Freireligiöse, Konfessions- und Weltanschauungslose als Schüler und Lehrer bunt gemischt sind. Hier würde die gleiche Freiheit wie im eben geschilderten Fall, wenn sie etwa von einem einzelnen Lehrer im Verhältnis zu den mit ihm übereinstimmenden Schülern beansprucht würde, ein geordnetes Zusammenwirken des ganzen Lehrkörpers zu einer erfolgreichen Erziehung stören und mit Recht Gegenkräfte hervorrufen, die sich einer solchen Gestaltung der Schule widersetzen würden. Die Freiheit ist hier eine ganz andere. Eine Erziehung im Sinne eines Bekenntnisses ist hier ausgeschlossen. Die vom Proporz bedingte bunte Zusammensetzung des Lehrkörpers wird eine auf gegenseitiges Verständnis, Rücksicht und Verzicht gegründete Gemeinschaft wachsen lassen, die sich im Unterricht in der allseitigen Beleuchtung religiös kontroverser Themen widerspiegeln muß.

Zwischen den Extremen liegen die Schulen mit einer Zusammensetzung, in der eine Konfession ein Übergewicht hat und die andere nur eine Minderheit bildet. Der Proporz führt hier zu Minderheiten, die entweder durch einen oder wenige Minderheitenlehrer berücksichtigt sind oder die ohne einen Lehrer ihres Bekenntnisses bleiben. Auch das muß sich in der Freiheit, die dieser Schule zusteht, widerspiegeln.

Aus allem ergibt sich, daß die niedersächsische Gemeinschaftsschule nicht auf einen Generalnenner zu bringen ist, sondern nur einen Rahmen darstellt, in dem sich vielfältiger Geist entwickeln soll. Die christliche Komponente verdichtet oder lockert sich in diesem Rahmen, je nach der Zusammensetzung von Schülerschaft und Lehrerschaft, von der konfessionell geprägten Erziehung bis zu einer solchen, die sich darauf beschränkt, im allgemeinen Unterricht (Deutsch, Geschichte, Staatsbürgerkunde) die christlichen Quellen und Maßstäbe unserer sittlichen Ordnung lebendig zu machen.

### c) Die Toleranznormen

In der Grundsatzbestimmung über die „gemeinsame Erziehung“ der Schüler „ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauungen“ in „christlichen Schulen“ (§ 2) haben zwei Stellen den Charakter von „Toleranznormen“:

1. Die Gemeinschaftsschulen sind „grundsätzlich“ christliche Schulen, d. h., Ausnahmen sind vorbehalten. Der Ausnahmeverbehalt versteht sich aus der offenen Lage, wenn für eine Sache, die auf die freie Mitwirkung der Beteiligten gegründet ist, nur Chancen und Hilfen gegeben werden. Die Ausfüllung des Freiheitsrahmens hat im Willen und Vermögen von Eltern und Lehrern entscheidende Voraussetzungen. Wo sie fehlen, kann der Rahmen nichts mehr für den Charakter der Schulen aussagen. Die „christliche Schule“ kann kein Etikett für einen Unterricht sein, der ohne Beziehung zum Christentum ist.

2. „In Erziehung und Unterricht ist auf die Empfindungen Andersdenkender Rücksicht zu nehmen.“

Zur Toleranz wirkt ferner die Gleichberechtigung der Schüler aller Bekenntnisse und Weltanschauungen, deren sich auch ein einzelner einem besonderen oder keinem Bekenntnis angehöriger Schüler erfreut. Der Anspruch auf Gleichberechtigung ist ein anderer als der auf Toleranz: Wenn Unterrichtsstoffe behandelt werden, die konfessionell kontrovers sind, so kann der Minderheitenangehörige mit seinem Standpunkt nicht übergangen werden. Sein Standpunkt muß vielmehr berücksichtigt werden, nicht in formaler Gleichheit mit der gleichen Intensität wie der der Mehrheit, wohl aber so, daß der Minderheitenangehörige sich immer wieder in seiner Besonderheit anerkannt fühlen kann.

Schließt die Gleichberechtigung einen positiven Anspruch auf Berücksichtigung eines Minderheitenbekenntnisses ein, so fordert die Toleranznorm negativ, daß bei dem, was im Sinne der Mehrheit geschieht, alles unterbleibt, was das Minderheitenkind verletzen könnte.

Für die Mehrheit bedeutet sie die Freiheit zu einer religiösen Ausprägung, soweit die Empfindungen Andersdenkender berücksichtigt blei-

ben. Für die Minderheit schließt sie den Anspruch ein, daß die Mehrheit ihre Freiheit nur so weit in Anspruch nimmt, wie die Empfindungen der Minderheit berücksichtigt bleiben.

Hieraus ergeben sich auch wichtige Vorbehalte für die „Pflege religiösen Brauchtums“ und für die Verwendung „entsprechender Lehrbücher“ in den „80-v.-H.-Schulen“ gemäß der Ziff. 6 c des Konkordatsabschlußprotokolls. Die Ziff. 6 c wiederholt die Toleranzklausel des Schulgesetzes verschärfend: „Auf die Empfindungen Andersdenkender ist gebührend Rücksicht zu nehmen.“ Wichtig ist aber vor allem: Die Ziff. 6 c garantiert nicht Brauchtum und Lehrbücher, sondern sie gibt sie „frei“. (Hier erscheint übrigens das Wort „frei“, das bisher nur ein Wort der Interpretation unseres Schulrechts war, erstmals in der Formulierung einer schulrechtlichen Vereinbarung, also im Schulrecht selbst.) Indem Brauchtum und Lehrbücher „frei“ gegeben werden, ist noch längst nicht entschieden, ob das, was freigegeben ist, in Anspruch genommen wird. Das ist in die Verantwortung von Schule und Lehrer gestellt. Schule und Lehrer müssen beurteilen, ob das Verhältnis von Mehrheit und Minderheit an ihrer Schule solche konfessionellen Elemente im Unterricht ertragen kann. Für die Frage, wie die Freiheiten der Ziff. 6 c in Anspruch genommen werden können, kommt es auch entscheidend auf das Verhältnis von Schule und Eltern an. Eine Schule mit eindeutigen konfessionellen Mehrheiten muß sich der Minderheitenalterthum besonders annehmen und sollte mit ihnen besondere Zusammenkünfte abhalten und sich mit ihnen über den Modus bei religiösen Übungen verständigen. Die Probleme der Ziff. 6 c erfordern auch ein Gespräch der Konfessionen untereinander, wie es die beiden großen Kirchen in Niedersachsen über die Lehrbücher auch bereits aufgenommen haben. Es wird auch in ein und derselben Schule nicht jeder Lehrer dasselbe tun können, wie im Zusammenhang mit dem Proporz bereits dargelegt wurde. Der indifferente Lehrer soll zu nichts genötigt sein, wodurch er unwahrhaftig wird. Es schadet nichts, daß in dem verschiedenen Verhalten der Lehrer das differenzierte Verhältnis der Menschen unserer Zeit zu den Fragen der Religion deutlich wird.

Wir können zusammenfassen: Die Schule für Schüler aller Bekenntnisse ist keine präzise umschriebene Institution wie die Bekenntnis- und Gemeinschaftsschule alter Art, sondern ein Freiheitsrahmen. In diesem Rahmen sollen die Bindungen an Bekenntnis und Christentum in einer der Zusammensetzung der Schule entsprechenden Weise wirksam gemacht werden. Der Rahmen ist eine Ermächtigung zu einer dem jeweiligen Hintergrund angemessenen Ausprägung. Wie das geschehen soll, sagt das Gesetz nicht. Neben der Freiheit, die es bietet, gewährt es Hilfen dazu durch den Proporz, und es zieht Grenzen durch Gleichberechtigung und Toleranz. Die so interpretierte Gemeinschafts-

schule entspricht auch dem Recht und der Würde des Lehrers. Er hat ein wissenschaftliches Studium absolviert und danach den Anspruch auf die Freiheit, die geistigen Bindungen, die sich bei ihm bewährt, entwickelt und gefestigt haben, für seine Erziehungsarbeit fruchtbar zu machen. Diese Freiheit bietet nicht eine nivellierte Schule, in der nichts gesagt oder getan werden kann, was nicht allgemeine Zustimmung findet, und in der der „lowest common denominator“ eine Farblosigkeit diktiert, in der sich unsere Gesellschaft jedenfalls nicht spiegeln kann. Die Freiheit der Schule für Schüler aller Bekenntnisse soll dagegen alle Bindungen sich entfalten lassen und alle Bindungen berücksichtigen. In der eigenen Bindung und in der Rücksicht auf die fremde Bindung muß sich das Gemeinsame finden.

## I.

Zu den Selbstverständlichkeiten politischer Diskussionen gehört die Einsicht, daß demokratische Verfassungen und Institutionen zwar notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingungen stabiler Demokratien sind. Immer wieder wird darauf hingewiesen, daß eine „Demokratie im Alltag“ gegeben sein muß, daß gewisse Voraussetzungen in der Gesellschaftsstruktur also eine Bedingung für eine funktionierende Demokratie sind. Deutschland ist sicherlich nicht allgemein eine Gesellschaft, die günstigeren Vorbedingungen für eine politische Demokratie als andere westliche Industriegesellschaften böte. Immerhin ist Deutschland jedoch heute eine Gesellschaft, die eine effiziente politische Demokratie wenigstens zuläßt.

Eine der grundlegenden Bedingungen der Stabilität — nämlich ein zureichendes Maß an Lebenschancen und eine Mindestsicherung gegen Katastrophen — scheint im Augenblick gegeben, auf der anderen Seite sind notwendige Grundeinstellungen in der Bevölkerung schwächer ausgebildet als zum Beispiel in den angloamerikanischen Demokratien. Hierzu gehören ein Verständnis für die Spielregeln der Machtausübung, Respekt vor abweichenden Meinungen und Lebensformen sowie ein Mindestmaß an Vorstellungen über die Gleichwertigkeit eines jeden Menschen<sup>1)</sup>. Diese und andere Eigenheiten der gesellschaftlichen Struktur in Deutschland haben ein wesentlich schwächeres Maß an Kontrolle der Herrschaft durch den Unterbau zur Folge, als dies für viele andere westliche Industriegesellschaften zutrifft. Insbesondere fehlt es an einem wirksamen

Dialog zwischen Führungsschicht und Bevölkerung allgemein.

Ob Demokratie sich unter diesen Bedingungen wenigstens als politische Demokratie verwirklicht, hängt dann entscheidend von der Struktur der Führungsschicht ab. Gerade in Deutschland ist es so auch relativ kleinen Untergruppen möglich, einen entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung auszuüben. Sind in Deutschland die Führungsgruppen demokratisch und effizient, so ist es dieses Land auch; sind die Führungsgruppen statisch oder undemokratisch, so ist auch dies mit dem Untarbau der deutschen Gesellschaft vereinbar. Die Tragik Deutschlands in der Vergangenheit bestand nicht zuletzt darin, Führungsgruppen zu besitzen, die zugleich dynamisch und undemokratisch waren.

Aus diesem Grunde ist ein Verständnis der Struktur der deutschen Führungsschicht für Vermutungen über die politische Zukunft dieses Landes noch wichtiger als in den meisten anderen westlichen Industriegesellschaften.

Verschiedentlich ist in der Nachkriegszeit gefragt worden, ob diese deutsche Gesellschaft denn überhaupt bestehen könne, da es ihr an einer einheitlichen Führungsschicht, einem Establishment oder einer Elite, fehle. Daß es ein Establishment im Sinne einer homogenen Elite wie in England oder auch (zu einem geringeren Grade) in Frankreich hier nicht gibt, ist unzweifelhaft. Daß eine homogene Führungsschicht jedoch Voraussetzung für eine funktionierende Gesellschaft sei, bleibt durchaus zweifelhaft. Dies zeigt ein Vergleich der Struk-

<sup>1)</sup> Vgl. Dahrendorf: „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland“, Piper Verlag, München 1965.

tur von Führungsschichten in den USA mit denen in England und Frankreich.

## II.

Hier soll nicht über „Eliten“ oder deren Fehlen reflektiert, sondern die Struktur der Führungsschicht in Deutschland aufgezeigt werden. Soziale Zusammensetzung, Leitbilder und Art der Entscheidungsbildung bei Mächtigen ist das Thema. Vielleicht sind Macht und Herrschaft Vokabeln, die einen durchaus selbstverständlichen Sachverhalt von vornherein dämonisieren: die Tatsache nämlich, daß eine Minderheit einen überproportionalen Einfluß auf solche Entscheidungen besitzt, welche die Lebenschancen größerer Bevölkerungsgruppen und die Struktur der Gesellschaft selbst beeinflussen. Nicht die Tatsache, daß Minoritäten einen überproportionalen Einfluß besitzen, sollte als Aufforderung zur Kritik verstanden werden, sondern deren besondere Struktur und die Art der Kontrolle dieser Minoritäten. Dabei sei vorausgeschickt, daß in allen westlichen Ländern die Struktur der Führungsschichten nicht die Zusammensetzung der Bevölkerung widerspiegelt.

Von den verschiedenen empirischen Untersuchungen über Führungsgruppen in Deutschland wurden die von Ralf Dahrendorf angeregten Erhebungen am bekanntesten<sup>1)</sup>. In diesen Erhebungen wurden jeweils zunächst Spitzenpositionen der verschiedenen Lebensbereiche identifiziert; daraufhin wurden die sozialen Merkmale der Inhaber solcher Stellungen auf Grund verschiedener Dokumentationen erfaßt. In der wichtigsten dieser Forschungen wurden 300 Spitzenpositionen in Politik, Verbänden, Verwaltung, Wirtschaft, dem kirchlichen und dem kulturellen Leben ausgewählt

und die Merkmale der Personen katalogisiert, die diese Positionen zwischen 1919 und 1961 einnahmen.

Aus diesen Untersuchungen wird teilweise die soziale Zusammensetzung von Führungsgruppen deutlich — aber nur soweit Führungspersonen auch eine offizielle Stellung einnehmen. Demgegenüber richteten sich die Erhebungen des Instituts für vergleichende Sozialforschung in Köln vornehmlich auf die Identifizierung von einflussreichen Personen in verschiedenen Bereichen, die Art der Zusammenarbeit solcher Personen und deren Leitbilder. In zwei bisher unveröffentlichten, international vergleichenden Untersuchungen, die in Zusammenarbeit mit amerikanischen Sozialforschern durchgeführt wurden, ermittelten wir in einem dreistufigen Verfahren, welche Personen in verschiedenen Bereichen tatsächlich Einfluß auf Entscheidungen ausüben. Aus diesem Personenkreis wurden dann u. a. 1964 173 Personen und 1965 366 Personen interviewt.

Weitere Informationen über Führungsgruppen — insbesondere in der Wirtschaft und einigen Verbänden und politischen Parteien — stehen aus einer Anzahl kleinerer Untersuchungen zur Verfügung<sup>2)</sup>. Insgesamt besitzen wir

1) Die wichtigste Veröffentlichung aus dieser Serie von Untersuchungen ist Wolfgang Zapf „Wendungen der deutschen Elite“, München 1963.

2) Von soziologischen Forschungsinstituten in Köln wurden Querschnitte der deutschen Führungsschicht in den folgenden Jahren befragt: 1954, 1955, 1958, 1961, 1964 und 1965. Die wichtigste Untersuchung über Gehälter, Herkunft und Struktur der Führungsgruppen der Wirtschaft ist Erwin K. Schenck et. al.: „Gehälter von Führungskräften“, Arbeitsgemeinschaft für Gehaltsforschung, Köln 1956. Weitere Unterlagen über wirtschaftliche Führungsgruppen bringen „Führungskräfte“, SPIEGEL-Dokumentation, Juni 1964; Kleinbaum Unternehmensberatung: „Gehaltsstrukturuntersuchung“, Gimmersbach 1965. Siehe auch Thomas Ehrwein: „Die Machtstruktur in Westdeutschland“, in: „Die Neue Gesellschaft“, Band XII (1965), und K. Richter: „Macht ohne Mandat“, Köln 1958.

heute über die Führungsschicht in Deutschland ein umfangreiches, wenngleich wegen der Vielfalt der Ansätze etwas schwierig zu interpretierendes Material.

### III.

Die verschiedenen Erhebungen über die soziale Zusammensetzung von Führungsgruppen ergeben übereinstimmend, daß sich die Führungsschicht in Deutschland fortlaufend, jedoch äußerst zähflüssig, wandelt. Die stärksten Wandlungen scheinen sich dabei gegenwärtig zu vollziehen. Wichtiger in den sozialen Konsequenzen ist jenseits aller personellen Veränderungen, daß sich in ihrer Struktur die Führungsschicht seit 1918 wahrscheinlich nur wenig veränderte.

Selbstverständlich bedeutete der Zusammenbruch sowohl des nationalsozialistischen Reiches als auch der vorübergehende Zusammenbruch zahlreicher Organisationsformen der deutschen Gesellschaft 1945 eine Zäsur. Nach dem damaligen Willen der Besatzungsmächte sollte durch Entnazisierung und Umerziehung eine Veränderung der deutschen Führungsschicht erreicht werden. In unseren Untersuchungen bestätigt sich aber der ohnehin bestehende Eindruck: Diese geplanten Veränderungen und speziell die Entnazisierung waren — mit einer Ausnahme — von geringer Bedeutung; im ganzen müssen diese Versuche der Besatzungsmächte als fehlgeschlagen beurteilt werden.

Die wichtigste Veränderung in der Struktur der Elite, die gegen Kriegsende deutlich wurde, war durch den Nationalsozialismus selbst verursacht worden: die Ausschaltung des Adels. Der Adel spielt heute in Deutschland als politisch

einflußreiche Gruppe praktisch keine Rolle mehr. Die Reste seiner Bedeutung wurden gleicherweise durch die Innenpolitik des Nationalsozialismus, durch hohe Kriegsverluste und die Landreform der russischen Besatzungsmacht zerstört.

In anderen Bereichen brachten jedoch der Zusammenbruch 1945, die zunächst betriebene Politik der Besatzungsmächte, die gewaltigen Bevölkerungsbewegungen der Nachkriegszeit und der rasche Wiederaufbau erstaunlich wenig Veränderungen. Die Führungsgruppen in Deutschland weisen Elemente der Stabilität, des Widerstandes gegen Veränderungen auf, die gewöhnlich auch Sozialwissenschaftler unterschätzen, wenn auf die geringe Homogenität der Führungsschicht Deutschlands verwiesen wird.

Eine weitere Veränderung in der Struktur der deutschen Führungsschicht wurde wiederholt von Dahrendorf betont: das neue Engagement von Eigentümern und Managern großer Wirtschaftsbetriebe am öffentlichen Leben. Dahrendorf sieht hierin eine wesentliche Voraussetzung für die Demokratisierung Deutschlands<sup>4)</sup>. Es ist nicht entscheidbar, ob sich in dramatischer Weise die Zahl von Eigentümern und Managern vermehrt hat, die Anteil an Entwicklungen im öffentlichen Leben und speziell in der Politik nehmen; sicherlich hat sich aber die Art der Beteiligung gewandelt. Indirekte Einflußnahme war stets üblich; auch heute wird wirtschaftspolitischer Einfluß oft noch über Zwischeninstanzen ausgeübt — etwa über einen Abgeordneten, auf dessen Geneigtheit eine Firma

<sup>4)</sup> Diese These wurde von Dahrendorf u. a. erläutert in *Recent Changes in the Class Structure of European Societies*, „Daedalus“, Winter 1964. Siehe dagegen Erwin K. Scheuch: *Continuity and Change in German Social Structure* in Henry Kissinger (Hg.): „In Search of Germany“, im Druck.

oder ein Verband zählt und dessen Geneigtheit sie pflegt. Generell ist jedoch die Beteiligung direkter geworden.

Größer und unmittelbarer wurde auch der Einfluß der öffentlichen Verwaltungen. Es wäre falsch, hierfür nur eine Vervielfachung „grauer Eminenzen“ verantwortlich zu machen. Gewachsen ist einfach die Bedeutung der Bürokratie für unseren Alltag und erst damit die Bedeutung der Bürokraten selbst. Der einzelne Inhaber eines Amtes mag auch heute oft wenig „mächtig“ als Individuum sein, das Amt ist jedoch mächtig.

Hierzu trägt ein Prozeß bei, den man als „Justifizierung“ unseres Lebens bezeichnen könnte. Teilweise ist dies eine Reaktion auf den Unrechtsstaat der Nationalsozialisten. Die Art der Reaktion ist aber Ausdruck eines für unsere deutsche Gesellschaft charakteristischen Versuchs, sachliche Gegensätze und konkrete Wertentscheidungen durch Rückgriff auf fiktive, transzendente Richtsätze zu neutralisieren. Unter dem Schlagwort vom Rechtsstaat hat sich eine enorme Ausdehnung der als „justitiabel“ angesehenen Bereiche und Handlungen durchgesetzt. Ein Beispiel hierfür ist das geplante Notstandsgesetz mit seinem Katalog von verschiedenartigen Fällen, von lokalen Notständen bis zur Katastrophe des großen Krieges. Alle denkbaren Möglichkeiten der Zukunft sollen durch Rechtsvorschriften in Fälle umgewandelt werden, die durch objektive Rechtsauslegung zu bewältigen sind. Übrigens empfinden ausländische Beobachter den Legalismus von Argumentationen in der deutschen Politik merkwürdig (nicht zuletzt auch das legalistische Argumentieren in der Außen- und Wiedervereinigungspolitik).

Die gestiegene Macht der Verwaltung erweist sich so als Preis, den wir für den Verzicht des Austragens politischer und sonstiger gesellschaftlicher Gegensätze bei Wertvorstellung und aktuellen Interessen zahlen: Statt Gegensätzlichkeit offen zu diskutieren, soll ein oft naturrechtlich gedeutetes Recht politische Entscheidungen in Expertenurteile transformieren. Dies trägt sicherlich zur offiziellen Friedfertigkeit von Auseinandersetzungen in Deutschland bei: „Offiziell“ in dem Sinne, daß die Öffentlichkeit nicht als Schiedsrichter in Auseinandersetzungen mit eingeschaltet wird.

Die Justifizierung des Alltags ist eine wesentliche Grundlage für die gestiegene Bedeutung der Bürokratie. Ihre Wirkung wird verstärkt dadurch, daß die Inhaber von Spitzenpositionen in den öffentlichen Verwaltungen die einzige relativ homogene Führungsgruppe darstellen. Gleichartigkeit der sozialen Herkunft und Ähnlichkeit der Ausbildung tragen dazu bei, ein gegenseitiges Einverständnis zu erleichtern. Hier muß man keineswegs Konspiration vermuten, obgleich es gelegentlich auch Merkwürdigkeiten gibt, die in anderen Gesellschaften öffentliche Kritik herausforderten: die Staatssekretärskonferenz als Kabinettsitzung des höchsten Sachverständigen in Bonn ist ein Musterbeispiel.

#### IV.

Die gesellschaftlichen Veränderungen im Gefolge des Ersten Weltkrieges waren drastischer als die nach dem Zusammenbruch 1945. Gerade weil der Zusammenbruch 1945 viel totaler als der des Jahres 1918 war und weil von diesem Zusammenbruch eine Vielzahl der vor und nach 1933 rivalisierenden Gruppen gleicher-

maßen betroffen wurde, etablierte sich nach einem vorübergehenden Vakuum und dem Fehlen einer rivalisierenden Ordnung weitgehend wieder die gewohnte Ordnung. Insbesondere blieb das Organisationsprinzip der deutschen Führungsschicht erhalten, auch wenn manche ihrer Mitglieder wechselten.

Die verschiedenen Untersuchungen über die heutigen Führungsgruppen in Deutschland ergeben übereinstimmend, daß charakteristisch für unsere Führungsschicht die folgenden Merkmale sind:

1. eine lange formelle Ausbildung, die häufig mit einem Universitätsexamen in einem angewandten Wissensgebiet abgeschlossen wird;

2. eine verhältnismäßig lange Karriere, bis die Führungsposition erreicht ist. Für diejenigen, die heute Führungsstellungen besitzen, ist eine Karriere in nur einem Beruf von ca. 20 bis 30 Jahren häufig;

3. ein relativ hohes Alter von etwa 45 bis 60 Jahren. Hier vollzieht sich jedoch gegenwärtig ein starker Wandel. In den Universitäten, den Führungsspitzen der Parteien und in den Spitzenpositionen der Wirtschaft dürften bis ca. 1970 weitgehend diejenigen Personen ausgewechselt sein, welche die Entwicklung in den 40er und 50er Jahren bestimmten. Besonders drastisch ist die „Verjüngung“ in der Wirtschaft: Wer heute im Alter von 40 Jahren nicht Kandidat für eine Spitzenposition ist, dürfte kaum noch Chancen besitzen. Nur in der Bürokratie bleibt unsere Führungsschicht — speziell im Vergleich zu Frankreich — erheblich überaltert;

4. die Abwesenheit von Frauen. Dies ist allerdings keine Besonderheit der deut-

schen Führungsschicht, und speziell in der Politik haben Frauen in Deutschland eine größere Chance als in einigen anderen westlichen Ländern<sup>8)</sup>;

5. eine Überrepräsentierung von Protestanten. Seit Gründung des Zweiten Deutschen Reiches ist es eine Klage der Katholiken, daß sie an Führungspositionen ungenügend beteiligt seien. Am wenigsten gilt dies heute in der Politik; aber in den Spitzenpositionen von Wirtschaft, Verwaltung und in den Universitäten hat sich am Vorherrschenden der Protestanten wenig geändert. Übrigens ist in Deutschland die Zahl derjenigen, die sich offiziell nicht zu einer der beiden Konfessionen bekennen, relativ gering, wengleich zweimal so hoch wie in der Bevölkerung allgemein. Auch nach anderen Kriterien ist die deutsche Führungsschicht keineswegs antireligiös: Der Kirchenbesuch ist nur um weniges geringer als in der Bevölkerung allgemein.

Eine Veränderung in der Rolle der Universitätsbildung fanden wir bei den verschiedenen Erhebungen des Instituts für vergleichende Sozialforschung. Heute besitzt nahezu ein Drittel der Angehörigen der Führungsschicht einen Doktorgrad. In Deutschland pflegte einmal Universitätsbildung für Mitglieder der Führungsgruppen weitgehend ein juristisches Studium zu bedeuten. Seine Bedeutung lag nicht zuletzt darin, daß die zukünftigen Mitglieder der Führungsschicht mit dem juristischen Studium einen formal rationalen Prozeß, Entscheidungen zu fällen, erlernten. Rechtswissenschaft ist auch heute noch bei Angehörigen der Führungsschicht das häufig-

<sup>8)</sup> Vgl. Wolfgang Zapf, „Wandlungen der deutschen Elite“, München 1965.

ste Studienfach (insbesondere in Politik und Verwaltung), aber andere Studienfächer werden zunehmend wichtiger. Damit steigt die Heterogenität der Führungsschicht weiter. Heute gibt es in Deutschland kein Standardstudium mehr — und erst recht fehlt es an einer Standardkombination von Fächern allgemeinbildender Art analog dem berühmten PEP (Philosophie, Wirtschaftswissenschaften, politische Wissenschaften) in England. In ihrer Ausrichtung auf akademisches Fachwissen gleicht die deutsche Führungsschicht eher den Eliten in Frankreich. Es besteht allerdings eine leichte Tendenz, daß Wirtschaftswissenschaften und Sozialwissenschaften zu einem neuen Grundstudium werden.

Tatsächlich ist die Universitätsbildung als Voraussetzung heute für eine Führungsposition noch wichtiger, als aus den Zahlen zunächst ersichtlich ist. Lediglich in der Sozialdemokratischen Partei und in den Gewerkschaften sowie in den diesen nahestehenden Organisationen ist Volksschulbildung noch häufig.

Recht heterogen ist auch die regionale Herkunft der deutschen Führungsschicht. Dies folgt aus dem Fehlen einer wirklichen Hauptstadt (wie etwa London oder Paris) und der Stärke verschiedener regionaler Hauptstädte. Die Führungsschicht ist jedoch der Herkunft nach urbanisierter als die Bevölkerung Deutschlands insgesamt: Rund zwei Drittel der führenden Personen wuchsen in Städten auf. Im Gegensatz zu England oder Frankreich ist keine einzelne Region vorherrschend. Die eindeutige Tendenz der „Verwestlichung“ der Führungsschichten ist zwar auf Grund der Teilung Deutschlands verständlich, begann jedoch schon früher: Bereits während der

Weimarer Republik, und weiterhin während des Nationalsozialismus, stieg der Prozentsatz der in den westlichen Teilen Deutschlands geborenen Angehörigen der Führungsschicht fortwährend an, während die Bedeutung der östlichen Gebiete — aus denen sich im Zweiten Reich zunächst die Führungsgruppen in Verwaltung, Militär und Politik rekrutierten — fortwährend sank<sup>6)</sup>.

Die homogensten Gruppen innerhalb der heutigen Führungsschicht Deutschlands sind höhere Verwaltungsbeamte und Richter. Im Gegensatz zu den meisten anderen Gruppen der Führungsschicht gleichen sich hier die Personen neben der weitgehend einheitlichen Ausbildung nach Alter, sozialer und regionaler Herkunft. In diesen Bereichen sind die führenden Personen gewöhnlich etwas älter, wuchsen häufiger auf dem Lande auf und kommen wesentlich öfter aus den östlichen Teilen Deutschlands. Diese für deutsche Verhältnisse ungewöhnlich große Homogenität trägt sicherlich zu dem Esprit du corps der Beamten und Richter bei.

Entgegen verbreiteten Vorstellungen ist die Basis, aus der sich Mitglieder der Führungsschicht in Deutschland rekrutieren, durchaus nicht kleiner als in Frankreich und sicherlich sehr viel breiter, als dies für England zutrifft<sup>7)</sup>. Dies bedeutet nun aber keineswegs, daß für alle Gruppen der Bevölkerung die gleiche Chance eines Zugangs zu Elitestellungen be-

<sup>6)</sup> Auch Zapf kommt zu dem gleichen Ergebnis einer „Verwestlichung“ der deutschen Führungsschicht seit Ende des Kaiserreiches.

<sup>7)</sup> Vgl. A. Girard: „La réussite sociale en France“, Paris 1961; J. L. Homma: „La grande bourgeoisie au pouvoir“, Paris 1960; Matti Dogan: „Quelques aperçus sur l'évolution de la stratification des élites en France, Transactions of the Fifth World Congress of Sociology“, London 1964, Bd. III.

stände. Die verschiedenen empirischen Untersuchungen über Führungsgruppen in Deutschland stimmen darin überein, daß mehr als 50 v. H. dieser Schicht sich aus den Familien rekrutieren, welche die Oberschicht und die obere Mittelschicht Deutschlands bilden — das sind ungefähr 5 v. H. der westdeutschen Familien. Nach unseren Schätzungen kommen etwa zwei Drittel aller Angehörigen der Führungsschichten aus den obersten 10 v. H. einer nach sozialer Schicht angeordneten Bevölkerung. Für junge Menschen aus den unteren sozialen Schichten sind am ehesten noch Politik, Verwaltung und Verbände diejenigen Segmente, die Chancen für sozialen Aufstieg in die jeweilige Führungsschicht bieten.

Strittig ist in den verschiedenen empirischen Erhebungen, zu welchem Grade die formelle Position in Führungsgruppen und der tatsächliche Einfluß übereinstimmen. Die von Dahrendorf ausgehenden Untersuchungen postulieren für Deutschland — nicht zuletzt wegen der hier herrschenden Justifizierung des Alltags — eine weitgehende Übereinstimmung von formeller Position und tatsächlichem Einfluß. In unseren eigenen Untersuchungen kommen wir zu etwas anderen Schlussfolgerungen. Tatsächlich sind die mit der formalen Position verbundenen Rechte im Kampf um Einfluß innerhalb der Führungsschicht äußerst bedeutsam, und tatsächlich sorgt man sich in Deutschland stets um die Legitimität faktischer Macht. Praktisch fanden wir aber häufig ein Auseinanderfallen von formeller Position und faktischer Bedeutung.

Dieses Auseinanderfallen war zwar seltener, als wir es für England beobachten

konnten; andererseits gab aber die formelle Position in Deutschland weniger Aufschluß über den tatsächlichen Einfluß als in Frankreich. Vereinfacht kann man die Ergebnisse des internationalen Vergleichs wie folgt zusammenfassen: Eine formelle Position mittlerer Bedeutung scheint eine Vorbedingung für faktischen Einfluß zu sein; der tatsächliche Einfluß differiert von dort an sehr erheblich und weitgehend unabhängig von der offiziellen Position. Dies ist mit der Situation in den USA noch am ehesten vergleichbar.

Rudolf Walter Leonhardt hat die Organisation der deutschen Führungsschicht einmal anschaulich mit einer Reihe paralleler Pyramiden verglichen, wo jede Pyramide für einen bestimmten Kompetenzbereich stehe. Man muß sich nun diese Pyramiden oftmals weiter unterteilt vorstellen: Sie wiederholen sich in den verschiedenen regionalen Zentren der Bundesrepublik. So ist die südbayerische Wirtschaft eine Sphäre für sich mit eigenen Normen und oft auch eigener Politik, und die Grundstoffindustrie des Ruhrgebietes eine andere; der Kulturbetrieb des Landes Niedersachsen hat wenig Berührungspunkte mit dem des Raumes Stuttgart. Segmentierung nach beruflicher Kompetenz und lokale Zersplitterung sind zwei Eigenschaften, welche die Struktur der deutschen Führungsschicht unterscheiden von der etwa in England und Frankreich. Auch hierin gleicht die Struktur der Führungsschicht in Deutschland noch am ehesten der in den USA — mit einem wichtigen Unterschied: Die Autonomie der Kompetenzbereiche geht in Deutschland wesentlich weiter.

## V.

In der deutschsprachigen Literatur der Soziologen und politischen Wissenschaftler hat sich eine neue Bezeichnung (nicht so sehr ein neuer Begriff) durchgesetzt: die „Funktionselite“. Angeregt wurde diese Bezeichnung und die damit verbundene Denkweise durch die sogenannte funktionalistische Schichtungstheorie in der amerikanischen Soziologie<sup>9)</sup>. Danach sollte sich der soziale Rang eines Menschen nach der Wichtigkeit seiner Position für das Funktionieren des sozialen Systems bestimmen. Daß mit dieser sogenannten funktionalistischen Schichtungstheorie — wie überhaupt mit dem sogenannten Funktionalismus — sehr leicht eine gedankenlose Apologetik bestehender Ungleichheiten verbunden werden kann, ist für Nichtsoziologen offensichtlich.

Mit dem deutschen Beitrag zu dieser Theorie, der Vorstellung von Funktionseliten, wird diese Erklärung von Ungleichheiten umformuliert in eine Diagnose und zugleich in eine Forderung. Postuliert wird zunächst, daß eine moderne Gesellschaft nur durch fortgesetzte hohe Leistungen („Leistungsgesellschaft“) bestehen kann; am höchsten müssen die Leistungen in den höchsten Positionen (Elitepositionen) sein. (Absolventen des humanistischen Gymnasiums, die sich ihres Plato noch erinnern, werden diese Gedankengänge nicht als umwerfend neu empfinden; neu wird ihnen allerdings die Vorstellung sein, dies habe etwas mit Demokratie zu tun.)

Die Bezeichnung Leistung hat in dieser Gedankenkette nur den Charakter einer Leerformel — genau analog der Leerformel der Nationalökonomie, der Marktpreis sei ein gerechter Preis. Dies

kann hier nicht weiter interessieren, wohl aber das Kriterium, das deutsche Professoren für den Grad ersehen haben, zu dem eine Funktionselite vorliegt: Durchlässigkeit des Schulsystems für Kinder aus allen sozialen Schichten<sup>10)</sup>. Tatsächlich sind in der deutschen Gesellschaft die Bildungschancen sehr ungleich verteilt. Trotz mancher Reformen hat sich der Prozentsatz der Arbeiterkinder, die eine Universität besuchen, in den letzten 15 Jahren nicht wesentlich erhöhen lassen. Zwar rekrutiert die deutsche Führungsschicht ihre neuen Mitglieder nicht aus einem besonders engen Kreis von Personen — wohl aber ganz überwiegend aus Angehörigen der beiden höchsten sozialen Schichten, deren Kinder durchweg Universitätsbildung erhalten.

Chancen für jedes Kind, auch die Berufs- und Schulbildung zu erhalten, für die seine Begabung ausreicht, ist eine Grundforderung an jede Gesellschaft, die in einem materiellen Sinne demokratisch sein will. Daraus folgt aber keineswegs, daß damit traditionelle Führungsgruppen abgelöst würden und daß nun die geheimnisvolle Funktionselite an ihre Stelle träte. Und erst recht folgt aus dieser größeren Durchlässigkeit des Schulsystems oder aus einer zukünftigen Besetzung der Führungspositionen nach

<sup>9)</sup> Die klarste Darstellung der funktionalistischen Schichtungstheorie in ihrer neivsten Version findet sich in Kingsley Davis und Wilbert E. Moore: „Some Principles of Stratification“, in: „American Sociological Review“, Bd. 10 (1945), S. 242—248.

<sup>10)</sup> Das für die unteren Schichten wenig durchlässige Schulsystem wird öfters als mitentscheidend für den Mangel an demokratischer Entwicklung in Deutschland angesehen — und entsprechend erwartet man von einer Reform des Bildungswesens auch einen wesentlichen Anstoß für weitere Demokratisierung. Vgl. u. a. E. Dahrendorf: „Demokratie und Sozialstruktur in Deutschland“ in E. Dahrendorf (Hg.): „Gesellschaft und Freiheit“; Ulrich Lohmar: „Politik und Planung“, in: „Deutschland 1975“, München 1966.

einer (wie immer bestimmten) Leistung keineswegs, daß nun die Führungsschicht und mit ihr die Gesellschaft im Sinne eines politischen Systems demokratischer würde.

Viele westliche Gesellschaften sind in einem materiellen Sinne nur höchst unvollkommene Demokratien. In diesen Gesellschaften trägt aber die Führungsschicht dennoch entscheidend dazu bei, daß Demokratie als politisches System eine Realität ist. Anders in Deutschland. Die Art, wie Führungsgruppen bei uns ihre neuen Mitglieder rekrutieren, die typischen Karrieren und die schließliche Struktur der Führungsschicht sind mitentscheidend dafür, daß in Deutschland Führungsgruppen häufig eine Belastung für die Demokratie waren und teilweise noch sind.

## VI.

In ihrer sozialen Zusammensetzung, ihrem Lebensstil und nach ihrer Herkunft unterscheiden sich Führungsgruppen in Deutschland weniger von der Bevölkerung allgemein, als dies etwa für England und Frankreich zutrifft. Bei solchen Eigenschaften, wie regionale Herkunft, kulturelle Aktivität, Familienleben, bestehen nur graduelle Unterschiede zu den etwa 10 v. H. der Bevölkerung, aus denen sich Führungsgruppen rekrutieren und die ihr „relevantes Publikum“ sind. Dies gilt auch für die Mentalität der Führungsschicht und ihre allgemeinen politischen Überzeugungen. Vorherrschend ist nach unseren Erhebungen ein recht gemäßigter Konservatismus etwa im Sinne der Nationalliberalen zu Ende des 19. Jahrhunderts.

Überdurchschnittlich ist selbstverständlich die wirtschaftliche Lage der Füh-

rungsschicht, jedoch ist sie innerhalb der verschiedenen Führungsgruppen und zwischen diesen außerordentlich heterogen. Gewöhnlich wird zwar ein Einkommen von monatlich 3500 DM überschritten, aber dies trifft für sehr viele Angehörige der Ober- und oberen Mittelschicht, die nicht der Führungsschicht angehören, auch zu. Einfluß auf wichtige Entscheidungen zu haben, ist jedenfalls heute nicht notwendig mit einem Einkommen verbunden, das wesentlich über dem eines normalen praktischen Arztes in einer Stadt oder dem eines Einzelhändlers liegt. Unsere neueste Untersuchung bestätigt, daß selbst in Großbetrieben Manager mit einigem Einfluß auf die Entscheidungen von Firmen und Verbänden nicht mehr verdienen als etwa ein erfolgreicher Wohnungsvermittler oder der Besitzer einer größeren Autoreparaturwerkstätte<sup>10)</sup>.

Es trägt erheblich zur „Normalität“ unserer Führungsgruppen bei, daß Einfluß heute in Deutschland nicht mit Höchstverdienst verbunden ist; die Höhe des Einkommens wird heute weniger durch Einfluß als durch solche Faktoren wie berufliche Selbständigkeit, Art des Berufes und Branche bestimmt. Zugehörigkeit zur Führungsschicht bedeutet wirtschaftlich: eine weitgehende Existenzsicherung, einen guten Lebensstandard, meist nur einen bescheidenen Besitz — aber oft Einfluß auf die wirtschaftliche Lage anderer und damit Macht über Menschen. Generell sind die Angehörigen der Führungsschichten nicht eindeutig abgehoben von den etwa 5 v. H. und höchstens 10 v. H. der Bevölkerung, die heute in

<sup>10)</sup> Erwin K. Scheuch: „Markt für Führungskräfte“, in der Studie der Arbeitsgemeinschaft für Gehaltsforschung. (vgl. Fußnote 3).

Deutschland so etwas wie eine Bourgeoisie sind — weniger eindeutig jedenfalls, als dies für die meisten anderen westeuropäischen Gesellschaften gilt. Und doch begegnet man gerade bei uns fortwährenden Reflexionen über Eliten<sup>11)</sup>, versucht deren Eigenschaften zu bestimmen und hält die eigene Gesellschaft bei Abwesenheit einer solchen Elite für entscheidend unvollständig. Dies mag u. a. in Zusammenhang stehen mit der Allergie der westdeutschen Führungsschicht gegen den Begriff „Elite“: In unseren verschiedenen Erhebungen zogen unsere Gesprächspartner durchweg die Bezeichnung Führungskraft vor. In einer Hinsicht empfanden sich jedoch die Mitglieder der Führungsschicht durchaus als Elite: in ihrer jeweiligen beruflichen Qualifikation und in der Gewichtigkeit ihres Urteils allgemein. Die Forderung nach einer durch Leistung ausgewiesenen Funktionselite stößt bei den jetzigen deutschen Führungsgruppen auf lebhafteste Zustimmung: Überwiegend versteht man sich selbst als durch berufliche Leistung zur Führung qualifiziert.

Dieses Selbstverständnis als „Funktionselite“ ist natürlich nicht ein Beleg für ein besonderes Expertentum unserer heutigen Führungsgruppen. Die Konsequenzen sind aber teilweise die gleichen, die sich bei einer kastenmäßig abgehobenen Elite ergeben würden. Es sind nicht Konsequenzen, die notwendig zu einer Stärkung der Demokratie als eines politischen Systems beitragen.

## VII.

Entscheidend für den Charakter einer jeden Führungsschicht sind die Formen der Auswahl neuer Mitglieder und die Art ihrer Eingliederung und Einpassung

in vorhandene Gruppen (technisch als „Sozialisierung“ bezeichnet). Je früher im Leben die Auswahl erfolgt, und je effektiver die Sozialisierung in die neue Führungsposition ist, um so stärker ist das Gefühl der Zusammengehörigkeit, der Esprit de corps als Elite oder als Establishment. Je größer der Esprit de corps, um so besser ist die Kommunikation zwischen verschiedenen Mitgliedern einer Führungsschicht, und um so effektiver wirken die Mechanismen der sozialen Kontrolle durch Gleichrangige. Es fällt schwer, sich zwei Führungsschichten vorzustellen, die sich in diesen Hinsichten stärker voneinander unterscheiden als die englische und die deutsche Führungsschicht.

In allen westlichen Industriegesellschaften sind günstige Voraussetzungen für die Karriere: eine hohe soziale Stellung der Eltern, Universitätsbildung, Heirat möglichst etwas über dem eigenen sozialen Rang; die Wahl eines Berufs mit hohen Aufstiegschancen; das Aufwachsen in einer Großstadt; Zugehörigkeit zu einer der beiden großen Konfessionen und eine Mischung von geistlicher Gläubigkeit und synkretisch-christlicher Moralität. Diese Kombination von Merkmalen trifft in Deutschland auf eine recht große Zahl von Menschen zu, zumal nicht alle dieser Eigenschaften gleichzeitig aufzutreten brauchen<sup>12)</sup>. Insbesondere die Anforderung „hohe soziale Stellung“ bezieht sich in der Bundesrepublik auf einen breiteren Kreis von Per-

11) Vgl. die Übersicht über die Elite-Diskussion bei Hans P. Dreitzel, „Elitebegriff und Sozialstruktur“, Stuttgart 1953; nahezu schon eine Parodie auf die spezifisch deutschen Vorstellungen über Eliten scheint mir zu sein Louis Baudin: „Elite“, in: „Handwörterbuch der Sozialwissenschaften“, Band III (1961), S. 199–302.  
12) Siehe die Ausführungen von Dehrendorf über ein „Kartell der Angst“, u. a. in seinem Buch „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland“.

sonen, eben jene wiederholt erwähnten etwa 10 v. H. der Bevölkerung. So wächst ein junger Mensch in Deutschland nur relativ selten in der Erwartung auf, mit ziemlicher Sicherheit einmal zur Führungsschicht zu gehören. Eher erwartet man in der Regel, auf Grund einer günstigen Kombination von Eigenschaften mit Sicherheit einmal zum gehobenen Bürgertum zu gehören.

Nicht nur der Grad, zu dem eine Führungsschicht für neue Mitglieder mit an sich geringeren sozialen Qualifikationen durchlässig ist, erweist sich als wichtig; ebenso wichtig ist der Zeitpunkt, zu dem eine solche Rekrutierung erfolgt. Dieser Zeitpunkt liegt in Deutschland ungewöhnlich spät, in England ungewöhnlich früh. In England entscheidet es sich meist schon im Alter von 10 Jahren, ob jemand noch eine Chance besitzt, einmal zur Führungsschicht zu gehören. Heute haben sich gewiß die vornehmen Internatsschulen Eton, Harrow, Westminster oder Winchester „demokratisiert“ in dem Sinne, daß in ihnen junge Menschen sehr unterschiedlicher sozialer Herkunft miteinander aufwachsen. Hat ein Kind den Zugang zu einer solchen Schule nicht geschafft, so sind die verbleibenden Chancen gering; und umgekehrt darf man bei der Zugehörigkeit zu einer solchen Elite-Schule sich eine gute Chance für eine spätere Spitzenposition ausrechnen. Von diesen relativ wenigen Eliteschulen geht man nicht etwa zu irgendeiner Universität, sondern nach Oxford und Cambridge; und zudem geht man nicht lediglich zu diesen beiden (nicht eben großen) Universitäten, sondern lebt innerhalb weniger Colleges nun wieder vier Jahre miteinander: Christchurch, King's College, Balliol, All Souls,

St. Magdalen. Und nachher trifft man sich wieder in relativ wenigen Klubs einer Stadt: Reform Club, Traveller's, Athenaeum, Saville oder Carlton. Zu dem Zeitpunkt, zu dem ein zukünftiges Mitglied der englischen Elite in eine Führungsposition gelangt, hat es mit einer Vielzahl seiner späteren Kollegen für 15 bis 20 Jahre die gleichen Lebensbereiche geteilt<sup>13</sup>).

Die Auswahl zum „Kandidaten“ für eine Führungsposition erfolgt in Frankreich später — etwa im Alter von ungefähr 20 Jahren<sup>14</sup>). Vom Eintritt in eine der „grandes écoles“ ab kann man sich aber eine gute Chance für eine spätere Elitestellung ausrechnen. Die wichtigste Ausnahme in Frankreich sind Politiker, die ihre Karriere gewöhnlich in der Provinz machen und bis zur Übersiedlung nach Paris die Kollegen in anderen Führungsgruppen kaum kennen.

In den USA erfolgt für einen erheblichen Teil der Elite die Auswahl zum Kandidaten mit etwa 18 bis 19 Jahren durch die Zulassung zu einem der wenigen Prestige-Colleges; dafür erlaubt das dortige System zahlreiche alternative Karrieren. Gerade für die USA ist ein dualistisches System kennzeichnend: relativ frühe Auswahl und lange Sozialisierung plus hohe Durchlässigkeit neben später Auswahl und kurzer Sozialisierung.

In Deutschland schließlich wird ein junger Mann in seinen frühen 20er Jahren lediglich erwarten dürfen, daß er mit dem Beginn des Studiums eine gute

<sup>13</sup> Vgl. die Beschreibung in Anthony Sampson: „Anatomy of Britain“, London 1962.

<sup>14</sup> Vgl. Stanley Hoffman (Hg.): „In Search of France“, Cambridge (Mass.) 1964; ferner Raymond Isay: „Les élites Françaises“, in: „La Revue des Deux Mondes“, Nr. 12—17 (1960).

Chance besitzt, zum gehobenen Bürger-tum zu gehören. Falls er eine Position mit guten Aufstiegschancen wählte, sich ein gutes technisches Wissen aneignete, ein bescheidenes Maß an Geschicklichkeit im Umgang mit Gleichrangigen und Vorgesetzten aufweist und eine konventionelle Persönlichkeitsstruktur mit unkonventionellen Aspekten hat, so wird er trotz Beförderung erst zwischen 30 und 35 Jahren wissen, daß er Kandidat für eine Führungsposition ist. Von hier ab erfolgt dann ein außerordentlich rascher Aufstieg im Wettbewerb mit einigen anderen, ihm meist bis dahin unbekanntem Konkurrenten.

#### VIII.

Die unterschiedlichen Systeme der Auswahl und Sozialisierung haben recht dramatische Konsequenzen. Sie werden in einem Vergleich der Führungsschicht in England und in der Bundesrepublik — also von zwei stark voneinander unterschiedenen Systemen — besonders deutlich. Bei früher Auswahl und langer Sozialisierung wie in England kann man auf explizite Regeln weitgehend verzichten; man kennt einander (oder kann sich doch rasch zuverlässig informieren) und verläßt sich auf die automatische Wirksamkeit informeller Kontrollen. Die Zugehörigkeit zur Führungsschicht erscheint als selbstverständliche Konsequenz der Gemeinsamkeit eines Lebensweges. Die etwa 5000 Mitglieder des sogenannten Establishments erkennen einander an Umgangsformen, Sprechweise und Symbolen. Ein Fachwissen, würde es herausgestellt, wirkte trennend. Gepflegt wird als Alternative ein Selbstverständnis als gebildeter Amateur, der sich gegebenenfalls zur Lösung konkreter

Fragen auf Grund seiner Menschenkenntnis schon den rechten Experten auswählen wird.

In der deutschen Führungsschicht kann eine solche Gemeinsamkeit auch nicht annähernd vorausgesetzt werden. Selbst die Kommunikation ist schwierig und zwischen verschiedenen Führungsgruppen schlecht. Zuständigkeiten und Regeln des Zusammenarbeitens müssen entsprechend formell festgelegt werden. Vor allem aber versteht man sich selbst überwiegend als durch Leistung für eine Spitzenposition qualifiziert, und zwar Leistung im Sinne von beruflicher Qualifikation. Die vermutete Gemeinsamkeit ist die Qualifikation als Führungskraft. — aber diese Qualifikation bezieht sich auf bestimmte Kompetenzbereiche. Dieser Kompetenzbereich als Grundlage für die eigene Führungsposition wird als ein Territorium gegen Außenseiter verteidigt. Als Jurist läßt man sich in eine Entscheidung nicht durch Nationalökonomem hineinreden, als Nationalökonom nicht durch Soziologen, als Soziologe nicht durch politische Wissenschaftler und als politischer Wissenschaftler nicht durch Betriebswirte, ad infinitum. Selbstverständlich gibt es — wie in Feudalgesellschaften — fortwährende Grenzkonflikte: Hier erscheint Gegenwehr vonnöten, will man nicht die Grundlage der Führungsstellung, den Anspruch auf eigene Expertise, gefährden. Kritik außerhalb des eigenen Kompetenzbereiches wird zum schwerwiegenden Vorfall; nur Fachkollegen kann man eine Kritik zugestehen.

Das in der Bundesrepublik heute bestehende System der Auswahl und Sozialisierung von Mitgliedern der Führungsschicht entspricht in seinen offiziellen

Normen durchaus den Vorstellungen von sogenannten „Funktionseliten“. Selbstverständlich läßt sich die Praxis noch verbessern, aber nicht die unvollkommene Verwirklichung einer Norm ist die eigentliche Problematik eines solchen Systems für die Demokratie. Dieses System selbst scheint zwar der modernen Gesellschaft mit ihren Anforderungen an Sachverstand angemessener als das englische Establishment; entsprechend sind Reflexionen über Möglichkeiten, einige dem englischen System entsprechende Institutionen bei uns hinzuzuerfinden, wenig sinnvoll. Jedoch ergeben sich aus unserem System der Koalition zwischen autonomen Experten besondere Probleme für die Demokratie als politisches System. Zwei dieser Konsequenzen seien hier hervorgehoben: Abneigung gegenüber Gegensätzen als Wertkonflikte und Widerstand gegen Teilnahme der Öffentlichkeit an den eigenen Entscheidungen.

Bestehen Meinungsverschiedenheiten über eine „angemessene“ Lohnerhöhung — ein Sachverständigenrat soll entscheiden! Sollte die Kontrolle des Mißbrauchs von Vollmachten der Regierung im Notstandsfall durch einen sogenannten gemeinsamen Ausschuß (wie im jetzigen Gesetzesvorschlag) oder durch Widerspruchsrecht zwischen Institutionen erfolgen? — Interfraktionelle Gespräche zwischen Experten sollen entscheiden! Sollten Parteien durch Steuergelder finanziert werden? — Politiker und Juristen mögen entscheiden! Sollte das Strafrecht nur den Bereich des öffentlichen Verhaltens regeln oder auch die Beachtung bestimmter Sittengesetze erzwingen? — Der Rechtsausschuß des Bundestages mag entscheiden! Sollte der

Wohnungsbau eingeschränkt werden, um die Erhaltung der Kaufkraft zu erleichtern? — Die Experten mögen entscheiden! Alle diese Themenstellungen lassen sich u. a. auf einfache Wertentscheidungen reduzieren, und bei allen wird dennoch von den jeweiligen Führungsgruppen vorgezogen, andere Führungsgruppen und die Öffentlichkeit erst nach der Willensbildung einzuschalten. Die Konzeption einer „formierten Gesellschaft“ ist die Systematisierung eines weitgehend bereits bestehenden Zustandes: Einer Öffentlichkeit bedarf man vornehmlich nur, um eine Entscheidung durch Konsensus nachträglich abzusichern und zu legitimieren<sup>15)</sup>.

Konflikte zwischen „Expertengruppen“ oder Führungsgruppen verschiedener Bereiche könnten durch Rückgriff auf eine übergeordnete Autorität entschieden werden. In einer pluralistischen Gesellschaft steht hierfür eine Weltanschauung nicht zur Verfügung. Die nächstliegende Alternative wäre, die Öffentlichkeit zum Teilnehmer und letztlich zum Arbeiter zu machen. Hiermit würde jedoch die Autonomie der Führungsgruppen aufgehoben — und zwar durch eine „unqualifizierte“ Instanz. Für die Diskussion der Führungsstruktur der SPD ist der Parteivorstand zuständig; für die Beachtung rechtsstaatlicher

<sup>15)</sup> Reflexionen über die angemessene Stellung von Öffentlichkeit und öffentlicher Kritik nehmen einen breiten Raum in den Plänen für eine formierte Gesellschaft ein. Wie aus der von Rüdiger Altmann anonym veröffentlichten Schrift eindeutig hervorgeht, sollte Öffentlichkeit von der Regierung und den „gemeinwohlfähigen“ Gruppen immer dann eingeschaltet werden, wenn Entscheidungen beschlossen wurden und ein nachträglicher Konsens der Bevölkerung notwendig scheint. Eindeutig wird hier der Öffentlichkeit die mögliche Funktion der Kritik bestritten — ja, die Einschränkung einer kritischen Diskussion außerhalb der Expertengruppe ist ein Kernstück der „formierten Gesellschaft“. Ähnliche Wirkungen dürfte der sogenannte „gemeinsame Ausschuß“ der vorgeschlagenen Notstandsgesetzgebung haben.

Grundsätze durch die Polizei die Führung der Polizei selbst; für die zweckmäßige Form der Agrarsubventionen die Führung des Bauernverbandes; für Fragen der Konzentration in der Wirtschaft die Experten des BDI — kaum eine Verhaltensweise wird in Deutschland von Kollegen schärfer verurteilt als die sogenannte „Flucht in die Öffentlichkeit“ (ein übrigens ins Englische oder Französische nicht zu übersetzender idiomatischer Ausdruck). Dagegen schützt der Korpsgeist sogar ein wenig geschätztes Mitglied einer Führungsgruppe gegen die Kritik von sogenannten „Außenseitern“ und Massenmedien.

Eine Kritik an diesem Selbstverständnis, das ja schließlich im System der Auswahl und der Sozialisierung wohl begründet ist, wird meist wenig ausrichten. Bemühen sich nicht hohe Beamte oder Wirtschaftsführer, oder Abteilungsleiter von Rundfunkanstalten, oder Professoren, jeder in seinem Bereich, nach bestem Sachverstand zu entscheiden? Oft wird dieser Sachverstand gegen Interventionen der eigenen Partei oder guter Bekannter selbst auf Kosten persönlicher Nachteile verteidigt. Aus dieser Tatsache bezieht ein Angehöriger von Führungsgruppen die Gewißheit, daß Kritik ungerecht sei. Daß sie oft „ungerecht“ sein muß in dem Sinne, daß andere Maßstäbe angelegt werden als diejenigen des Inhabers einer Führungsposition, ja, daß hierin eine wesentliche Funktion der Kritik liegt: Mit diesem Einwand ist die Einsicht gewöhnlich überfordert. Wie auch sonst in Deutschland, wird die Kontrolle des individuellen Verhaltens nicht durch Öffentlichkeit und damit durch Widerspruch und Konflikt erstrebt, sondern durch Bindung des

einzelnen an Gesetze oder doch Grundsätze. In diesem Punkte kennt ein Deutscher keine Parteien; vielleicht sind Sozialdemokraten hier sogar noch konservativer als etwa Freie Demokraten. In mancher Hinsicht besitzt Deutschland eine Führungsschicht von moderner Struktur, moderner jedenfalls als England. Modernität im technischen Sinne heißt jedoch keineswegs Modernität im politischen Sinne und bedeutet erst recht nicht wirksame Stütze eines demokratischen Systems. Die Struktur der Führungsschicht bewirkt, daß sie sowohl stabil gegen Änderungen im politischen System ist (Kollateralität hat Vorrang vor politischen Überzeugungen) als auch vereinbar ist mit verschiedenen politischen Systemen. Edinger schätzte in seiner Untersuchung deutscher Eliten, daß sich während der nationalsozialistischen Herrschaft etwa 24 v. H. der Führungsschicht mit den damaligen Machthabern identifizierte und daß etwa 19 v. H. die Nazis ablehnten<sup>16)</sup>. Das Verhältnis von ausgesprochenen Freunden und Gegnern des Regimes gleicht damit ungefähr dem in der Bevölkerung allgemein<sup>17)</sup>. Obgleich die Nazis nicht mit eindeutiger Anhängerschaft in der Führungsschicht rechnen konnten und darüber hinaus recht zahlreiche Gegner in dieser Führungsschicht hatten, beeinträchtigte dies offenbar nicht entscheidend die Vereinbarkeit der Führungsschicht mit dem politi-

16) So Louis Edinger: „Post-Totalitarian Leadership: Elites in the German Federal Republic“, in: „American Political Science Review“, März 1960; vgl. auch Hans Gerth: „The Nazi Party: Its Leadership and Composition“, in: „American Journal of Sociology“, Bd. 45 (1945); Karl W. Deutsch und Louis Edinger: „Germany Rajotas the Powsas“, Stanford 1950; Maxwell E. Knight: „The German Executive 1890—1933“, Stanford 1952.

17) Aufgrund der Angaben in „The Effects of Strategic Bombing on German Morale“, Bd. 1, S. 18. Diese Angaben beruhen auf Umfragen durch die amerikanischen Streitkräfte in den Jahren 1944—1945.

tischen System nationalsozialistischer Staaten. Die deutsche Führungsschicht muß man nicht unbedingt insgesamt erobern oder überzeugen, um sie in verschiedenenpolitische Systeme einzupassen.

Das Selbstverständnis als Experte bedeutet oft genug politische Naivität. Gefährlich wird dieser Sachverhalt durch die recht begrenzte Kommunikation zwischen Mitgliedern verschiedener Führungsgruppen. Hier werden oft Urteile aus anderen Bereichen recht unkritisch übernommen, und so wird gerade die Führungsschicht für kleinere Untergruppen manipulierbar. Auch in der Bundesrepublik konnte man in den vergangenen Jahren immer wieder ebenso unreflektierten wie mit subjektiver Gewißheit vorgetragenen Urteilen über politische Sachverhalte begegnen, die bei wenigen Personen ihren Ursprung hatten.

Sicherlich ist die Führungsschicht in Deutschland heute überwiegend der Demokratie als politisches System wohlgesonnen. Die Bezeichnung selbst wird sie sogar aktiv und nachdrücklich verteidigen. In vielen ihrer Einstellungen etwa zum Pluralismus oder zur Freiheit ist diese Führungsschicht „demokratischer“ als die Bevölkerung. Im Gegensatz zu früher bemühen sich Führungsschichten um Anerkennung durch das westliche Ausland, und hierin darf man eine weitere Stütze für die Demokratie in der Bundesrepublik sehen. Solange Deutschland aber keine wirksame Öffentlichkeit erhält und solange hierzulande öffentliche Kritik oder Kritik durch „Außenseiter“ als Kontrollinstrument abgelehnt oder sogar unterdrückt wird, solange wird Demokratie als politisches System instabil bleiben.

# Von der Arbeiterpartei zur Volkspartei

Ulf Preuss

Heute sei die SPD eine Volkspartei, früher sei sie eine Klassenpartei der Arbeiter gewesen. Diese These soll überprüft werden.

## I.

### Die Mitglieder der SPD um 1900

Robert Michels untersuchte 1906 die Sozialstruktur der SPD-Mitglieder. Danach gab es 1875 beim Gründungskongreß der SPD in Gotha 25 599 Mitglieder (ca. 9000 Marxisten und 16 000 Lassalleaner; 13, S. 476<sup>1)</sup>). Bis 1905 war diese Zahl auf 300 000 bis 400 000 angestiegen. Dies ist eine Schätzung, eine genaue Erfassung gab und gibt es nicht (13, S. 476). Wer sind nun diese 300 000 bis 400 000 gewesen? Waren es nur Arbeiter, und wenn nicht, welche anderen Gruppen gehörten noch dazu? Wieviel der deutschen Arbeiter waren in der SPD organisiert? Michels verschlüsselt die Mitglieder in drei Gruppen: Lohnarbeiterschaft (dazu gehören auch kleinere Angestellte); Kleinbourgeoisie (Beamte, Bürovorsteher, Kaufleute, Händler, Hausierer, kl. und winzige Fabrikanten); Akademiker und andere Bourgeois (die klar als Oberschicht aus Berufsstellung oder Vermögen zu erkennen sind. Diese Gruppe

Parteimitgliederschaften 1905 in v. H.

	Lohn- arbeiterschaft	Klein- Bourgeoisie	Akademiker und and. Bourgeois	Summe
Marburg (Hessen)	95	4	1	114
Frankfurt a. M.	94	6	0,3	2030
Offenbach	92	7	?	1040
Leipzig-Stadt	92	7	1	1679
Nürnberg	88	9	?	6695
München	77	22	1	6704

(Quelle: 13, S. 509)

wird heute „obere Mittelschicht“ genannt).

Michels schließt aus dieser Darstellung: „Die Sozialdemokratie ist eine Partei des Proletariats. Richtiger: des industriellen Proletariats... Die seltenen Exemplare (anderer) proletarischer Kategorien (Lohnarbeiterschaft und Bauern), die man ab und zu einmal als Mitglieder sozialdemokratischer Vereine antrifft, sind ob der Seltenheit ihrer Spezies geradezu Renommieragrarien (13, S. 511).“ Nun verblüfft es nicht gerade, daß Michels bei diesen Städten wenig Lohnarbeiter und Bauern findet, und sein Schluß scheint etwas voreilig. Er wird aber — wenn auch nicht aus diesem Material — bestätigt, wenn wir vorzeitig einen Blick werfen auf die Zusammensetzung sozialdemokratischer Reichs- und Landtagsfraktionen: Immer sind Bauern (von Lohnarbeitern gar nicht zu sprechen), gemessen am Bevölkerungsanteil, sehr unterrepräsentiert. Die Erklärung ist beinahe banal: Eine Partei, die sich das Ziel gesetzt hat, die Gesellschaft und ihre Mitglieder aus traditionellen Bindungen herauszuführen, kann bei denen nicht Anklang finden, denen diese Bindungen Grund ihres Selbstverständnisses sind.

Rund 90 v. H. der SPD-Mitglieder waren also Arbeiter. Aber auch diese Zahl ist nicht eindeutig: „Die Zusammensetzung der sozialdemokratischen Vereine scheint zu bestätigen, daß die schlechter entlohnte Arbeiterschaft überhaupt schwerer als die Arbeiter, aristokratie' den Vereinen beiträgt... (Diese) ist... dem Gedanken einer ein starkes Solidaritäts-

1) Die erste Zahl in der Klammer (13) gibt die im Literaturverzeichnis am Schluß dieser Arbeit nummerierte Quelle an.

gefühl voraussetzenden Zusammenschließung schwer zugänglich (13, S. 517).“ Michels stellt fest, was heute noch nachwirkt: Unter den Arbeiterwählern der CDU ist die Quote der An- und Ungelernten höher als bei der SPD (vgl. 20, S. 140 f.).

Natürlich waren auch nicht alle Arbeiter in der SPD organisiert: Es liegen nur zwei Angaben vor: In Frankfurt waren um die Jahrhundertwende knapp 5 v. H., in Nürnberg 21 v. H. Arbeiter in der SPD (13, S. 481).

Wer aber waren nun die restlichen 10 v. H., die Nichtarbeiter, und welche Bedeutung hatten sie in der SPD?

Michels' Vergleich der sechs Städte zeigt, daß München auf Grund seiner Bevölkerungsstruktur eine stark abweichende Quote der Kleinbourgeoisie (über 20 v. H.) hatte, sonst aber ihr Anteil bei 4 bis 9 v. H. lag. Die SPD war nie, oder jedenfalls nicht mehr um die Jahrhundertwende, eine reine Arbeiterpartei. Das Kleinbürgertum, so ist zu vermuten, trat deshalb der SPD bei, weil die wilhelminische Gesellschaft ihr keine Sicherheit mehr geben konnte, es waren jene Gruppen, wie sie Marx beschrieb: „die bisherigen kleinen Mittelstände, die kleinen Industriellen, Kaufleute und Rentiers, die Handwerker und Bauern (26, S. 533)“. Auch sie hatten nichts mehr zu verlieren als die für sie unerträgliche soziale Lage, wobei Marx sich allerdings täuschte, wenn er glaubte, die Einsicht in die Gefährdung der sozialen Existenz würde automatisch auch eine Veränderung des Bewußtseins mit sich bringen: Der Konservatismus auch und gerade der Kleinbauern und Landarbeiter beweist dies zur Genüge.

Oft wurde der Sozialdemokratie der

Vorwurf gemacht, sie sei „verbürgerlicht“ — ein Vorwurf, der schon die Lassalleaner traf und der bis heute erhoben wird. 1899 schrieb dazu Eduard Bernstein: „Die Sozialdemokratie will nicht diese Gesellschaft auflösen und ihre Mitglieder allesamt proletarisieren, sie arbeitet vielmehr unablässig daran, den Arbeiter aus der sozialen Stellung eines Proletariats zu der eines Bürgers zu erheben und so das Bürgertum oder Bürgersein zu verallgemeinern (1 a, S. 128).“ Was hier aber Bürgertum heißt, wird nicht klar. Spezifischer ist der Vorwurf der Engstirnigkeit, der Kleinbürgerlichkeit, wie er bei Michels so trefflich beschrieben wird: „Es ist, von Freund und Feind der Sozialdemokratie, immer wieder behauptet worden, die kleinbürgerlichen Bestandteile in ihr nähmen immer mehr die Oberhand. Auf Uneingeweihte und oberflächliche Beobachter machen freilich auch Arbeiter vielfach den Eindruck von Kleinbürgern. Die Arbeiterschaft hat sich von dem gesellschaftlichen Milieu, in dem sie lebt, seelisch nicht lösen können. So hat auch der deutsche Arbeiter dieselbe Krankheit übernommen, die unserem Spießbürgertum im Blut liegt. Auch er ergibt sich häufig, sobald die Lohnhöhe es ihm irgendwie gestattet, mit Leib und Seele der Vereinsmeierei. In großen Städten, teilweise selbst in kleineren, wimmelt es förmlich von Arbeiterturnvereinen, Arbeitergesangvereinen, Arbeitertheatervereinen, ja, Arbeiterradklubs, Arbeiterkegelklubs, Arbeiterregattenvereinen, Athletenvereinen, alles Veranstaltungen, die wahrlich nicht dadurch an ihrem immanents kleinbürgerlichen Geiste Abbruch erleiden, daß sie unter sozialdemokratischer Fahne segeln. Skatklub bleibt

Skatklub, auch wenn er sich ‚Skatklub Freiheit‘ nennt (13, S. 538 f.)!“ Aber Michels fährt fort: „Was jedoch nichts an der Tatsache modifizieren kann, daß sie alle nur leben von dem Verkauf ihrer einzigen Ware Arbeitskraft. Darum: Mögen auch einzelne Formen kleinbürgerliche Charakterzüge aufweisen, die sozialdemokratisch organisierte Arbeiterschaft weiß sich nicht weniger eins in ihrem gemeinsamen Gegensatz zu Besitzerschaft der Produktionswerkzeuge und deren staatlichen Anhang (13, S. 538 f.).“

Dieser Michelsche Schluß ist so zwingend nicht, wie er scheint, und eher kann man aus der tatsächlichen kleinbürgerlichen Haltung manches wichtigen, aufgestiegenen SPD-Funktionärs und -Führers Erklärungen finden für politische Entscheidungen, die sonst unverstänlich blieben (etwa der „Umfall“ der SPD 1914 anläßlich der Kriegskredite).

Wichtiger aber scheint mir die restliche Gruppe der Akademiker und Großbürgerlichen. Um zu wissen, warum Bürgerliche der Partei des Antifürgertums (trotz Bernsteinscher Bekenntnisse) beitraten und wieweit ihr Einfluß ging, müssen wir feststellen, welche bürgerlichen Gruppen zur SPD „desertierten“.

Man kann von hauptsächlich zwei Gruppen sprechen: von jüdischer und nicht-jüdischer Intelligenz.

Der hohe Anteil jüdischer Intellektueller ist nicht nur ein deutsches Phänomen gewesen, aber ich beschränke mich auf die deutschen Verhältnisse. Zuerst einige Namen (vgl. 12, S. 333): Ferdinand Lassalle, Karl Marx, Moses Hess; Karl Höchberg, der Gründer der ersten sozialdemokratischen Zeitung; Eduard Bernstein, der Kämpfer für

den Revisionismus; Paul Singer, der ständige Präsident der sozialdemokratischen Kongresse; Adolf Braun, Jakob Stern, Simon Katzenstein, Brunl Schönlack als Theoretiker; Gradnauer, Eisner, Jossf Bloch als Journalisten; Hugo Heimann als Kommunalpolitiker; Leo Arons, der Wahlrechtsspezialist; Ludwig Frank, der Jugendorganisator.

Eine Liste prominenter, qualifizierter Sozialisten also: Was trieb sie zur Sozialdemokratie? Der 1812 erfolgten rechtlichen Gleichstellung der jüdischen Bürger Preußens war die soziale nicht gefolgt: Sie waren Randfiguren der Gesellschaft. Die sozialen Chancen, Richter, Offizier oder Regierungsbeamter zu werden, waren nicht gegeben. „Die Juden gehörten also Kreisen an, die — auch wenn sie begütert waren — nicht die gleichen sozialen Rechte genießen wie die entsprechenden christlichen Bevölkerungsteile (12, S. 395).“ Aber die begüterten Juden traten der SPD nicht bei; Ihr Ehrgeiz beschränkte sich auf Kapital- und Gewinnmaximierung, sie suchten — resignierend — keine soziale Gleichstellung. Die Ansprüche der Intellektuellen aber (von denen schätzungsweise 20 bis 30 v. H. der Sozialdemokratie angehörten (vgl. 12, S. 336]) bezogen sich auf gesellschaftliche Anerkennung und Gleichstellung. Es waren die gleichen Ansprüche wie die der Proletarier. Die Klassenlagen waren identisch.

Auf diesem Hintergrund erklärt es sich weitgehend, warum die SPD gegen den gängigen Antisemitismus der damaligen Zeit immun war — trotz einiger mißverständlicher Passagen bei Marx, trotz eines Dühring. So erklärt es sich auch, daß 18 v. H. der akademischen sozial-

demokratischen Reichs- und Landtagsabgeordneten der Weimarer Republik Juden waren (vgl. 21, S. 134).

Aus der zweiten bürgerlich-intellektuellen Gruppe ragen die Journalisten und Schriftsteller hervor, so daß Max Weber in seiner Freiburger Antrittsrede von der SPD-Spitze als einer „Journalistenclique, welche die Führung monopolisieren möchte (23, S. 22)“, sprechen konnte. Zu den bedeutenden Schriftstellern deutscher Sprache gehörten Männer wie Ferdinand Freiligrath, Georg Herwegh, Wilhelm Holzamer, Karl Henckell, Emil Rosenow, Paul Ernst, Bruno Wille, Arno Holz, Ernst Toller, Walter Hasenclever, v. Unruh (12, S. 317). Auch dies war und ist keine deutsche, sondern eine internationale Erscheinung: Von Bernard Shaw über Jack London, Anatole France, Tommaso Monicelli bis zu Maxim Gorki führte eine prominente Liste internationaler sozialistischer Literaten. Wer schreibt, muß reflektieren. Wer reflektiert, schafft sich Distanz zur Umwelt, relativiert seine gesellschaftliche Situation, vergleicht. Er ist ein Teil seiner Gesellschaft und doch ihr eigentümlich fremd. Wer eine menschliche Gesellschaft wünschte und dies Ziel mit der erlebten Gegenwart verglich, konnte nicht anders, als sich der Sozialdemokratie anzuschließen oder zumindest in ihrem Sinn zu schreiben. Das gebrochene Verhältnis, mit denen christliche, jüdische und agnostische Intellektuelle in der wilhelminischen Gesellschaft standen, führte sie dazu, die bürgerliche Tradition und Bindungen aufzugeben und sich dem Proletariat anzuschließen. Das gebrochene Verhältnis zu seiner Gesellschaft besteht

für einen schreibenden Intellektuellen heute wie eh und je; doch muß es ihn nicht mehr notwendigerweise zur SPD treiben, da diese sich gewandelt hat und viele Absichten, die auf Veränderung hinausliefen, erreicht oder aufgegeben hat. Immerhin finden sich noch genügend prominente Literaten, die eine „Politik mit Vernunft“ fordern und meinen, es gebe zur SPD „keine Alternative“.

Schließlich verwundert es nicht, wenn sogar protestantische Pfarrer, wenige zwar, schon damals zur atheistischen SPD sich gesellten (vgl. 22): Chr. Blumhardt, verlor Pfarrertitel und Amt; C. Carrings (Pseud.), wurde nicht erkannt, Pfarrer; Th. v. Wächter, hatte Theologie studiert, war nicht als Pfarrer tätig; Paul Görre, verlor Pfarrertitel und Amt. Ihre Gründe für den Eintritt waren ethisch motiviert: Ein proletarisch verstandenes Christentum brachte sie zum Bruch mit ihrer obrigkeitstaatlichen Kirche. Die Folgen: Verlust des Pfarramtes. Nun hatte die SPD ihre kritisch begabten „Renommierpfarrer“ — aber deren Einfluß war nie überregional. Bald zogen sie sich mehr oder weniger zurück, wohl ziemlich zur Beruhigung ihrer Parteifreunde, denen diese Herren merkwürdig fremd sein mußten. Der Weg bis zur Predigt Herbert Wehners, der wohl meinte, ohne Christentum sei kein Seelenheil möglich, war noch weit.

Der Zuzug großbürgerlicher, hauptsächlich intellektueller Menschen zur Sozialdemokratie vollzog sich auf Grund einer spontanen Selektion. Er konnte die Bourgeoisie nicht zur Auflösung bringen, da „der auf wirtschaftlichen Interessen beruhende Klassenkampf durch die Abbröckelung einzelner nicht entschieden werden kann (12, S. 310)“.

Die Frage bleibt, welchen Einfluß diese Randgruppen (außer den erwähnten Pfarrern) in der damaligen SPD hatten. Damit sind wir bei der Untersuchung der sozialdemokratischen Führung.

### Die Parteiführung um 1900

Eine unterdrückte Klasse braucht Organisation, will sie sich formieren. Eine Organisation braucht Führung, soll sie der Treibriemen sein, der den Motor einer klassenkämpferischen Bewegung in Gang setzt und hält. Wer waren diese Führer, woher kamen sie, und was sind sie geworden?

Zwischen 1890 und 1900 bestand der Parteivorstand aus sechs Herren: **G a r i s c h** (Maschinenbauer); **A u g u s t B e b e l** (Drechsler); **Paul Singer** (Kaufmann, Firmenmitbegründer); **Ignaz A u e r** (Sattler); **Richard Fischer** (Buchdrucker, Schriftsetzer); **Wilhelm P f a n n k u c h** (Tischler) (vgl. 19, S. 231; 24, 1908).

In der Parteispitze saßen also überwiegend ehemalige Proletarier. Bis auf **Singer** hatte keiner eine Mittelschule (oder höhere Schule) besucht.

Die Struktur der Reichstagsfraktion von 1903 bis 1906 sah schon etwas anders aus (Ursprungsberufe): 13 Akademiker = 16 v. H.; 15 Kleinbürger = 19 v. H.; 54 gelernte Arbeiter = 65 v. H. (Quelle: 12, S. 345).

Immerhin noch ein Übergewicht an Arbeitern, an gelernten allerdings. Kein ehemaliger ungelerner Arbeiter saß im Parlament! Doch gehörten der Reichstagsfraktion mehr Kleinbürger und Akademiker an, als es der Parteistruktur entsprochen hätte. Ihr Einfluß allerdings ging über den der Sachkundigen, der Experten nicht hinaus: Die bedeutendsten

und bekanntesten Sprecher der Partei waren durchweg Ursprungsproletarier (vgl. 13, S. 527).

Aber die Abgeordneten waren keine Proletarier geblieben. Ich stelle die 1903 erreichte Berufsposition dar: 17 freie Berufe = 21 v. H.; 5 „Bourgeois“ (Rentiers, Buchhändler, Fabrikant) = 6 v. H.; 24 Mittelständler (6 Wirte, 6 Handwerksmeister, 3 Kleinkaufleute, 5 Kleinfabrikanten, 4 Buchdruckereibesitzer) = 29 v. H.; 35 Arbeiterbeamte = 44 v. H. (Quelle: 13, S. 550).

Was zeigt das? Die sozialdemokratischen Spitzenfunktionäre haben einen Intragenerationswandel vom Proletarier zum Kleinbürger oder/und Bürger durchgemacht. Fast die Hälfte hatte eine Position im Parteiapparat gefunden, ein Fünftel war „freier Schriftsteller“ (und schrieb für die Parteipresse), fast ein Drittel war „Arbeitgeber“ innerhalb der parteieigenen oder parteinahen Produktionsstätten geworden, bei Druckereien, Buchhandlungen, Gastwirtschaften, Zigarrenfabrikanten. Die politische Tätigkeit hatte für aktive Arbeiter eine bedeutende soziale Funktion: Sie ermöglichte den sozialen Aufstieg. **Michels** schreibt: „Für den intelligenten Arbeiter gibt es kaum einen schnelleren Weg, sich dauernd zu verbessern, als wenn er sich in Diensten der Sozialdemokratie anwerben läßt (12, S. 347).“ Das galt nicht nur für die Reichs- und Landtagsabgeordneten, sondern auch für die unteren Ränge der hauptamtlichen Funktionäre. Die gesellschaftliche Situation, die Herrschaftsverhältnisse also, verboten den kollektiven wie den individuellen Aufstieg der Arbeiter; nur über die Partei (und benachbarte Organisationen) hatten sie die Möglichkeit, auf der sozialen Leiter

einige, zum Teil beachtliche Stufen zu klettern. Auch darin bestand die soziale Funktion der SPD, die erst dann unbedeutend wurde, als kollektiver wie individueller Aufstieg eines Arbeiters (oder Arbeiterkindes) möglich wurden.

Die Reichstagsfraktion der SPD war in sich ziemlich homogen, aber sie wich deutlich ab von der sozialen Struktur der Gesamtmemberschaft. Was verband beide Gruppen noch? — Die gemeinsame Herkunft und, noch wichtiger, die gemeinsame Ideologie. Diese Ideologie festzuhalten, daran mußten Parteispitze wie Mitglieder das gleiche Interesse haben: die einfachen Parteimitglieder auf Grund ihrer gesellschaftlichen Lage; die Führung, um ihre Legitimation als Führung nicht zu verlieren.

Bei der Betrachtung der Sozialstruktur der Spitze fällt noch eines auf: ihre geringe Zirkulation. Dies ist eine Feststellung, die bis heute zutrifft. Noch kein Parteivorsitzender ist abgewählt worden (sieht man von den Krisen nach 1933 ab). Von den 73 Delegierten des Einigungskongresses von Gotha 1875 waren 14 bis kurz vor 1910 tätig: Auer, Bock, Blos, Geib, Grillenberger, Liebknecht, Löwenstein, Dreesbach, A. Kappell, Molkenbuhr, Hoffmann, Bebel, Motteler, Stolle (12, S. 117). Alle Parteiführer hatten ihre Position behalten bis zu ihrem Tod oder, bei Ebert, bis zur Übernahme einer staatlichen Funktion, die Parteineutralität verlangte: Bis 1913 führte Bebel (tot), bis 1919 Ebert (Reichspräsident), bis 1933 Wels (Hitlers Umsturz), von 1945 bis 1952 Schumacher (tot), bis 1963 Ollenhauer (tot). „In oligarchischen und patriarchalischen Eliten muß ein

äußeres Ereignis individueller oder kollektiver Art, Tod oder politischer Erdrutsch eintreten, um einen Wechsel auszulösen (25, S. 168).“ Damit ist gesagt, wohin ich zielen möchte: In der Sozialdemokratie geht der Weg der Willensbildung nach unten, nicht umgekehrt. Das lag einst begründet in der Notwendigkeit, während der Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts durch eine kleine Elite die Idee des Klassenkampfes unter die Arbeiter zu bringen und das Bewußtsein ihrer Lage zu wecken. Es bildeten sich charismatische Führer heraus (wie Bebel), die diese Aufgabe bewältigten, aber auch gleichzeitig das gegebene Verhältnis von Herrschaft der Parteispitze und Gehorsam der Arbeitermasse für richtig, also unüberwindlich, hielten. So konnte die „Düsseldorfer Zeitung“ 1905 schreiben: „Der Parteivorstand ist die Autorität, die die Gesamtpartei sich selbst gesetzt hat und in der sich die Autorität der Partei verkörpert. Sie zu respektieren, ist das elementarste Gebot demokratischer Disziplin (zitiert bei 12, S. 278).“

Parteispitze und -memberschaft entsprechen sich um 1900. Die Führung forderte Gehorsam, denn sie wußte — nach ihrer Meinung — um die richtigen Wege zu den gesteckten Zielen. Die Massen hatten ein Bedürfnis nach Führung, erklärlich durch ihren Eindruck, daß sich die Parteispitze sichtbar für ihre Ziele einsetze und Erfolge der Parteiführung Erfolge für die Arbeiter waren. Vielfach wurde damals die Autoritätsgläubigkeit bemerkt, so wie heute, etwa von S. M. Lipset, der Autoritarismus der Arbeiter empirisch belegt worden ist. Hugo Preuß wurde dadurch zu der bissigen Bemerkung verleitet: „So sehen wir im

Heer des gleichheitsschwärmenden Proletariats eine wohlgegliederte militärische Hierarchie von dem Generalstab der Parlamentarier bis herab zu den Rotenführern, den Vertrauensmännern (16, S. 160).“ Aber kurzichtig wäre es, aus dieser Feststellung einen Vorwurf zu machen. Daß auch Arbeiter Untertanenhaltung hatten, lag nicht an ihnen, sondern an der gesellschaftlichen Struktur Deutschlands im 19. Jahrhundert, einer Struktur (und also Haltung), die sich weit ins 20. Säkulum bewahrt.

Immerhin muß man aus dieser Autoritätsgläubigkeit einen Schluß ziehen: Wenn die Führung versagt, nicht den Interessen der Arbeiter dient, sondern ihnen zuwider handelt, wird die eigene Kraft und das eigene Bewußtsein der Arbeiter gelähmt sein. Wo gar Führung sich still verhält, wird die Masse kaum spontan eigene Interessen vertreten. Zu sehr haben sie sich im Lauf der Jahrzehnte an Befehle und Führung gewöhnt. Als die SPD-Führung es 1933 bei Reden bewenden ließ, blieb der Aufstand der Massen aus. Der Platz der abgetretenen Arbeiterelite wurde schnell durch eine noch autoritärere besetzt. Der autoritätsgläubige Arbeiter paßte sich in die Sozialstruktur der Naziherrschaft ein. Den Untertanenarbeiter des 19. Jahrhunderts nicht zu einem kritischen geformt, sondern ihn weiterhin durch Befehl und Gehorsamsforderung regiert zu haben, ist auch ein Resultat der sozialistischen deutschen Bewegung.

### Die SPD-Wähler von 1903

Nur ein kleiner Teil der SPD-Wähler war auch SPD-Mitglied: 1903 waren es etwa 16 v. H. (der Anteil schwankte zwi-

schen 7 v. H. und 23 v. H., vgl. 13, S. 482). Nebenbei: 1949 waren bei der Bundestagswahl 10 v. H. der SPD-Wähler auch Mitglieder, 1953 7 v. H. (für 1949: vgl. 6, für 1953: 18, S. 41).

1903 waren in 28 Großstädten 861 000 Stimmen an die SPD gefallen. Aber nur 583 000 Arbeiter lebten in diesen Städten (3, S. 524). Mindestens rund ein Drittel der Stimmen stammte also aus dem nichtproletarischen Lager. Für einige Städte war dieser bürgerliche Anteil sogar noch höher:

	v. H.
München	39
Berlin	40
Frankfurt a. M.	41
Hamburg	41
Nürnberg	47
Stettin	48

(Quelle: 3, S. 527)

Von allen gültigen Stimmen der Städte über 10 000 Einwohner erhielt die SPD 48,3 v. H., und so entstand das damals zutreffende Wort von der „Partei der Städte“ (3, S. 528). Das konnte nicht ohne Wirkung auf die Parteipolitik bleiben; R. Blank folgerte: „Die sozialdemokratische Partei wird dadurch immer mehr veranlaßt, sich der allgemeinen Interessen der städtischen Bevölkerung anzunehmen . . . der sozialpolitische Charakter der Partei erweitert sich . . . Der Klassencharakter der Sozialdemokraten wird abgeschwächt, neutralisiert, derjenige der bürgerlichen Parteien immer mehr verschärft (3, S. 529).“ Aber sozialdemokratisch wurde nicht nur in Städten gewählt. Vergleichen wir zuerst einige Daten:

Reichstagswahl 1903:

	SPD-Wähler in v. H.	Erwerbstätige Industrie- arbeiter in v. H.	Konfession des Landes
Berlin	67	59	ev.
Hamburg	62	39	ev.
Sachsen	59	55	ev.
Hohenzollern	4	20	kath.
Posen	3	19	kath.

(Quelle: 3, S. 517)

Wir sehen, daß in Hohenzollern und Posen, wo der Anteil der erwerbstätigen Industriearbeiter immerhin bei einem Fünftel der arbeitenden Bevölkerung lag, die Quote der SPD-Wähler verschwindend gering war. Die entscheidende Variable zur Erklärung dieses Phänomens liegt in der Konfession des Landes. Sowohl Hohenzollern, wie Posen waren katholisch. In katholischen Ländern des Deutschen Reiches war die Quote der SPD-Wähler niedriger als die der Industriearbeiter, in evangelischen höher. Anders ausgedrückt: „Der Widerstand des deutschen Katholizismus oder Klerikalismus gegen die sozialdemokratische Bewegung ist stärker als der Widerstand der wirtschaftlichen und sozialen Rückständigkeit gegen diese Bewegung (3, S. 520).“

Wenn die SPD auch die „Partei der Städte“ geworden war, so hatte sie als Wählerpartei dennoch schon beachtliche Wirkung auf ländliche Wähler. In Orten kleiner als 2000 Einwohner (mit 60 v. H. landwirtschaftlichen Erwerbstätigen) gab es 1903 17 v. H. SPD-Stimmen (3, S. 530). Damit war die SPD, nach dem Zentrum, die zweitstärkste Partei auf dem Land:

Zentrum	1 033 051 Stimmen
SPD	735 095
Deutsch-Konservative	666 678
National-Liberale	546 216
DRP	206 248
Freisinnige	176 122

(Quelle: 3, S. 533)

Die SPD hatte zwischen 1887 und 1890 ihren Stimmenanteil verdoppelt. Der Zustrom der Wähler nahm in der ganzen Wilhelminischen Ära ständig zu. Die Ursache lag nicht so sehr in der Zunahme der Arbeiter und der immer stärkeren Organisation der Arbeitermassen, sondern ergab sich, so folgert Blank, „durch eine Art Kopulation... durch Koalition der bürgerlichen Demokratie mit der Arbeiterpartei“ (3, S. 542). Man könnte auch sagen, die Klasseninteressen des abgesunkenen bürgerlichen Mittelstandes und des Kleinbauerntums, die identisch waren mit denen der Arbeiter, wurden den betroffenen nichtproletarischen Gruppen in zunehmendem Maße klar. Blank schließt daraus, „daß die deutsche sozialdemokratische Partei ihrer Zusammensetzung nach keine Klassenpartei (mehr) ist“ (3, S. 539). Das stimmt, bedingt, nur für die sozialdemokratische Wählerschaft. Denn wir sahen, daß die Mitglieder der SPD um 1900 noch fast ausschließlich Arbeiter waren.

\*

Ich stelle aus der dreifachen Gliederung der SPD um 1900 die mir wichtigsten Ergebnisse in Thesen dar:

1. Die SPD war — gemessen an ihren Mitgliedern — noch eine ziemlich geschlossene Klassen-, eine Arbeiterpartei, mit bürgerlichen, meist intellektuellen Randpersonen.
2. Gemessen an ihren Wählern, kann man von dieser Geschlossenheit nicht sprechen. Die SPD zog in wachsendem

Maß (klein)-bürgerliche Gruppen an, deren Klasseninteressen mit denen der Arbeiter identisch waren.

3. Die Partelspitze hatte überwiegend proletarischen Ursprung, wenn auch bei ihr die Ursprungsbürgerlichen stärker vertreten waren als bei Mitgliedern und Wählern.

4. Für SPD-Funktionäre diente die Arbeit in der Partei als Vehikel des sozialen Aufstiegs. Sie wurden (klein)-bürgerlich.

Ihre Bindung zu den ehemaligen Klassen Genossen lag in der gemeinsamen Ideologie. Die Gefahr, daß dadurch der revolutionäre Schwung verloren ging, war durchaus gegeben. So formulierte denn auch F. B e r n s t e i n : „Die Sozialdemokratie will nicht diese Gesellschaft auflösen und ihre Mitglieder allesamt proletarisieren, sie arbeitet vielmehr unablässig daran, den Arbeiter aus der sozialen Stellung eines Proletariers zu der eines Bürgers zu erheben und so das Bürgertum oder Bürgersein zu verallgemeinern (1 a, S. 128).“

## II.

### Die Mitglieder der SPD nach 1945

Daß Mitgliedszahlen keine Auskunft über die Popularität einer Partei geben, ist eine oft belegte Aussage. Dennoch lassen sich aus den schwankenden Zuwachs- und Austrittsraten einige relevante Schlüsse ziehen. Nach dem Zulauf direkt nach dem Krieg nahm die Zahl der SPD-Mitglieder seit 1947 (875 479) bis 1955 (589 051) ab. Seither stieg die Mitgliedszahl wieder auf mehr als 700 000 (mit einem Trend nach oben).

Wer aber war und ist nun Mitglied? Welcher Unterschied zeigt sich in der Sozialstruktur, verglichen mit 1900?

Leider gibt es kaum Daten für die Zeit bis 1955. Auch die Angaben in dem Buch von H e y d t e - S a c h e r l (5) sind dürftig und die Schlüsse oft nicht belegt. Ich setze die Angaben über Landesverbände, Bezirke und Ortsverbände zusammen: Verallgemeinerungen sind daraus um so eher erlaubt, als die Abweichungen nicht sonderlich groß sind.

Die SPD sagt, eine Partei der Jugend zu sein. Sie kann darauf verweisen, daß 1956/57 53 v. H. aller Neuaufgenommenen jünger als 40 Jahre waren, daß 1962/63 diese Quote sogar auf 61 v. H. gestiegen ist (6). Vergleicht man die absoluten Zahlen, dann zeigt sich, daß zunächst nicht mehr Jüngere, sondern weniger Ältere in die Partei eintraten: 1962/63 traten zwar rund 3000 Menschen unter 40 Jahren mehr in die SPD ein als 1956/57, aber auch rund 9000 weniger Ältere. Die durchschnittliche jährliche Eintrittsquote von etwa 80 000 müßte der beachtlichen Austritts- und Sterbequote von 60 000 bis 80 000 gegenübergestellt und untersucht werden, welche Alters- und sozialen Gruppen dort vertreten sind.

Die letzte Bundestagswahl hat gezeigt, daß mehr Männer als Frauen SPD-Wähler sind. Andererseits hat diese Partei, die 1919 das Frauenwahlrecht durchgesetzt hatte, mit knapp 20 v. H. den größten Anteil an weiblichen Mitgliedern. Unter den Neuzugängen geht allerdings ihr Anteil zurück und lag 1962/63 bei knapp 15 v. H. (vgl. 6). 1952 waren über zwei Drittel der weiblichen Mitglieder älter als 40 Jahre (17, S. 189). Ihre soziale Struktur wurde auf dem Dortmunder Parteitag 1952 wie folgt angegeben (in v. H.):

50 Hausfrauen  
 25 Fabrikarbeiterinnen  
 15 Angestellte  
 5 Beamte  
 5 freie Berufe (17, S. 189).

Um eine genaue Aussage machen zu können, müßte man noch feststellen, welche Ausbildungen bzw. ehemaligen Berufe diese 50 v. H. Hausfrauen einmal hatten. Vermutlich ergäbe sich eine beachtliche zusätzliche Gruppe ehemaliger Angestellter und Arbeiterinnen. Immerhin, einige Schlüsse sind möglich. Nur ein Viertel sind Arbeiterinnen, viel weniger als bei den Männern. Von den rund 120 000 weiblichen Mitgliedern ist die Hälfte im Haushalt beschäftigt; das weist wohl darauf hin, daß diese Tätigkeit für politisches Engagement, womöglich politische Tätigkeit, verhältnismäßig viel Zeit läßt.

Gemessen an der Sozialstruktur der neu in die SPD eintretenden Frauen, kann man nicht mehr von einer Arbeiterpartei sprechen. Der Trend geht weiter hin zu einer Zunahme der Angestellten (die schon wesentlich mehr ausmachen als die Arbeiterinnen), der Beamten, der freien Berufe.

Sozialstrukturstatistiken der SPD-Mitglieder seit 1952 (in v. H.)

	Teil der BRD 1952	Baden-Württl. 1953	Neuaufnahmen 1955-61	Berlin 1964	Heidelberg 1953
		mdann.			mdann.
Arbeiter	45	44	55	38	38
Angestellte	17	21	13	21	30
Beamte	5	7			11
Öffentl. Dienst			8	19	
Selbständige	12	9	5	2	8
Freie Berufe	7	7	3	11	4
Landwirte	2	1 (bei Selbständ.)			X
Rentner	12	18	6	4	14
Hausfrauen	7	—	10	5	—
	100	100	100	100	100

(Quellen: Für Teil der BRD: 17, S. 170; für Baden-Württemberg: 8, S. 125 f.; für Neuaufnahmen: 9, S. 35; für Berlin: 7, S. 154; für Heidelberg: 8, S. 120. Wieder welchen die Kategorien etwas ab [Angestellte, Beamte, öffentl. Dienst]. Im „Öffentl. Dienst“ sind also Beamte und Angestellte, die nicht in der Privatwirtschaft arbeiten.)

Die Struktur der Gesamtmitgliedschaft ist von der der weiblichen Mitglieder verschieden. Weniger als die Hälfte der Mitglieder ist 1952 Arbeiter gewesen; ihr Anteil sank also in den letzten 80 Jahren um die Hälfte. Aber immer noch waren sie mit Abstand die stärkste Gruppe (der Bevölkerungsanteil der Arbeiter liegt bei 51 v. H.). Wenn eine Volkspartei eine Partei ist, die in ihrer Mitgliederzusammensetzung der Sozialstruktur der Bevölkerung entspricht, dann ist schon die SPD von 1952 einer Volkspartei nahegekommen. Die Anteile der Arbeiter, Angestellten und Beamten entsprachen annähernd der Verteilung in der Bevölkerung. Selbständige und Landwirte waren allerdings, wie seit eh und je, unterrepräsentiert. Gemessen an ihren Mitgliedern, kommt die SPD dem Idealtyp der Volkspartei näher als die beiden anderen großen Parteien (die Junge Union z. B. hat 21 v. H. Arbeitermitglieder, 23 v. H. Angestellte, 5 v. H. Beamte, 20 v. H. Selbständige, 2 v. H. freie Berufe, 9 v. H. Landwirte, 10 v. H. Schüler und Studenten, 6 v. H. Sonstige, zitiert bei 9, S. 36).

Vergleicht man die Sozialstruktur des Teiles der BRD und Baden-Württembergs mit den Neuaufnahmen 1955 bis 1961, so überrascht auf den ersten Blick, daß die Quota der Arbeiter um 10 v. H. höher liegt. Trotz aller ideologischer Wendungen, trotz des bürgerlichen und oft klein-

bürgerlichen Habitus ist die Anziehungskraft der SPD für Arbeiter ungebrochen. Ihre Quote ist in den untersuchten letzten zehn Jahren konstant geblieben. Daran änderte das Godesberger Programm so wenig wie die Modifizierung der Außenpolitik 1960. Die SPD kann tun oder lassen, was sie will, so könnte man polemisch sagen, sie wird eine gleichbleibende Quote von Arbeitern gewinnen, die zwischen 1955 und 1965 bei 55 v. H. lag (1962/63: 53 v. H., Männer 60 v. H., vgl. 6). Ehe keine Motivationsforschung über die Gründe der Arbeitereintritte vorliegt, darf man allerdings mit gleichem Recht vermuten, daß gerade diese Aufgabe alter Ziele und Haltungen die Arbeiter wieder gewann: Das erklärte dann auch den, verglichen mit 1952, höheren Anteil an Arbeitereintritten.

Erstaunlich zugenommen hat die Gruppe der Beamten und Angestellten: von 1955 17 v. H. zu 1963 25 v. H. (6). Dieser Zuwachs geht auf Kosten der Hausfrauen, deren Dominanz unter den weiblichen Mitgliedern zwar ungebrochen ist, gemessen an der Gesamtpartei aber stark zurückging (von 1955 14 v. H. auf 1962/63 9 v. H., vgl. 6). Auch die Rate der neu eintretenden Rentner geht langsam, aber stetig zurück: 1962/63 lag sie noch bei knapp 5 v. H. (6).

Heinz Meyer stellte nach Untersuchung eines SPD-Unterbezirks 1953 bis 1955 (vgl. 10) fest, die SPD scheine im Begriff zu sein, „den Übergang von einer ursprünglichen Arbeiterpartei zu einer modernen Partei des kleinen Mittelstandes zu vollziehen“ (10, S. 358). Aber der Begriff des Mittelstandes ist zu unscharf, um damit etwas Eindeutiges zu beschreiben; auch assoziiert er sich zu schnell mit

Berufsgruppen, wie kleinen Händlern, Handwerkern, kleinen Geschäftsleuten — und gerade diese Gruppen der gerade noch Selbständigen sind in der SPD weder stark vertreten noch gar vorherrschend. Auch von einer Volkspartei kann man insoweit noch nicht sprechen, obwohl die SPD diesem Typus (gemessen an ihren Mitgliedern) näher kommt als die beiden anderen Parteien.

#### Die Parteispitze nach 1945

Welcher Art ist die Sozialstruktur der heutigen SPD-Spitze? Ehe ich diese Frage zu beantworten versuche, möchte ich eine Untersuchung über sozialdemokratische Reichs- und Landtagsabgeordnete der Weimarer Republik kurz darstellen und den historischen Zwihschnitt hier erweitern. Joachim Siemann untersuchte 1838 Abgeordnete der SPD nach soziologischen Aspekten (21). Er hatte diejenigen ausgewählt, die zwischen 1850 und 1910 geboren waren. Von den 1742 Männern hatten 86 v. H. Volksschulbildung, 10 v. H. eine Universität besucht (21, S. 21). Ihrer sozialen Herkunft nach (Ursprungsberuf) kamen aus:

	v. H.
Arbeiterstand	49
Handwerklicher Mittelstand	31
Besitzender und gewerbl. Mittelstand	5
Neuer Mittelstand (Angestellte, Beamte, kaufmännische Berufe, Lehrer)	14
Bürgerliche Oberschicht	7

(Quelle: 21, S. 23; eigene Prozentulierung, nur Männer)

Das ist, verglichen mit den Reichstagsabgeordneten von 1903 bis 1906, ein um 22 v. H. geringerer Anteil von ehemaligen Arbeitern; aber immerhin noch knapp die Hälfte. Erstaunlicherweise hat

auch die Quote der bürgerlichen Oberschicht (wenn man die Kategorie „Akademiker“ bei Michels mit allen Vorbehalten der Siemenschen „bürgerlichen Oberschicht“ gleichsetzen darf) nicht zugenommen, sondern abgenommen; weniger als 10 v. H. Genau die Hälfte aller Abgeordneten aber machte in der Weimarer Republik der Anteil derjenigen aus, die mittleren Schichten entstammten. 1903 waren es erst rund ein Fünftel. Aufschlußreich ist, daß von den SPD-Führern mit Volksschulbildung nur 17 v. H. ungelernete Arbeiter waren (im Reichstag von 1901 keiner), dafür je ein Drittel gelernte Arbeiter und Handwerker, solche Gruppen also, die zum kleinbürgerlichen Leben streben (vgl. 21, S. 24). Interessant ist auch, daß von den 1502 Volksschülern nur 79 = 5 v. H. in höchste Parteilspitzen gelangten, von den 169 Abgeordneten mit Universitätsausbildung aber 71 = 42 v. H. (21, S. 40)! Darin zeigt sich ein deutlicher Wandel gegenüber der Jahrhundertwende: Immer mehr wurde — und wird — Abitur und Studium zur Voraussetzung, ein hohes politisches Amt in der Partei zu übernehmen. Der starke Einfluß der proletarischen Arbeiterführer war zurückgegangen.

\*

Vor diesem Hintergrund wird die Beschreibung und Analyse der SPD-Funktionsebene nach 1945 besonders plastisch. Im fünfköpfigen besoldeten Vorstand von 1946 saßen: Dr. Kurt Schumacher (hum. Gymnasium, 1. jur. Examen, Dr. rer. pol., Journalist); Erich Ollenhauer (kaufmännische Lehre, Journalist); Fritz Heine (kaufmännische Lehre, Versicherungswesen); Herbert Krie-

demann (landwirtschaftliche Lehre, Universalität, Agrarwissenschaften und Nationalökonomie); Alfred Nau (Partei-sekretär seit 23. Lebensjahr). (Quelle: 6; 24 [1952, 1958].)

Mit den Begriffschablonen der Vergangenheit müßte man allen eine bürgerliche Herkunft zuschreiben. (Von Nau ist mir nicht bekannt, was er vor seinem 23. Lebensjahr tat.) Keiner war je Arbeiter. Aber nur Schumacher hatte eine typische großbürgerliche Bildungslaufbahn: humanistisches Gymnasium, Jurastudium, Promotion. Um diesen engeren Kreis lagerte sich der restliche Vorstand (18 Personen), darunter sieben Akademiker. Immerhin waren in diesem weiteren Führungskreis noch einige ehemalige Arbeiter, wie Wilhelm Kaisen, der als Bauarbeiter begann. Das eingangende Band dieser 23 war nicht mehr die gemeinsame Klassenlage, sondern eine gemeinsame Vorstellung von zu schaffender Gesellschaft, Herkunft und Ideologie waren nicht mehr kongruent.

Betrachten wir das heutige Parteipräsidium, so zeigen sich in der sozialen Rekrutierung einige Veränderungen: Willy Brandt (Abitur, historische Studien, Journalist); Herbert Wehner (kaufmännische Lehre, volkswirtschaftliche Studien, Journalist); Fritz Erler (Abitur, Verwaltungswissenschaftl. Seminar, Beamter); Alfred Nau (Partei-sekretär); Erwin Schöttle (Realgymnasium, Buchdruckerlehre, Journalist); Marta Schanzenbach (Krankenpflegerin, Fürsorgerin); Prof. Dr. Carlo Schmid (Richter, Ordinarius); Egon Franke (Volksschule, Tischlerlehre, Parteiangestellter). (Quelle: 24 [1958].)

Abitur und/oder Studium wird immer mehr zur Voraussetzung, um zur Spitze

gelangen zu können, und der Journalistenberuf ist wie eh und je ein gutes Sprungbrett für politische Tätigkeit.

Verstehen wir die Bundestagsfraktion der SPD als breitere Grundlage zur Analyse sozialdemokratischer Führung, so kann uns der 4. Bundestag als Beispiel dienen (alle Angaben aus 11, S. 33 ff.).

Die SPD-Fraktion von 1961 bis 1965 hatte mit 33 v. H. immer noch den relativ geringsten Anteil Akademiker (im 2. Bundestag erst 17 v. H. [vgl. 2, S. 91]), mit 35 v. H. den größten Anteil mit Volksschulbildung; ihre Berufsausbildung hatten ein Fünftel beim Handwerk, ein Fünftel beim Handel, 14 v. H. in Industrie und Bergbau, 4 v. H. in der Landwirtschaft und je 3 v. H. in der Verwaltung und als Journalisten genossen. Ein Abgeordneter war vor seiner Wahl Facharbeiter. Im 2. Bundestag waren noch 8 v. H. Arbeiter oder unselbständige Handwerker (2, S. 97). Wieviel Abgeordnete als Arbeiter ihren Berufsweg begonnen hatten, ist aus den Angaben des Bundestagshandbuchs nur teilweise zu entnehmen. Es ist zu vermuten, daß es bedeutend weniger waren als die 42 v. H., die für den 2. Bundestag angegeben werden (bei 2, S. 91). Einmal, weil in dieser Kategorie auch unselbständige Handwerker stecken — eine recht ungenaue Zusammenfassung —, zum andern, weil auch die Zahl derjenigen, die direkt vor der Wahl (Fach-)Arbeiter waren, von 13 im 2. Bundestag auf einen im 4. Bundestag gesunken ist.

Die SPD hatte im 4. Bundestag 60 v. H. Angestellte (40 v. H. aus der „oberen Mittelschicht“), 21 v. H. Beamte, nur 6 v. H. Selbständige und 9 v. H. Freiberufliche (vgl. 11). Nebenbei: Nur 2 v. H. waren in studentischen Korporationen

(CDU 24 v. H., CSU 20 v. H., FDP 12 v. H.), über ein Fünftel war während der Nazizeit in der Emigration, zwei Fünftel in größerem oder geringerem Maß politisch verfolgt, 6 v. H. der SPD-MdB waren zwischen 1933 und 1945 im direkten Widerstand oder bei illegaler Parteiarbeit (vgl. 11).

Vergleichen wir diese recht homogene Spitze (70 v. H. müßte man der „oberen Mittelschicht“ zurechnen, vgl. 11) mit den normalen Mitgliedern wie mit der Parteiliste von 1900, so sind die großen sozialen Unterschiede offensichtlich. Die heutige Führung hat mit Arbeitern nur noch schwachen sozialen Kontakt, selten durch eigene Arbeitertätigkeit, häufiger durch die soziale Herkunft, meist durch die Tätigkeit in Gewerkschaften oder Genossenschaften. Im übrigen hat sich eine relativ homogene Schicht etabliert, die sich stärker als bei CDU und FDP aus der „unteren Mittelschicht“ rekrutiert; aber das Rekrutierungsfeld verschiebt sich immer mehr nach oben. In der Führung ist die SPD weder Arbeiterpartei noch kleinbürgerliche Partei, noch Volkspartei. Sie ist, wie die anderen Parteispitzen auch, eine durch Ausbildung und Berufsposition gekennzeichnete Oberschicht. Diese Spitze ist integriert und etabliert. Sie muß sich schon auf Grund ihrer Ausbildungs- und Berufswege begreifen als Mannschaft eines Spiels, die die gemeinsamen Spielregeln, die herrschenden Normen also, anerkennt. Diesen Spielregeln verdankt sie ihre politische Existenz.

### Die Wählerschaft der SPD heute

Auf Grund der gesellschaftlichen Entwicklung hat die Sozialstruktur der Wählerschaft heute für die Politik der SPD

ein bedeutend stärkeres Gewicht als früher. Es stimmt nicht, wenn Lohmar (9, S. 34) behauptet, der „Wähler wirke keineswegs an der Meinungs- und Willensbildung der Parteien mit“. Er tut dies zumindest zeitweilig, indem er als antizipiertes oder durch die Wahl wirkliches Sanktionsorgan wirkt, und das gilt für bestimmte personelle wie für bestimmte sachliche Probleme. Die Aufmerksamkeit (und Diskretion), die die SPD-Spitze soziologischen und demoskopischen Untersuchungen über die Wähler entgegenbringt, kann dafür als Indiz gelten.

Stellt man sich die verschiedenen Parteien modellhaft als Magneten vor, so liegt in ihren Kernen der Stammwähler, der in unserem Fall mit dem SPD-Mitglied weitgehend identisch sein dürfte. In immer weiteren Abständen von diesem Kern lagern sich andere soziale Gruppen an, bis sie — als „floating vote“ — in den Anziehungsbereich auch anderer Partiemagneten geraten. Um diese Randgruppen geht zumeist der Wahlkampf. Die Frage stellt sich, wie weit (durch Anpassung an diese Randgruppen) die Interessen der mehr am Kern gelegenen vernachlässigt, ja verletzt werden. Je inhomogener die Gesamtgruppe (der SPD-Wähler) ist, desto mehr Konflikte der angeedeuteten Art werden auftreten.

Hier soll nur umrißhaft das Ergebnis der Meinungsforschung dargestellt werden (das hier also die mit der SPD sympathisierende Wählerschaft umgreift). Dabei will ich diese Daten gleich relativieren: Die Klarheit, mit der man 1900 über die sozialdemokratische Wählerschaft sprechen konnte, ist nicht mehr möglich. Gerade die Wahl von 1965 zeigte, wie „verkehrt“ oft gewählt wurde, wie also Ver-

mutungen über die Sozialstruktur der Wählerschaft durch die Ergebnisse in bestimmten Wahlkreisen oder Bundesländern widerlegt wurden: „In Bayern steht dem kräftigen, stellenweise fast sensationellen Vormarsch der SPD im ‚tiefschwarzen‘ Niederbayern eine auffällige Stagnation der oppositionellen Stimmen im ebenfalls katholischen Unterfranken gegenüber ... Den ... spektakulären sozialdemokratischen Fortschritten ... an Rhein und Ruhr widersprechen die triumphalen CDU-Erfolge ausgerechnet in den Industriegebieten Nordwürttembergs (1, S. 11).“ Und so schließt F. R. Ailman: „Ein zunehmender Teil des Volkes, und zwar unter den Anhängern aller Parteien, ist skeptischer und daher nach allen Seiten hin für Argumente zugänglicher geworden: Die lange Zeit fester Haltungen beginnt sich wieder zu verflüssigen und einer spürbaren Unsicherheit Platz zu machen. Die Zahl der Schwankenden, der nicht Festgelegten, wächst (1, S. 6).“

*Soziologische Struktur der Parteiwähler  
(1964, in v. H.)*

*(Repräsentatives Sample der Bevölkerung  
der BRD)*

	SPD	CDU	FDP
Männer	56	41	49
Altersgruppen			
21—29 Jahre	22	21	17
30—44 Jahre	33	26	29
45—59 Jahre	27	30	31
älter	18	23	23
Facharbeiter	28	21	12
Angelernte u. Hilfsarb.	39	18	9
Angestellte	18	26	30
Beamte	5	10	11
Selbst. Geschäftleute	5	13	23
Freie Berufe	1	2	4
Landwirte	3	10	11

<b>Netto-Monatsinkommen</b>			
unter 400 DM	10	14	9
400 bis unter 800 DM	67	51	43
darüber	23	35	48
<b>Konfession</b>			
ev.	63	40	69
kath.	31	58	26
Sonstige	6	2	5
<b>Einwohnerzahl</b>			
bis 20 000 E.	47	52	52
bis 100 000 E.	17	18	13
über 100 000 E.	36	30	35
<b>Bildungsstand</b>			
Volksschule	88	74	56
Mittlere Reife	10	20	30
Abitur	2	6	14

(Quelle: 20, S. 140)

Die SPD ist — nimmt man alles in allem — von einer Arbeiter-, einer Klassenpartei, zu einer Partei der Arbeitnehmer geworden. Sie hat ihren Klassencharakter verloren. Von einer Volkspartei zu sprechen, ist nur möglich, wenn man damit meint, daß sie in alle Bevölkerungsschichten eingedrungen ist. Dem Typus der Volkspartei ist die SPD, im kritischen Vergleich, nähergekommen. Sie ist ihm näher als die FDP, aber noch etwa gleich weit entfernt davon wie die CDU.

## Quellen und Literatur

1) Fritz René Allemann: „Wähler Hamlet oder der Auftrag zum Walterwursteln“, in: „Der Monat“, 17. Jg., Nov. 1965, H. 206; 1a) Édouard Bernstein: „Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie“, Stuttgart 1899; 2) Viola Gräfin von Bathusy-Huc: „Die soziologische Struktur deutscher Parlamente“, Bonn 1958; 3) R. Blank: „Die soziale Zusammensetzung der sozialdemokratischen Wählerschaft Deutschlands“, in: „Archiv für Sozialwissenschaften“, XX, (1966), H. 3; 4) Klaus Eberlein: „Die Wahlentscheidung vom 17. 9. 1961, ihre Ursachen und Wirkungen“, in: „Zeitschrift für Politik“, N. F. 1962, H. IX, 5) F. A.

v. d. Heyde-Sacherl: „Soziologie der deutschen Parteien“, München 1955; 6) Jahrbücher der SPD, 1946 ff.; 7) Jahresbericht 1963/64 der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Berlin, Berlin o. J. (1965); 8) Karl-Heinz Kaufmann: „Soziale Strukturen im politischen Feld, dargestellt am Beispiel Heidelbergs und der sozialdemokratischen Parteiorganisation in dieser Stadt“, Heidelberg 1965; 9) Ulrich Lohmar: „Innerparteiliche Demokratie“, Stuttgart 1963; 10) Helmut Meyer: „Zur Struktur der deutschen Sozialdemokratie“, in: „Zeitschrift für Politik“, N. F. 1955, S. 348 ff.; 11) Wolf Marsch: „Volksvertreter in Ost und West — Das Sozialprofil von Bundestagsabgeordneten und Delegierten der Volkskammer“, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.): „Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht“, Studien und Berichte aus dem Soziologischen Seminar der Universität Tübingen, Studien 3, Tübingen 1964; 12) Robert Michels: „Zur Soziologie des Parteiwesens“, 1925<sup>2</sup>; 13) Robert Michels: „Die deutsche Sozialdemokratie“, in: „Archiv für Sozialwissenschaften“, XXIII (1966), S. 471 ff.; 14) E. Noelle: „Auskunft über die Parteien“, Allensbach 1953; 15) Theo Pirker: „Die SPD nach Hitler“, 16) Hugo Preuß: „Staat, Recht und Freiheit“, Tübingen 1926; 17) Protokolle der Verhandlungen des Parteitages der SPD vom 24. bis 28. 9. 1952 in Dortmund, Bonn 1952; 18) „Rechtliche Ordnung des Parteiwesens“, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt 1957; 19) Gerhard A. Ritter: „Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich“, Berlin 1959; 20) Gerhard Schmichen: „Die befragte Nation“, Fischer-Bücherei, Frankfurt a. M. und Hamburg 1965; 21) Joachim Siemann: „Die sozialdemokratischen Arbeiterführer in der Zeit der Weimarer Republik, ein Beitrag zur Soziologie der Eliten in der modernen Parteigeschichte“, Göttingen 1955; 22) „Sozialdemokratische Pfarrer“, in: „Archiv für Sozialwissenschaften“, XXX (1910), H. 2; 23) Max Weber: „Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik“, Freiburger Antrittsvorlesung 1895, in: „Gesammelte politische Schriften“, Tübingen 1958; 24) „Wer ist wer?“, 1908, 1952, 1958; 25) Wolfgang Zapf: „Wandlungen der deutschen Elite, ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1819—1961“, München 1963; 26) Karl Marx: „Frühschriften“, Stuttgart 1964.

### Energieverbrauch und Lebensstandard

Wilfried Ueberhorst

#### I

Der große technische Fortschritt seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts ist nicht denkbar ohne die mannigfachen Erfindungen und Anwendungsmöglichkeiten auf dem Energiesektor. Die „zweite industrielle Revolution“, die Automation des Arbeitsablaufes, die moderne Elektronik usw., für all das war Voraussetzung, daß sich der Anwendungsbereich der Energien immer weiter vergrößerte. Kaum eine mechanische Tätigkeit ist heute vorstellbar, die sich nicht mit Hilfe elektrischer Geräte lösen ließe. War der Mensch früher allein auf seine Muskelkraft, auf die Hilfe von Tieren, Feuer, Wasser und Windkraft als Energiequellen angewiesen, so stehen ihm heute die verschiedensten Energiearten und die zu ihrem Einsatz notwendigen Energiewandler zur Verfügung.

Den Zusammenhang zwischen Energieverbrauch und Lebensstandard läßt ein Blick auf die Verhältnisse in den Entwicklungsländern erkennen. In Teilen Indiens beispielsweise dient gegenwärtig noch tierischer Dung als alleiniger Brennstoff zu Heizzwecken (mit der Folge, daß dem Boden dadurch wichtige Nährstoffe entzogen werden). Das Vorhandensein einer Petroleumlampe gilt in weiten Tei-

len der Erde noch immer als besonderes Statussymbol.

Wichtiger Anhaltspunkt für den Lebensstandard eines Volkes ist ein internationaler Vergleich der „Pro-Kopf-Energieverbrauchsziffern“. Wird der gesamte Energieverbrauch in Steinkohleneinheiten (1 SKE = 7000 kcal/kg) ausgedrückt, so liegt dieser pro Kopf der Bevölkerung in den USA bei 9, in der EWG bei 3 und für die gesamte Erdbevölkerung etwa bei 1,5 SKE<sup>1)</sup>. In diesen Zahlen spiegelt sich einmal der große Unterschied zwischen „armen“ und „reichen“ Ländern wider; sie machen zugleich deutlich, welcher Anstrengungen es für die westeuropäischen Volkswirtschaften bedarf, den amerikanischen Standard zu erreichen. In den amerikanischen Haushalten werden derzeit im Jahr durchschnittlich 4000 kWh Strom verbraucht, für das Jahr 2000 rechnet man mit einem Durchschnittsverbrauch von rd. 12 000 kWh. Diese enorme Steigerung ist vor allem in den immer neuen Anwendungsmöglichkeiten der elektrischen Energie in den Haushalten begründet (z. B. Raumheizung, Vollklimatisierung). Um sich diese Verbrauchsmengen vorzustellen, ist zu bedenken, daß der durchschnittliche deutsche Haushaltsstromverbrauch im Jahre 1964 erst bei 1247 kWh gelegen hat.

Die wachsende Erdbevölkerung und der Anstieg des Energieverbrauchs in Haushalt und Industrie bedingen, daß Jahr für Jahr größere Energiemengen bereitgestellt werden müssen, um die rapide steigende Gesamtnachfrage decken zu können. Unterstellt man, daß sich die Weltbevölkerung bis zum Jahre 2000 auf etwa 6,5 bis 7 Milliarden vermehrt, so

<sup>1)</sup> G. A. Brander, A. Brandis in: „Das Gas- und Wasserfach“, Heft 1/1965.

ist damit zu rechnen, daß diese Verdoppelung eine Vervierfachung des Energiebedarfs hervorruft<sup>2)</sup>.

Solche Feststellungen sollten uns dennoch nicht übersehen lassen, daß sich die Bundesrepublik heute und in überschaubarer Zukunft nicht wie in den Jahren 1957/58 in einem Zustand des Energiemangels, sondern in einem solchen des Energieüberflusses befindet. Auf dem Energiesektor hat sich ein Wandel vom Verkäufer- zum Käufermarkt vollzogen. Mit Hilfe moderner Werbemittel und durch das Aufzeigen immer neuer Verwendungsmöglichkeiten sind die verschiedenen Energieanbieter nach Kräften bestrebt, den Absatz ihrer Produkte zu forcieren und ihren Marktanteil zu erweitern.

Um den engen Zusammenhang zwischen Energieverbrauch und Lebensstandard — hier am Beispiel der Verhältnisse in der Bundesrepublik — zu verdeutlichen, soll im folgenden eine Unterscheidung zwischen dem „Produktionsgut Energie“ bei Einsatz in der Industrie und dem „Konsumgut Energie“ bei der Verwendung in den privaten Haushalten vorgenommen werden.

## II.

Ein Vergleich der indexmäßigen Entwicklung des realen Bruttosozialprodukts mit dem Primärenergie- und Steinkohlenverbrauch von 1950 (= 100) bis Ende 1963 zeigt, daß die Indizes für das Bruttosozialprodukt bei 250, für den gesamten Primärenergieverbrauch bei 190 und für den Steinkohlenverbrauch bei 125<sup>3)</sup> liegen. Betrag der Steinkohleanteil am gesamten Primärenergieaufkommen 1960 noch rd. 73 v. H., so machte er 1964 nur noch rd. 46 v. H. aus (in der

gleichen Zeit erhöhte sich der Anteil des Erdöls von rd. 5, v. H. auf rd. 37 v. H.). Aus diesen Ziffern geht hervor, daß im Vergleichszeitraum der Primärenergieverbrauch nicht im gleichen Maße gestiegen ist wie das Bruttosozialprodukt und daß der Anstieg des Steinkohlenverbrauchs wesentlich unter der Zunahme des Primärenergieverbrauchs geblieben ist.

Die Tatsache, daß der relative Energieverbrauchsanstieg hinter dem der Gesamtentwicklung zurückbleibt, scheint zunächst ein Widerspruch zu der Feststellung zu sein, daß mit wachsender Industrialisierung auch der Energieverbrauch stark zunimmt. Der Widerspruch ist indes nur scheinbar. Durch die technischen Rationalisierungen, die Verbesserung der Wirkungsgrade der Energiewandler, die Verbrauchsverlagerung zu den Edelenenergien und durch die Tatsache, daß die Entwicklung der energieintensiven Wirtschaft hinter der der übrigen Wirtschaft zurückbleibt (ökonomische Rationalisierungen), ergibt sich nämlich insgesamt eine Reduzierung des spezifischen mengenmäßigen Energieverbrauchs in der Industrie (Energieverbrauch je Indexeinheit der industriellen Nettoproduktion). Ausgedrückt auf der Basis 1950 = 100, betrug der spezifische Energieverbrauch 1963 nur noch 68<sup>4)</sup>. Allerdings betrifft diese Feststellung nur den Wärmeverbrauch (1963 = 64); beim spezifischen Stromverbrauch ergibt sich eine leicht steigende Tendenz (1963 = 110).

<sup>2)</sup> Vgl. RKW, Berlin, Rundschreiben vom 2. 3. 1966.

<sup>3)</sup> Vgl. „Die Kohlewirtschaft der Bundesrepublik im Jahre 1964“, Herausgeber: Statistik der Kohlewirtschaft e. V., Essen 1965, S. 96.

<sup>4)</sup> Wessels: „Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Energiekosten“, Verlag Oldenbourg, München 1966, S. 27.

Diesem Rückgang steht eine laufende Erhöhung des Energieverbrauchs je Beschäftigtem gegenüber, da der Produktionsanstieg in einer entwickelten Volkswirtschaft weniger durch gestiegene industrielle Arbeitsleistungen als durch die bessere Ausstattung des Arbeitsplatzes mit Sachkapital bestimmt wird.

Für die technischen Rationalisierungen mögen folgende Beispiele aus dem Bereich des Bergbaus und der Stromwirtschaft dienen: Die typische Kennzahl der Produktivität im Steinkohlenbergbau ist die Leistung je Mann und Schicht unter Tage. In ihrer steten Zunahme kommen die Auswirkungen der in den Jahren seit Beginn der Kohlenkrise verstärkt durchgeführten Rationalisierungsmaßnahmen zum Ausdruck. Im Steinkohlenbergbau der Bundesrepublik hat die Schichtleistung unter Tage von 1957 bis 1963 um 63,5 v. H. zugenommen. Der Mechanisierungsgrad der Kohlegewinnung erhöhte sich von 12 v. H. im Jahre 1956 auf über 74 v. H. im Jahre 1964<sup>5)</sup>. Seit Beginn der Absatzkrise im Steinkohlenbergbau — 1958 — konnte die Belegschaft von 600 000 auf rd. 380 000 Mann reduziert werden, und zwar bei vergleichsweise nur unwesentlich veränderten jährlichen Förderungsergebnissen.

Auf der Stromseite haben die ständig fortschreitenden Verbesserungen auf dem Gebiet der Kraftwerkstechnik besonders im letzten Jahrzehnt den spezifischen Kohlenverbrauch für die Stromerzeugung in den Stein- und Braunkohlenkraftwerken stark absinken lassen. Für die Stromerzeugung in Höhe von 1 Mill. kWh wurden im Jahre 1953 in den öffentlichen Steinkohlenkraftwerken noch 521 t SKE-Steinkohle benötigt. Dieser spezifische Wärmeverbrauch ist bis

1963 ständig um durchschnittlich 2,4 % p. a. auf 396 t gesunken<sup>6)</sup>.

Beispiele für die ökonomischen Rationalisierungen, aus denen das relative Zurückbleiben der energieintensiven Wirtschaftszweige bzw. das relativ schnellere Wachstum der weniger energieintensiven Wirtschaftszweige zu ersehen ist, bieten einerseits die eisenschaffende Industrie, bei der sich der Index der industriellen Nettoproduktion (1958 = 100) im Jahre 1964 auf nur 142 erhöht hat, und andererseits der Fahrzeugbau, wo sich der Index im Jahre 1964 auf 194 stellte. Die Energie ist ein Produktionsmittel, ihr Preis ist damit einer der Determinanten für das Preisniveau.

Der seit Beginn der Kohlenkrise eingetretene Strukturwandel in der westdeutschen Energiewirtschaft und die zunehmend härter werdende Konkurrenz auf dem Binnen- und Weltmarkt bestimmen die Diskussion über das westdeutsche Energiepreinsniveau. Um diese Zusammenhänge aufzuzeigen, muß einiges über die Nutzenergien Wärme, Kraft und Licht gesagt werden. Rund 60 v. H. unseres wertmäßigen Energieaufwandes entfallen auf Treibstoffe und Strom, die überwiegend in die Nutzenergie Kraft umgewandelt werden; ihr entsprechender Anteil am mengenmäßigen Energieverbrauch (ausgedrückt in SKE) liegt hingegen nur knapp über 20 v. H. Die Wärmeversorgung beansprucht nur rd. 40 v. H. des Energieaufwandes unserer Volkswirtschaft<sup>7)</sup>. Der Verbrauch der Nutzenergie Licht ist unbedeutend und kann hier außer acht gelassen werden.

5) „Die Kohlewirtschaft in der Bundesrepublik im Jahre 1964“, a. a. O., S. 15 u. 54.

6) „Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik im Anpassungsprozeß“, Herausgeber: BP Benzin und Petroleum AG, Mai 1965, S. 14.

7) Vgl. Wessels, a. a. O., S. 21.

Die genannten Zahlen zeigen den großen wertmäßigen Aufwand für den Kraftbedarf im Vergleich zum Wärmebedarf (die Substitutionsprozesse vollziehen sich im wesentlichen auf dem Wärmemarkt). Die Nachfrage nach Treibstoffen und Strom mit ihren höheren SKE-Preisen (als ausschließlich der Wärmeverwendung dienende Energien) beeinflusst mithin entscheidend die Gesamthöhe des volkswirtschaftlichen Energieaufwandes. In der folgenden Tabelle sind die Energiekosten in ausgewählten Industrien ermittelt worden, wobei neben den direkten Kosten (Aufwendungen für die unmittelbar im Produktionsprozeß verbrauchten Energiemengen) die indirekten Energiekosten (enthalten in den von anderen Sektoren bezogenen Vorprodukten) berücksichtigt worden sind. Selbst Industrien, die der allgemeinen Vorstellung entsprechend als wenig energieintensiv gelten, haben demnach Energiekosten von mehr als 4 v. H. des Gesamtumsatzes.

Energiekosten in v. H. des Umsatzes in ausgewählten Industriezweigen<sup>9)</sup>

	direkte	in-direkte	ins-gesamt
<i>Eisenschmelzende Industrie</i>	14,0	6,4	20,4
<i>Steine und Erden</i>	13,0	3,8	16,8
<i>Chem. Industrie</i>	8,0	4,3	12,3
<i>Schiffbau</i>	1,5	9,0	10,5
<i>Stahlbau</i>	1,0	6,5	7,5
<i>Textilindustrie</i>	2,0	3,5	5,5
<i>Fahrzeugbau</i>	1,0	3,3	4,3
<i>Elektrotechn. Industrie</i>	1,0	3,2	4,2

Preisänderungen bei den einzelnen Energiearten sind für die Wettbewerbsfähigkeit gerade der energieintensiven Wirtschaftszweige von eminenter Bedeutung. Ein Vergleich des Preisverlaufs bei einigen ausgewählten Energiearten zeigt

folgendes Bild: Von 1953 bis 1963 sind die Preise für Stein- und Braunkohle um 12 bis 51 v. H. gestiegen, die Preise für Gas und leichtes Heizöl dagegen nur geringfügig um 3 v. H. bzw. 1 v. H. Der Preis für Strom ist im Durchschnitt sogar konstant geblieben. Die Preisrelationen haben sich damit eindeutig zugunsten der veredelten Energien verschoben<sup>10)</sup> mit der Folge, daß diese ihren Marktanteil ständig erweitert haben. Trotz der vermehrten Verwendung von Energieträgern mit hohen SKE-Preisen (insbesondere Treibstoffen und Strom) im Vergleich zu den anderen Energieträgern sind die spezifischen Energiekosten der Industrie von 1950 bis 1963 nicht gestiegen, sondern sogar geringfügig gesunken.

Dies ist sowohl auf die Rationalisierungen und die Verbrauchsverlagerungen als auch auf die Tatsache zurückzuführen, daß die Preise für Edelenergien keine bzw. nur geringfügige Erhöhungen erfahren haben.

Spezifische Energiekosten der Industrie<sup>11)</sup>

	1950	1958	1963
Energiekosten je 100 DM Umsatz	4,05	4,22	3,84

### III.

Neben der Industrie sind die Haushalte der größte Energieverbraucher. Zählt man zu den Haushalten noch das Gewerbe hinzu, so entfällt rd. ein Drittel des gesamten Energieverbrauchs auf diese Abnehmergruppe. Ungefähr die Hälfte der Ausgaben privater Haushalte für Energie wird gegenwärtig für den

<sup>9)</sup> J. Wilitz, „Energiekosten u. Energiepolitik“, Sonderdruck aus „Öl“, Heft 2/1963.

<sup>10)</sup> „Die Elektrizitätswirtschaft der Bundesrepublik im Anpassungsprozeß“, a. a. O., S. 22.

<sup>11)</sup> Wessels, a. a. O., S. 22.

Bedarf an Strom und Kraftstoffen aufgewandt, wobei die Ausgaben für Kraftstoffe im Zusammenhang mit dem wachsenden Automobilbestand mit einem Anteil von rd. 28 v. H. unter allen aufgeführten Energieträgern an der Spitze stehen. In der Bundesrepublik kamen 1964 auf 1000 Einwohner 132 Personenkraftfahrzeuge (1950 = 11, 1956 = 38).

Große Veränderungen haben sich in den letzten Jahren auch im Bereich der häuslichen Wärmebedarfsdeckung ergeben, die mengenmäßig mit rd. 80 v. H. — bezogen auf den gesamten häuslichen Energiebedarf — weitaus an der Spitze steht. Für den Bereich der privaten Haushalte kann davon ausgegangen werden, daß von diesem Gesamtwärmebedarf etwa 75 bis 85 v. H. für die Raumwärme und der Rest für die Haushaltswärme (Kochen und Warmwasserbereitung) benötigt wird.

Ebenso wie in der Industrie geht auch in den privaten Haushalten der Trend zum Einsatz von Edelennergien, nachdem die Verwendung fester Brennstoffe bis in die 50er Jahre dominierend war. Der zunehmende Einsatz dieser Edelennergien, zugleich Ausdruck steigenden Wohnkomforts, führt zu einer weitgehenden Automatisierung von Arbeiten, für die bisher ein großer Kraft- und Zeitaufwand erforderlich war; und dies in einer Zeit, in der immer mehr Frauen berufstätig sind.

Seit Mitte der 50er Jahre können wir von einer Ölheizungsstufe sprechen. Die Vorteile des mit der Verwendung von Öl verbundenen automatisierten Heizungsprozesses und die z. T. extrem niedrigen Preise für Heizöl haben der Ölheizung einen weiten Absatzmarkt erschlossen. Alles deutet indes darauf hin, daß diese Ölheizungsstufe von einer

Gasheizungsstufe abgelöst werden wird. Die Heizgasversorgung hat bereits heute in vielen Städten des Bundesgebietes eine große Bedeutung gewonnen. Durch den Einsatz von Gas wird die Luft nicht länger durch die schädlichen SO<sub>2</sub>-Emissionen verschmutzt; eine Verseuchung des Grundwassers ist ausgeschlossen.

Wir stehen in Europa, vor allem mit der Erschließung der großen Erdgasvorräte in Holland, am Anfang eines Gasbooms. Welche Perspektiven sich hier möglicherweise eröffnen, zeigt die Situation in den USA. Dort werden über die Hälfte aller städtischen Wohnungen gasbeheizt.

Wettbewerber des Gases bei der Deckung des häuslichen Wärmebedarfs sind neben Kohle und Öl noch Fernwärme, Flaschengas und Strom. Alle diese Energien können jedoch nur bedingt als Konkurrenten für die Gasheizung angesehen werden. Was die Fernheizung anbetrifft, so sind für das Leitungsnetz verhältnismäßig hohe Investitionen erforderlich, so daß sich eine wirtschaftliche Versorgung, auch auf der Basis Kraft-Wärme-Kopplung, im wesentlichen nur für Stadtkerne und dichtbebaute Siedlungsobjekte anbietet. Es bleibt jedoch festzuhalten, daß gerade die Fernwärmeversorgung in den letzten Jahren stetig an Bedeutung gewonnen hat. In der Bundesrepublik befanden sich 1949 erst 31 Block- und Fernheizwerke in Betrieb, während 1965 schon über 375 Heizwerke (davon 75 Heizkraftwerke) in Bau und Betrieb genommen waren. Das Flüssiggas wird im wesentlichen in (ländlichen) Gebieten vertrieben, in denen die Verlegung eines weitverzweigten Gasrohrleitungssystems mangels entsprechender Anschluß- und Abnahmedichte aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht in Betracht kommt. Der

Einsatz von Strom zu Heizzwecken fällt im Vergleich zur Verwendung von Gas und Öl aus preislichen Gründen vorerst kaum ins Gewicht.

Wie wirkt sich nun, vom Verbrauch und vom Einkommen aus gesehen, die Neigung der Haushalte aus, durch verstärkten Einsatz der Edelenergien (für Heizung, Warmwasserbereitung und Kochen) den Wohnkomfort zu erhöhen?

Von 1950 bis 1962 hat sich der spezifische Haushaltsenergieverbrauch je Wohnung um ein Drittel erhöht, obgleich z. B. der technische Wirkungsgrad der Heizungsanlagen erheblich verbessert und von dieser Seite her beachtliche Einsparungen erzielt werden konnten. Betrag der spezifische Energieverbrauch je Wohnung 1950 = 1,2 t SKE, so lag er 1962 bei 1,6 t SKE<sup>11)</sup>. Bedeutsam für diese Entwicklung ist vor allem die Tatsache, daß der Anteil der Vollraumheizung ständig steigt bei gleichzeitigem Rückgang der Einzelraumheizungen. Wurden 1950 erst 5 v. H. aller Wohnungen in der Bundesrepublik zentral beheizt, so ist deren Anteil heute auf fast 20 v. H. gestiegen. Dabei liegt der Brennstoffverbrauch bei Vollheizung nicht unerheblich über dem der Teilbeheizung einer Wohnung (um rd. das Dreifache).

Dieser größere Aufwand ist weitgehend bedingt durch die Erweiterung der beheizten Flächen. Außerdem entstehen Mehrkosten durch die Ausdehnung der Heizperiode und dadurch, daß sich die bevorzugten Durchschnittsraumtemperaturen von 19° C vor dem Kriege auf heute 22° erhöht haben.

Neben dem zunehmenden Anteil der Zentralheizungen ist die anhaltende Steigerung des spezifischen Haushaltsenergieverbrauchs bedingt durch die Techni-

sierung der Küchen, durch die Anschaffung vollautomatischer Geräte und die Verbesserung sanitärer Einrichtungen, u. a. im Zusammenhang mit der Altbaumodernisierung (in der Bundesrepublik befinden sich noch rd. 6. Mill. modernisierungsfähige Altbauten). 1953 besaßen etwa 6 v. H. aller deutschen Haushalte einen Kühlschrank, Anfang 1964 waren es 59 v. H. Bei Waschmaschinen stieg in der gleichen Zeit der Anteil von 10 v. H. auf 41 v. H.<sup>12)</sup> Für die nächsten Jahre gelten Tiefgefriermöbel und Geschirrspülautomaten als besondere Favoriten. Diese Entwicklung ist durch die Preisgestaltung der Geräte (Großserienfertigung) und den Preis für elektrische Energie begünstigt worden — ein Beispiel für die Interdependenz zweier Märkte, dem der Energie Strom und dem der Stromwandler.

Den Zahlen des Statistischen Bundesamtes zufolge kann davon ausgegangen werden, daß die Ausgaben der privaten Haushalte für Energie einschließlich Kraftstoffe etwa 5 bis 6 v. H. der gesamten Verbrauchsausgaben ausmachen (für Wohnung 7,4 v. H., für Kleidung und Schuhe 12,6 v. H.<sup>13)</sup>).

Im Jahre 1860 mußte der Gegenwart von 1,2 Stundenlöhnen aufgewendet werden, um den Durchschnittspreis von 1 cbm Gas zu bezahlen, während dafür heute bereits rd. 0,2 des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes ausreicht. Und für eine mittlere Facharbeiterlohnstunde konnte man 1955 im Haushalt 14,8 kWh, 1963 aber bereits 35 kWh kaufen. Der Strom ist also, am Faktor Lohn gemes-

11) R. Fuchs u. H. Nitsche: „Energieverbrauch in Haushalt und Gewerbe“, in: „ÖI“, Sonderdruck, Heft 8, 1964.

12) HEA-E-Press, Nr. 15 v. 28. 10. 1964.

13) „Wirtschaft und Statistik“, Heft Nr. 8/1965, S. 572 ff.

sen, allein von 1955 bis 1963 im Haushalt um 58 v. H. billiger geworden<sup>14)</sup>.

#### IV.

Die Strukturveränderung des Energieverbrauchs hat, besonders als Folge der Auswirkung der Mechanisierung in Haushalt und Industrie, zu einer zunehmenden Verwendung von Edelenergien geführt. Speziell in der Industrie führt die Notwendigkeit, Arbeit durch Kapital zu substituieren, zu einer beträchtlichen Erhöhung der Nachfrage nach der Nutzenergie Kraft.

Die einheimischen Energieträger sind preislich nicht in der Lage, den steigenden Energiebedarf nach Mengen und Art zur Verfügung zu stellen. Gerade die Verflechtung unserer Volkswirtschaft mit den Märkten der freien Welt macht es aber erforderlich, billige Energien einzuführen, damit unsere Exportindustrie auf den Weltmärkten erfolgreich bestehen kann. Eine Folge der steigenden Energieeinfuhren ist, daß sich die Devisenaufwendungen für Mineralölimporte, gemessen am gesamten Außenhandelsvolumen, ständig erhöht haben; sie betragen Anfang 1965 8,3 v. H. der Gesamtimporte<sup>15)</sup>. Schon durch die geplanten großen Erdgasbezüge aus Holland in den 70er Jahren wird dieser Anteil weiter ansteigen. Hinzu kommt, daß Atomkraftwerke bereits in den 70er Jahren Strom preiswerter produzieren sollen als Steinkohlenkraftwerke. Da schon für 1975 der Anteil der Atomenergie an unserer Gesamtstromerzeugung auf 6 v. H. geschätzt wird, ist auch durch die verstärkte Einfuhr von Uranerzen mit einer zusätzlichen Belastung unserer Devisenbilanz zu rechnen, die sich vor allem dann spürbar auswirken wird, wenn die

Mineralölpreise eines Tages wieder anziehen sollten.

Die weitere Entwicklung der Mineralölpreise ist allerdings nur schwer abzuschätzen, da hier zu viele Komponenten mitwirken. So könnte es beispielsweise durchaus von der Wirksamkeit der „Organization of oil exporting countries“ (OPEC) abhängen, ob eines Tages das derzeitige Ölüberangebot durch besondere Maßnahmen der Förderländer nicht in eine gewisse Verknappung umschlägt; 86 v. H. der Gesamtrohölimporte der Bundesrepublik kamen 1964 aus OPEC-Ländern<sup>16)</sup>.

Die weitere Entwicklung auf dem Mineralölsektor wird weiterhin entscheidend bestimmt durch das Geschäftsgehären der internationalen Ölkonzerne auf dem deutschen Markt. Mangels wirksamer staatlicher Aufsicht in der Bundesrepublik können diese Gesellschaften mit ihrer Preis- und Absatzpolitik einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf unsere gesamte Volkswirtschaft ausüben. Schon heute befindet sich nur noch ein Viertel der Raffinerien und Vertriebsanlagen im Alleinbesitz deutscher Gesellschaften. Wie sehr sich gerade in jüngster Zeit die Verhältnisse hier zugespitzt haben, zeigen die Versuche amerikanischer Konzerne, auch an den „rein“ deutschen Mineralölgesellschaften maßgebliche Beteiligungen zu gewinnen, sowie die Situation auf dem Erdgasmarkt. Es werden im wesentlichen nur zwei internationale Erdölgroßkonzerne sein, die über Toch-

14) M. Meyenburg: „Die Bedeutung der Rationalisierung der Strompreise“, in: „Elektrizitätswirtschaft“, Band 64 (1965), Heft Nr. 18.

15) Vgl. hierzu auch die Ausführungen in „Energieimporte und Versorgungssicherheit in der Bundesrepublik“, Herausgeber: BP Benzin und Petroleum AG, März 1965.

16) Vgl. hierzu auch: Unternehmensverband Ruhrbergbau „Zechenkurier“ vom 28. 4. 1966.

ter- und Beteiligungsgesellschaften Mengen und Preise des in die Bundesrepublik verkauften Erdgases festlegen. Hier bahnt sich eine Angebotskonzentration größten Umfanges an. Man wird annehmen können, daß diese Konzerne ihre Absatzpolitik „im Querverbund“, den Vertrieb von Öl und Gas also, nach optimalen konzernwirtschaftlichen Vorstellungen betreiben werden. Um auch im internationalen Maßstab die Größenordnungen zu kennen, muß man sich einmal vergegenwärtigen, daß z. B. die Esso als internationaler Konzern mehr umsetzt als die Energiewirtschaft der Bundesrepublik zusammen.

Es wäre indessen verfehlt, wollte man die internationalen Mineralölgesellschaften für die seit Jahren anhaltenden Schwierigkeiten auf dem Energiesektor, genauer dem Steinkohlensektor, verantwortlich machen. Die Strukturkrise im Steinkohlenbergbau ist nicht nur ein deutsches, sondern ein europäisches Problem (die Regierung Wilson beispielsweise hat in einem Mehrjahresprogramm beschlossen, die englische Jahreskohleförderung von rd. 200 Mill. t. auf rund 170 Mill. t zurückzunehmen). Bei der überragenden Bedeutung, die der Energie als „Produktionsgut“ und „Konsumgut“ zukommt, muß im Zusammenhang mit Überlegungen über den zukünftigen Steinkohleabsatz auch die Frage nach der Sicherheit der Versorgung gestellt werden. Bislang wurde ja selbst von Verfechtern einer extrem liberalen Wirtschaftspolitik ernstlich niemals verlangt, daß die westdeutsche Steinkohleförderung z. B. allein auf Grund des derzeitigen Preisvorteils des Mineralöls völlig eingestellt werden solle. Aber es ist zu bezweifeln, ob unsere

derzeitige Energieimportabhängigkeit mit rund einem Drittel des Gesamtenergiebedarfs (Frankreich 41 v. H., Italien 66 v. H.) Anlaß gibt, von einer „unsicheren“ Versorgung zu sprechen. Der Einsatz von Uran für die Stromerzeugung und der Erdgasimport aus Holland sind sicherlich nicht krisenanfälliger als die Steinkohlenförderung aus den heimischen Zechen. Das westdeutsche Energiepreisniveau liegt nun einmal (trotz der derzeit niedrigen Erdölpreise) etwa dreimal so hoch wie in den USA. Zwangsläufig ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer weiteren Rationalisierung des Steinkohlenbergbaues, z. B. durch eine Konzentration der Förderung auf die leistungsstärksten Zechen. Dem Bergbau, der unelastisch auf Veränderungen der Nachfrage reagiert, insbesondere aber seiner Belegschaft, muß die Anpassung an die veränderten Marktdaten erleichtert werden. Dieser Prozeß wird jedoch verzögert, wenn immer wieder neue finanzielle Unterstützungen gefordert und gewährt werden, die verhindern, daß die leistungsschwachen Zechen aus dem Markt ausscheiden. Solche „Erhaltungssubventionen“ hemmen den technischen Fortschritt. Die Erhöhung des realen Sozialprodukts und damit unseres Lebensstandards ist nur durch weitere Verbesserungen beim Einsatz der Produktionsfaktoren zu erzielen. In wachsendem Ausmaß wird Arbeitskraft durch Maschinen und damit durch Energie ersetzt werden. Eine preissteigernde Energiepolitik und Kapitalfehlleitungen kann sich die Bundesrepublik schon deshalb nicht leisten.

## Die „Kulturrevolution“

Die Volksrepublik China ist seit 1949 mehrfach von Krisen und Säuberungswellen erschüttert worden, aber die Erschütterungen von 1951/52 und 1957 hatten nichts zu tun mit einem Kampf um die Nachfolge Maos. Die „Kulturrevolution“ des Jahres 1966 ist die erste Krise, die Risse quer durch den obersten Führungskreis, durch das chinesische Politbüro, erkennen läßt. Die Absetzung des Pekinger Oberbürgermeisters Peng Tschen, Politbüromitglied und Großwürdenträger, ist das Werk des Verteidigungsministers Lin Piao. Mit Hilfe der Armee und der „alten Linken“ will dieser Feldwebeltyp die Techniker, Experten, Universitätsprofessoren und Lehrer ausschalten, die wiederum zusammen mit Peng Tschen seine Machtergreifung nach dem für bald erwarteten Ausscheiden Maos verhindern möchten.

Lin Piao hebt den kranken Mao, je weniger der sich in der Öffentlichkeit sehen läßt, um so mehr in den Himmel der Gottähnlichkeit. Er bedient sich damit des altorientalischen Rezepts, die eigene Macht zu vergrößern, indem man den nominellen Herrscher in die Unerreichbarkeit entrückt. Lin Piao's Feinde werden als „Handlanger des amerikanischen Imperialismus“ oder auch des „sowjetischen Revisionismus“ verschrien. Ihr Grundsatz der „weiten Öffnung“, das heißt der vollen Anerkennung der Experten und Intellektuellen, ihre Parole „Aufbau vor Abbau“ und ihre „rein akademische Diskussion“, die vor die dogmatische „proletarische Wahrheit“ die Wahrheit setzt, sind Lin Piao's politischen Abteilungen, die seine Machtübernahme systematisch vorbereiten sollen, lauter Greuel.

Lin Piao, leider unterstützt durch den gebildeten Tschu En-lai, will aber nicht nur die Experten unter die Botmäßigkeit der Partei bringen. Sein Ziel ist es auch, die chinesische Kulturtradition zu beseitigen und alle alten Sitten und Gebräuche auszurotten. Gegen die „Moral der Feldwebel“ nun stand Peng Tschen auf. Keineswegs ein in-

tellektueller, sondern ein alter Berufsrevolutionär, sah er wohl schwere Rückschläge für China voraus. Er begann den Kampf und gab noch lange nicht auf, als Lin Piao's erste Breitseiten zunächst seine besten Mitarbeiter im Pekinger Stadtkomitee trafen. Auch Berufsoffiziere standen zu Peng Tschen. War ein Putsch in Sicht? Wenn die offizielle Nachrichtenagentur Hsinhua ganz China als den Schauplatz einer „kochenden Revolution“ bezeichnet, meint sie Lin Piao's „Säuberungen“. Diese aber können ja nur deshalb so umfangreich sein, weil der Kampf gegen Lin Piao so weit verbreitet ist.

Die „Gegenbewegung der Vernunft“ mag für eine Walla unterdrückt werden. Da jedoch Lin Piao jene Kräfte ausschaltet, die Chinas Konsolidierung nach der Krise von 1959/61 bewirkten, kündigt sich die nächste Wirtschaftsrevolution schon an. Sie wird ein mächtigerer Weichensteller sein für das China nach Mao. id

## Jugoslawiens Liberale am Zuge

Jugoslawien ist ein Sonderfall im Lager des Kommunismus. Aber die Wandlung, die mit Titos Schlag gegen seinen bisherigen „Kronprinzen“ Rankovic und dessen Freund, den Innenminister Stefanovic, eingeleitet wurde, mag doch als ein Hinweis darauf gelten, daß selbst eine totalitäre Partei, die eine totale Gesellschaft über Staat und Gesellschaft errichtet hat, von sich aus zu grundsätzlichen Wandlungen fähig ist.

Jugoslawiens Liberalen hatten schon seit mehr als einem Jahrzehnt in Opposition zu dem zentralistisch-polizeistaatlichen Apparat in Belgrad gestanden. Bereits 1950 hatten sie die „Arbeitser selbstverwaltung“ durchgesetzt, 1963 gelang es ihnen, Tito für eine Wirtschaftsreform zu gewinnen. Daß sie das in Jugoslawien immer aktuelle Nationalitätenproblem durch eine Aufputschung der Slowenen und Kroaten gegen die serbisch eingefärbte Belgrader Bürokratie für sich zu nutzen wußten, ist erwähnenswert, aber nicht ausschlaggebend.

Die „Akkumulation von Funktionen in den

Händen einer kleinen Gruppe . . . kann zum Ursprung der Herrschaft über andere Menschen werden", hatte bereits vor Jahren der slowenische Philosoph Rus gewarnt, und der Zagreber Professor Rudi Supək hatte die Verhinderung jeder Gesellschaftskritik durch die „Hierarchie des Wissens, die bei der ‚weisen Führung‘ beginnt“, fast mit der gleichen Entschiedenheit wie Djilas und sein Nachfahre Mihaļov verurteilt. Diese an Sachproblemen orientierte Kritik war aber keineswegs organisiert, sondern kam aus verschiedenen Lagern.

Erst in letzter Zeit wurden die Kooperation der vielen und Taktik bei ihrem Vorgehen erkennbar. Ging man — mit der Ankündigung von Erleichterungen für Auslandsreisen jugoslawischer Bürger und mit der Proklamation einer journalistischen Ungebundenheit der „Parteilinie“ gegenüber — zwei Schritte vor, so sprang man einen Schritt zurück bei der Zustimmung zur Kritik an der liberalkommunistischen Zeitschrift „Praxis“. Als aber beim Kadar-Besuch in Jugoslawien Tito dem ungarischen Gast prononcierte Liberale als seine Partner präsentierte, da wurde klar, daß die Liberalen Tito für sich gewonnen hatten.

Mit dem aus der Großbourgeoisie stammenden Außenminister Koca Popovic, der 1965 noch auf Drängen von Rankovic seinen Posten verloren hatte, hat Jugoslawien nun einen „zweiten Mann“, der zwar durchaus linke Neigungen hat, der aber nicht in Gefahr geraten wird, jemals in das Funktionärsdenken eines Rankovic zurückzufallen. Und der neue Innenminister Todorovic ist gleichfalls ein ausgesprochenen Gegner jedes, wie er es nennt, „nur administrativen Sozialismus“. Titos Trumpf: Beide Nachfolger sind gleichfalls serbischer Abstammung. Die Gefahr eines Nationalitätenkampfes in Jugoslawien ist damit gebannt. id

## Friedensforschung

Die Schweden sind bekannt für ihre Neigung, auf praktische Weise an die Bewältigung schwieriger Aufgaben heranzugehen und sich

dabei wenig von Ideologien leiten zu lassen. Unser nördliches Nachbarland fühlt sich außerdem seit jeher der Sache des Friedens verpflichtet. Beides zusammen führte jetzt zur Gründung einer interessanten wissenschaftlichen Einrichtung in Stockholm, die von Frau Alva Myrdal, der bekannten schwedischen Politikerin, angeregt wurde.

Ein Institut für Friedens- und Konfliktforschung wurde gegründet. Es hat sich vorgenommen, mögliche Konfliktursachen in der Welt, die sich aus der wissenschaftlichen Entwicklung ergeben könnten, rechtszeitig zu erkennen und auf denkbare Gefahren aufmerksam zu machen. Man will beispielsweise geheime unterirdische Atomexplosionen aufspüren und die Entwicklung bakteriologischer Kampfmittel beobachten.

Die Schweden haben sich bei ihrem Vorhaben der Zustimmung und der Mitarbeit von Wissenschaftlern aus vielen Ländern versichert, auch aus den USA und der Sowjetunion. Wenn das neue Institut unabhängig arbeiten kann, wird es zu einer wichtigen Beratungsstelle für die Politik in vielen Ländern werden. Wir Deutschen sollten uns nach Kräften an seiner Arbeit beteiligen. —r

## Heimatlos

Die Deutschen wissen, was es mit der Vertreibung von Menschen auf sich hat. Das politische Regime des Dritten Reiches hat im Namen unseres Volkes während des Krieges Millionen von Menschen von Haus und Hof vertrieben. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben unsere Heimatvertriebenen dieses Schicksal ihrerseits erleiden müssen, und dann kam bis zum Bau der Mauer in Berlin die Wanderung von Millionen Menschen, die den Weg von Mitteldeutschland in die Bundesrepublik einschlugen.

Daß dies keine besondere deutsche oder europäische Erschelnung ist, hat die UNO jetzt deutlich gemacht. Die unruhigen politischen Verhältnisse in vielen der jungen amerikanischen Staaten haben dazu geführt, daß allein in den letzten fünf Jahren bei der

Flüchtlingskommission der Vereinten Nationen eine halbe Million Afrikaner Hilfe erbaten. Sie mußten meist aus politischen Gründen ihr Heimatland verlassen und irren nun in anderen Ländern umher.

Man sieht daran, wie unzulänglich es bisher gelungen ist, die Charta der Menschenrechte der Vereinten Nationen zu verwirklichen. Solange das nicht überall geschehen ist, muß die UNO erhebliche finanzielle Mittel aufwenden, um die menschlichen Härten zu mildern, die aus mangelnder politischer Toleranz erwachsen. —r

### Wilson spart

Kurz nach Abbruch des langen und teuren Seeslutestreiks sah Harold Wilson die Gelegenheit gekommen, dem britischen Normalverbraucher — der viel mehr verbraucht, als er produziert — die Augen über die Schwäche des Pfundes und der britischen Handelsbilanz zu öffnen. Er verfügte eine Serie von Maßnahmen zur Kreditverknappung und Einschränkung der öffentlichen und privaten Ausgaben, wie England sie seit dem Kriege nicht erlebt hat.

Alle seit Wilsons Regierungsantritt im Oktober 1964 getroffenen Maßnahmen hatten nicht ausgereicht. Die Krise war den Antikrisenmaßnahmen davongelaufen. Und jetzt also wurde das Einfrieren der Löhne und aller Arten von Einkünften sowie der Preise für sechs Monate verfügt. Die Bestimmungen über Teilzahlungskäufe wurden verschärft. Auf die Verbraucherabgaben für alkoholische Getränke, Erdölprodukte und die Kaufsteuer wurden zehn Prozent aufgeschlagen. Die Postgebühren mußten sich eine Erhöhung gefallen lassen. Um 10 v. H. wurde die Zusatzsteuer, die auf hohe Einkommen erhoben wird, heraufgeschraubt. Die private Bautätigkeit wurde beschränkt. Öffentliche Investitionen wurden reduziert bzw. zurückgestellt. Schließlich werden für Urlaubsreisen in Länder außerhalb des Sterlinggebietes weniger Devisen freigegeben. Es gibt Einsparungen auf dem Gebiet der Verteidigung, dies allerdings nur, „ohne von

den grundsätzlichen außenpolitischen Richtlinien abzuweichen“. 100 Millionen Pfund sollen in der Richtung eingespart werden. Das Overseas-Engagement wird sowieso billiger, nachdem die Konfrontation Indonesien—Malaya beendet ist. Weltweit gibt Wilson in Übersee aber nicht auf. Anders bei der Rheinarmee: Die Forderung nach vollem Devisenausgleich wird durch Abzugsdrohungen ohne Rücksicht auf NATO- und WEU-Verpflichtungen unterstützt. Auch Wilson kann sich also nicht trennen von den Weltmachtambitionen der Empire-Briten, selbst wenn das auf Kosten seines Schutzes im kontinentaleuropäischen Vorfeld geht.

Das Echo in Großbritannien auf Wilsons „Deflationpaket“ ist recht unterschiedlich. Im Ausland, wo man deshalb ja nicht den Riemen enger zu schnallen braucht, haben die zustimmenden Kommentare ein leichtes Übergewicht. Aber — kann sich Großbritannien wirklich gesund hungern, wenn es immer noch nicht wahrhaben will, daß dies kein „englisches Zeitalter“ mehr ist? Uns dünkt, Wilsons Maßnahmen sind kühn, aber trotz aller Härte nicht umfassend genug. Er gibt an der falschen Stelle immer noch zuviel aus. id

### Redneraustausch

Die SED hat den Redneraustausch abgeblasen. Angeblich war ihr das vom Bundestag erlassene „Freie-Geleit-Gesetz“ für ihre Redner unannehmbar. Aber noch bevor Ostberlin dies im Juli sogar notifiziert, hatten selbst kommunistische Blätter in West- und Osteuropa das Argument als einen Vorwand bezeichnet. Die SED wußte von allem Anfang an, wie die Staatsschutzgesetzgebung der Bundesrepublik beschaffen ist. Sie wußte auch, daß die sozialdemokratische Opposition in Bonn mit der befristeten Außerkraftsetzung unserer Supergesetze ihr Bestes getan hatte; Der Weg nach Hannover war freigeschautelt.

Während die SED nach dem abgesagten Redneraustausch mit voller Kraft in die Zeiten des kalten Krieges zurückdampfte, zeigten

die sozialdemokratischen Sprecher Brandt, Eiler und Wehner am „Tage von Chemnitz“ noch einmal in einer Sendung des Fernsehens und aller Rundfunkanstalten, daß sie den Redneraustausch als den Anfang einer gesamtdeutschen Konfrontation ohne jede Rechthaberei — und deshalb unter Ausklammerung der grundsätzlichen Verschiedenheiten — verstanden hatten. Am „Tage von Hannover“ machte das Deutsche Fernsehen in der Sendung „Volksfront“ die Selbstisolierung der SED im Kreise der fortgeschrittenen kommunistischen Parteien deutlich. Der österreichische Literaturhistoriker Fischer, ZK-Mitglied: „Mit dem Slogan ‚Die Partei hat immer recht‘ muß Schluß gemacht werden. Es gibt keine Partei- und keine Klassenwahrheit.“ Der römische Professor Lombardo-Radice, ebenfalls ZK-Mitglied: „Auch unter dem Vorzeichen des Sozialismus sollte es keine Einparteiensysteme mehr geben.“

Willy Brandt konnte den in dieser Sendung bezugten „europäischen Trend“ im Lager der Kommunisten hervorheben und dartun, daß seine Politik der gesamtdeutschen Konfrontation auf ihn abgestimmt ist. Wie sehr die SED sich aber gegen den Zwang der Zeit stemmt, machte „Neues Deutschland“ mit seiner Kritik an Lombardo-Radice und Fischer deutlich. Das Votum des Zentralorgans der SED: „Bürgerliche Weltverbesserer“. Wie unter solchen Umständen dennoch eine gesamtdeutsche Konfrontation — unter Abwehr kommunistischer Infiltrationsversuche — bewerkstelligt werden kann, steht in den Sternen. Allerdings: Die Zeit arbeitet gegen den Dogmatismus und die Selbstgerechtigkeit der SED. id

## Reformation

Der 450. Jahrestag der Reformation soll in Mitteldeutschland „national“ gefeiert werden. Die SED beschloß, einen Festakt in Wittenberg, eine Großkundgebung und ein Jugendtreffen durchzuführen. Den Kommunisten Mitteldeutschlands ist offenbar daran gelegen,

die Reformation als ein Ereignis zu werten, das in seiner geschichtlichen Konsequenz zur „DDR“ habe führen müssen.

Wir finden diese Absicht der SED töricht und geschmacklos. Jedermann weiß, daß die Kommunisten mit der Religion nichts im Sinn haben. Das ist ihr gutes Recht und ihre eigene Sache, aber sie sollten dann auch nicht so tun, als ob sie mit einem kirchlichen Ereignis wie der Reformation etwas gemein hätten. Und selbst wenn man die Reformation in ihrem geschichtlichen Zusammenhang wertet und die „Freiheit des Christenmenschen“ in ihrer auch politischen Bedeutung sieht, haben die Kommunisten keinen Anlaß, sich als die Erben dieses großen Ereignisses der deutschen Geschichte zu empfinden. Das evangelische Selbstverständnis der Freiheit als Christ und Bürger verträgt sich nun einmal nicht mit dem Inhalt, den die kommunistische Ideologie dem Begriff der Freiheit gegeben hat. Was in Mitteleutschland geschehen soll, ist ähnlich zu bewerten wie etwa der Versuch der Nationalsozialisten, sich gelegentlich auf Friedrich Schiller zu berufen. —r

## Einer zu wenig

Der 10. Juli 1966, der bei der nordrhein-westfälischen Landtagswahl zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik eine bislang stabile Mehrheit (der CDU) in die Minderheit versetzte, war ein strahlender Tag nicht nur für die siegreichen Sozialdemokraten. Auch alle Pessimisten, die einen stets demokratischen Wechsel forderten, bevor sie der Bundesrepublik trauen mochten, mußten erfreut sein. Und schließlich hatten selbst die Verlierer von der CDU einen Trost: Der Wechsel vollzog sich, ungestört von radikalen Strömungen, innerhalb der demokratischen Parteien SPD, CDU und FDP.

Da jedoch die SPD nur 99 von den 200 Sitzen erobert hatte, und da die FDP sich durch ihren Landesvorsitzenden Weyer allzusehr auf die CDU festgelegt hatte, ließ die CDU sich auf keine „rot-schwarze“ Koalition in

Düsseldorf ein, auch nicht, als Kühn ihr mit fünf Ministersesseln die Hälfte aller verfügbaren Ministerien und außerdem ein Stillhalten im Bundesrat anbot. CDU und FDP beschlossen, ihre Koalition fortzusetzen, obwohl sie inzwischen auf 101 Mandate zusammenschmolz.

Bei der Wahl des Ministerpräsidenten siegte knapp Franz Meyers. Offenbar auf Verlangen der Bonner CDU, die Erhard nicht so schnell loswerden kann, gingen Meyers und Weyer das Wagnis einer so labilen Regierung ein.

Die Folge wird die Verhärtung der Fronten in Düsseldorf, aber auch in Bonn sein. Die SPD wird weder hier noch dort zur Obstruktion übergehen. Aber sie hat nun Gelegenheit, eine unnachsichtige Opposition zu treiben, ohne daß man ihr nachsagen könnte, sie falle zurück in die „Vor-Godesberger-Zeiten“. Unausbleiblich ist allerdings, daß — wie Theodor Eschenburg vorausgesagt hat — in Düsseldorf mit einer Regierungskrise in Permanenz gerechnet werden muß. Das haben die Wähler von NRW sicher nicht gewollt, als sie die SPD nach vorn schickten. id

### Katholikentag in Bamberg

Der 81. Deutsche Katholikentag, unter dem Wagnis andeutenden Motto „Auf dein Wort hin“, hat sich durch das von den Stürmen der Zeit verschont gebliebene mittelalterliche Bamberg nicht daran hindern lassen, offener zu diskutieren, als es je auf einem Katholikentag geschah.

Durch die Ablehnung des Bekenntnisschulwesens um jeden Preis wurden die „deutschen Ottavianis“, die vor allem in den katholischen Verbänden anzutreffen sind, hart schockiert. Natürlich faßte man keine bindenden Entschlüsse, auch nicht in Fragen der Mischehe und Geburtenregelung. Nur eines wurde absolut klar: Nach dem Konzil ist der deutsche Katholizismus auf dem Wege, sich der pluralistischen Gesellschaft gegenüber offener zu verhalten. Daß aus dem Evangelium und aus kirchlichen Dogmen keine

praktische Politik abgeleitet werden kann, wird immer mehr zum Gemeingut der Katholiken. Das in diesem Sinne gehaltene Bischofswort zur nordrhein-westfälischen Landtagswahl, kurz vor dem Katholikentag gesprochen, macht Schule. Es war übrigens mit seiner Betonung der Entscheidungsfreiheit fast noch fortschrittlicher als das, was die drei nordrhein-westfälischen Leitungen der EKD zur Wahl sagten: Es gebe Christen in allen Parteien, und sie solle man wählen. Damit wurde noch verkannt, daß „die Heiden“ (wenn sie keine kämpferischen Atheisten sind) unter Umständen die größere politische Qualität haben können.

Oft wurde nach den Aussprachen in Bamberg bekannt: Wir waren ratlos. Und: Es gab keine Harmonie. Aber das Wagnis der Freiheit wurde doch von den meisten bejaht. Der Katholizismus versucht zu überzeugen, statt zu befehlen und zu richten. id

### Fragestunde

Nach dem Vorbild des britischen Unterhauses hat der Bundestag seit langem die Fragestunde eingeführt. Der politische Sinn dieser Einrichtung liegt darin, den Abgeordneten die Möglichkeit zu geben, aktuelle oder andere belangvolle politische Fragen ohne großen Zeitverlust in einem kurzen Frage- und Antwortspiel mit der Regierung zur Diskussion zu stellen und auf diese Weise die Haltung der Regierung zu klären.

Gelegentlich hat man es bedauern müssen, daß zu viele Abgeordnete diesen eigentlich politischen Sinn der Fragestunde verkamen und mehr davon ausgehen, lokale Probleme aus ihren Wahlkreisen zur Debatte stellen zu sollen. Das wiederum führte zu der Konsequenz, daß die Bundesminister sich immer häufiger durch Staatssekretäre vertreten lassen. Auf diese Weise verliert die Fragestunde mehr und mehr ihren politischen Sinn.

Der Ältestenrat des Bundestages sollte sich damit befassen und die Mitglieder der Bundesregierung auffordern, im Regelfall selber die an die Regierung gerichteten Fragen zu beantworten. Und die Abgeordneten des

Parlaments sollten sich darüber klar sein, daß sie selber es weitgehend in der Hand haben, ob aus der Fragestunde ein wirklich politisches Instrument wird oder ob dort nur beiläufige Belanglosigkeiten erörtert werden.

—r

## Kompetenzen

Seit Monaten wird die Bundesregierung von der SPD und den Wissenschaftlerorganisationen bedrängt, endlich eine eindeutige Verantwortlichkeit für die Wissenschafts- und Bildungspolitik im Rahmen des Kabinetts herzustellen. Die Opposition und die Wissenschaftler haben sich dafür ausgesprochen, dem Wissenschaftsminister die ungeteilte Zuständigkeit für diese Aufgaben zu geben.

Der Bundeskanzler hat jetzt in aller Stille in einem Organisationserlaß das genaue Gegenteil getan. Es bleibt bei der Zersplitterung der Aufgaben, die schon seit Jahren die Handlungsfreiheit der Bundesregierung belastet. Der Innenminister muß einige wenige Arbeitsbereiche an den Wissenschafts- bzw. an den Familienminister abgeben, ohne daß zu erkennen wäre, welche sachlichen Gründe dafür maßgebend gewesen sein könnten. Man gewinnt den Eindruck, daß der Bundeskanzler nach Lust und Laune, vielleicht auch nach taktischen Erwägungen dem einen Minister dies, dem anderen das zuschustert, ohne im ganzen die bedauerliche Zersplitterung zu überwinden.

Die Organisationen der Wissenschaft sollten diese Regelung ebensowenig wie die Opposition einfach hinnehmen, sondern öffentlich und deutlich sagen, was sie von einer solchen Art der Wissenschafts- und Bildungspolitik halten.

—r

## Stabilität?

Die Bundesregierung hat es auf einmal sehr eilig mit der Stabilisierung von Wirtschaft und Währung. Nachdem die sozialdemokratische Bundestagsfraktion seit Jahren gedrängt hat, endlich mehr als Maßhalte-

appelle von sich zu geben, soll jetzt ein Gesetz helfen. Die SPD hat keinen Zweifel daran gelassen, daß sie zu jeder Zeit bereit ist, bei einer ernsthaften Offensive gegen die Preissteigerungen mitzuwirken. Mit einer spektakulären Sondersitzung des Bundestages im September ist es dabei nicht getan. Die Fachausschüsse des Parlaments werden sorgfältig überlegen müssen, welche Maßnahmen hier wirklich zum Erfolg führen und die DM wieder stabil machen können. Ob dabei die Änderung der Verfassung ins Auge gefaßt werden muß, wird sich zeigen. Angemessener und weniger zeitraubend wäre es wahrscheinlich, wenn Bund, Länder und Gemeinden sich über die erforderlichen Schritte verständigen könnten. Jedenfalls hat es wenig Sinn, mit großem politischem Getöse etwas in Gang zu bringen, woraus dann am Ende doch nichts Greifbares wird. Das Vertrauen in unsere Währung zu erhalten, ist eine entscheidende Bedingung für den weiteren wirtschaftlichen Fortschritt in der Bundesrepublik.

—r

## Wehrbeauftragter

Der Wehrbeauftragte Hoogen hat dem Bundestag seinen zweiten Jahresbericht vorgelegt. Er wird, von vielen diskussionsbedürftigen Tatbeständen in der Bundeswehr einmal abgesehen, Anlaß zu einer genaueren Klärung der Aufgaben des Wehrbeauftragten sein müssen. Hoogen erinnert daran, daß der Wehrbeauftragte als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle das Recht habe zu prüfen, ob die Bundesregierung die ihr durch die Gesetze im Bereich der Verteidigung auferlegten Pflichten erfüllt. In diesem Zusammenhang sind Hoogen vor allem die Einhaltung der Grundsätze der inneren Führung und die Sorge für das Wohl der Soldaten und ihrer Familien wichtig. Er bedauert, daß er von vielen Vorfällen innerhalb der Bundeswehr lediglich aus den Akten der Staatsanwaltschaften Kenntnis erhält. Die Bundesregierung sei nicht bereit, ihm von sich aus

ohne weiteres Zugang zu den Informationen zu verschaffen, die er für seinen Amtsbercich brauche, sie stehe vielmehr auf dem Standpunkt, der Bundestag oder dessen Verteidigungsausschuß müßten den Wehrbeauftragten in jedem einzelnen Fall dazu ermächtigen, solche Auskünfte zu verlangen. Der Wehrbeauftragte kommt mit Recht zu dem Schluß, daß eine solche Auffassung seine Arbeit lähmen müsse. Seiner Bitte an den Bundestag, ihn in seiner Rechtsauffassung gegenüber der Bundesregierung zu stützen, sollte das Parlament unmißverständlich und bald nachkommen. —r

### Sozialbericht

Nachdem sie länger als zwei Jahre daran gearbeitet hatten, konnten die fünf von der Bundesregierung mit der Durchführung der Sozialenquete beauftragten Professoren dem Regierungschef jetzt ihre Resultate und Vorschläge unterbreiten. Erhard wird darüber nicht sonderlich erbaudt sein. Die Wissenschaftler sprechen sich für einen weiteren Ausbau der sozialen Sicherung aus. Sie treten z. B. für eine Erweiterung des Versicherungskreises in der Rentenversicherung und für eine großzügige Gestaltung der Wiederherstellungsmöglichkeiten für Arbeitsfähige ein. Beide Anregungen stehen im Widerspruch zu der bisherigen Sozialpolitik der Bundesregierung.

Wir werden in den nächsten Monaten sehen, ob dieses wissenschaftliche Gutachten wie so manches vor ihm in den Aktenschranken der Regierung verschwindet oder ob es ein Anstoß zu einer besser durchdachten Sozialpolitik sein kann. Es wird Zeit, daß wir in der Sozialpolitik von dem Streit über Prinzipien und über gesellschaftspolitische bzw. konfessionelle Leitbilder abkommen und uns statt dessen an den realen Tatbeständen orientieren, die heute soziale Not und Bedrängnis ausmachen können. Die Bundesregierung sollte ergänzend zu dem jetzt vorliegenden Sozialbericht dazu auch die Anregungen bedenken, die der verstorbene

Kieler Nationalökonom Gerhard Mackenroth vor Jahren gemacht hat. Sie sind heute aktueller denn je. —r

### Partei Finanzen

Die Parteien werden aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, das die Finanzierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln untersagt, auch parlamentarische Folgerungen ziehen müssen. In monatelangen Verhandlungen des Bundestages haben Regierungsparteien und Opposition sich über viele Fragen, die in einem Parteiengesetz geregelt werden müssen, bereits verständigt. Das gilt vor allem für die Fragen der inneren Ordnung der Parteien. Jetzt gilt es noch, aus dem Urteil hinsichtlich der Offenlegung der Partei Finanzen und der Erstattung von Wahlkampfkosten Folgerungen zu ziehen.

Das Urteil von Karlsruhe wird die Parteien dazu zwingen, ihren Personalaufwand in Zukunft wesentlich rationeller zu gestalten; denn für die Aufgaben der Organisation gibt es keine Zuschüsse mehr. Die Richter haben weiter auch die öffentliche Finanzierung der politischen Bildungsarbeit verworfen. Aber man sollte das Urteil nicht dahingehend mißverstehen, als ob der Staat damit keine den Parteien nahestehende Einrichtung mehr unterstützen dürfe, die sich der politischen Bildungsarbeit widmen will. Natürlich ist zuzugeben, daß die Grenze zwischen Bildungsarbeit und allgemeiner politischer Werbung oft schwer zu ziehen ist. Aber manche Experimente der politischen Bildungsarbeit am Rande der Parteien verdienen es, daß sie auch in Zukunft weitergeführt werden können. —r

### Richternachwuchs

Nachdem der Bundesrechnungshof vor einiger Zeit darauf aufmerksam gemacht hatte, daß es schwierig geworden sei, qualifizierten Nachwuchs für die leitenden Positionen im öffentlichen Dienst zu gewinnen, weil die Anziehungskraft der freien Wirtschaft stär-

ker sei als der Staatsdienst, hat nun auch der Deutsche Richterbund ähnliche Sorgen vorgebracht. Das übergroße Ausmaß der Arbeit und unzureichende Beförderungsmöglichkeiten hielten viele junge Juristen davon ab, die Richterlaufbahn einzuschlagen, so daß man sich mit weniger geeigneten Bewerbern begnügen müsse.

Es liegt auf der Hand, daß der Rechtsstaat entscheidend von der beruflichen und personellen Qualität des Richterstandes abhängt. Deshalb müssen die Sorgen des Richterbundes ernst genommen werden. Er schlägt vor, die Lage auch dadurch zu erleichtern, daß der bisher vierstufige Instanzenzug durch die geplante Justizreform auf drei Instanzen verringert wird und auf diese Weise weniger Richter benötigt werden. Weiterhin sollen die Richter durch die Einführung eines Bußgeldverfahrens bei Verkehrsdelikten entlastet werden. Beachtung verdient schließlich auch der Vorschlag des Richterbundes, einen Rechtsunterricht an den allgemeinbildenden Schulen einzuführen, um den Staatsbürger in die Lage zu versetzen, kleinere Rechtsgeschäfte und Verträge selbst abschließen zu können.

— I

## „DM“

Nun ist sie also doch vom Markt verschwunden, die Zeitschrift „DM“. Ihr Verleger ist gescheitert, und sicher halten sich, nimmt man alles in allem, sein publizistisches Verdienst und die an seinem Arbeitsstil geübte Kritik die Waage. Aber mit der „DM“ verschwand die einzige von ihrer Zielsetzung her dem Verbraucher gewidmete Zeitschrift, die eine nennenswerte Verbreitung erreichen konnte. Es gibt viele Gründe, die den Herausgeber Schweizer haben scheitern lassen. Sein Konkurs gibt jedenfalls allen denen recht, die seit langem für ein staatlich gefördertes und modern ausgestattetes Warentestinstitut und ein diesem zugeordnetes Publikationsorgan eintreten. Es ist schwer verständlich, warum sich in der Bundesrepublik noch immer ein Teil der Industrie gegen den objektiven Warentest

und seine Veröffentlichung wendet. In Schweden beispielsweise hat sich die leistungsfähige Industrie seit geraumer Zeit mit den Warentestern verbündet, zum Vorteil der Qualität der hergestellten Produkte und damit der Verbraucher. Warum eigentlich sollte das bei uns nicht möglich sein, wenn die Bundesregierung über ihren eigenen Schatten springen und für ein solches Unternehmen eine Starthilfe geben würde?

— I

## Die Kommunalverwaltung in Mitteldeutschland

Rainer Waterkamp

### I.

Seit der Reorganisation der Kommunalverwaltung in den preußischen Städten unter v. Stein war die Kommunalverwaltung in erster Linie als Bürgerverwaltung gedacht. Die deutsche Gemeinde sollte „in Anlehnung an frühere historische Epochen wiederum ein genossenschaftliches Gebilde, eine moralische Verantwortungseinheit sein, der Schwerpunkt kommunaler Willensbildung sollte aus diesem Grunde bei dem in der genossenschaftlichen Substanz verwurzelten Bürger und nicht bei dem ortsfremden Berufsbeamten liegen“<sup>1)</sup>. Die Gemeindebürger sollten ihre Angelegenheiten unabhängig von obrigkeitlicher Reglementierung eigenverantwortlich<sup>2)</sup> wahrnehmen, wobei die Rechte zwischen dem monarchischen Staat und der städtischen Bürgerschaft voneinander getrennt gehalten werden sollten<sup>3)</sup>. In Verlaufe der historischen Entwicklung standen die preußischen Städte dem absolutistischen Beamtenstaat und den feudalen Kreis- und Provinzialständen schroff gegenüber. Die Selbstverwaltung, gedacht als das Mittel zur „Zurückverlegung des Staates in das Volk“, wurde zum Instrument demokratischer Selbstverwaltung gegen die reaktionär und streng zentralistisch gebliebene Monarchie<sup>4)</sup>. Die Beziehungen zwischen dem Staat und den Städten entwickelten sich zu einem „soziologischen Streitverhältnis“<sup>5)</sup>. Mit dem Übergang zum Konstitutionalismus und der Integration des Bürgertums, das als „National-liberalismus“ selbst reaktionär wurde<sup>6)</sup>, wurde die Selbstverwaltung von einem Kampfmittel gegen den Obrigkeitstaat zu

einem Instrument für die Eingliederung der bürgerlichen Gesellschaft in den Staat. Mit der Industrialisierung und der stürmischen Bevölkerungsvermehrung, mit der Auflösung der Bürgergemeinde und ihrer Wandlung zur Einwohnergemeinde änderte sich auch der Charakter der Selbstverwaltung. Der Fachmann ersetzte den ehrenamtlich tätigen Bürger, der die umfangreicher gewordenen Verwaltungsaufgaben nicht mehr bewältigen konnte.

Unter dem Einfluß formaljuristischen Denkens wurde das Wesen der Selbstverwaltung mehr und mehr nur noch in der Existenz einer vom Staate getrennten öffentlich-rechtlichen Körperschaft gesehen<sup>7)</sup>. Nach Beseitigung des Obrigkeitstaates, nach Errichtung von Parlamentarismus und Selbstverwaltung als Ausdruck der „Selbstregierung des Volkes“<sup>8)</sup> verlor die bisherige Antithese von Obrigkeitstaat und demokratischer Selbstverwaltung ihren ursprünglichen Sinn. Der demokratische Staat benötigte die Selbstverwaltung nicht mehr zur Durchsetzung der Demokratie<sup>9)</sup>, und die Selbstverwaltung verlor ihre Rolle als Antithese zum Obrigkeitstaat<sup>10)</sup>.

Die Selbstverwaltungskörperschaften verlieren heute immer mehr den Charakter einer „raumbezogenen Heimatgemeinschaft“<sup>11)</sup> und werden zu einem örtlich begrenzten Teil der

1) Arnold Köhnen: „Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung“, Tübingen 1931, S. 10.

2) Erich Becker: „Gemeindliche Selbstverwaltung“, Teil I, Berlin 1941, S. 9.

3) Fritz Voigt: „Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Berechnung“, Leipzig 1936, S. 23 f.

4) Hugo Preuß: „Selbstverwaltung“, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. 3, Jena 1924, S. 770.

5) Erich Becker in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1936, S. 83.

6) Fritz Wegener: „Die Städte im Landkreis“, Göttingen 1956, S. 167.

7) Paul Laband: „Staatsrecht des Deutschen Reiches“, Tübingen-Leipzig 1878/82, Bd. 1, S. 85 ff.

8) Fritz Fleiner: „Institution des Deutschen Verwaltungsrechts“, Tübingen 1929, S. 293.

9) Fritz Stier-Somlo: „Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland“, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 2, Berlin-Leipzig 1926, S. 122 ff.

10) Fritz Fleiner, a. a. O., S. 170.

11) Arnold Köhnen: „Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung“, Tübingen 1931, S. 14.

demokratischen Gesellschaft<sup>13)</sup>, dem viele spezielle Gemeinsamkeiten eigen sind<sup>14)</sup>. Dem Bürger ist es heute — zumindest in den Großstädten — recht gleichgültig, ob er von der staatlichen oder der kommunalen Bürokratie „verwaltet“ wird<sup>15)</sup>. Dennoch bedarf gerade der perfekte Verwaltungsapparat in unserer modernen Demokratie mit seinen umfassenden Befugnissen über Menschen und Sachen eines starken Gegengewichts, damit er nicht erstarrt und übermächtig wird<sup>16)</sup>. Dieses Gegengewicht beruht notwendigerweise auf einer breiten bürgerlichen Mitarbeit, bedeutet „Bürger-sein“ doch mehr denn je „Mit-tun“<sup>17)</sup>.

## Die örtliche Verwaltung in Mitteldeutschland seit 1945

In den ersten Jahren nach Beendigung des Krieges waren die neuen Länder- und Provinzialverwaltungen einer demokratischen kommunalen Selbstverwaltung nicht immer feindlich gesonnen. Sie ordneten sich nur widerstrebend den schon sehr bald eingesetzten „Zentralverwaltungen“ für die SBZ unter. Im Jahre 1947 wurden diese Zentralverwaltungen zur „Deutschen Wirtschaftskommission“ umgewandelt. Bereits Ende 1948 mußten alle kommunalen Unternehmen und Institutionen sowie jeglicher Grundbesitz zu einem einzigen „Kommunalwirtschaftsunternehmen“ vereinigt werden, das jedoch Anfang 1951 wieder aufgelöst wurde.

Die Gemeinden wurden allerdings nicht mehr in ihre früheren Rechte wieder eingesetzt. Sie waren nunmehr nur noch Rechtsträger der „volkseigenen örtlichen Industrie“. Mit der Einführung eines einheitlichen Staatshaushaltes, in den die Etats der Kommunalverwaltungen eingebaut wurden<sup>18)</sup>, verloren die Städte, Kreise und Gemeinden das Recht eigener Haushaltsführung. In Parallele zur Entwicklung unter dem Nationalsozialismus forcierte die SED seit der Gründung der „DDR“ die politische Gleichschaltung der Verwaltung. Den unteren Verwaltungen wurden nur noch unwichtige Aufgaben belassen. War die territorial-administrative Gestal-

tung der Staatsverwaltung in den ersten sieben Jahren nach Beendigung des Krieges noch verhältnismäßig an der historischen Entwicklung orientiert gewesen, so wurde im Juli 1952 das Stadium der „antifaschistisch-demokratischen Ordnung“ abgelöst durch die „volksdemokratische Ordnung“. Von jetzt an gab es nur noch die zentralen Verwaltungsorgane mit dem Gesamtgebiet der „DDR“ als Zuständigkeitsbereich und die „örtlichen Organe der Staatsmacht“ mit abgegrenzter territorialer Zuständigkeit (Bezirke, Kreise, Städte und Gemeinden) unter Besetzung aller Gebietskörperschaften. Die örtlichen Organe in den Bezirken führten nun die Bezeichnung „Rat des Bezirks“. Ihr Leiter erhielt die Dienstbezeichnung „Vorsitzender des Rates des Bezirkes“. Die Landräte wurden zu „Vorsitzenden des Rates des Kreises“, ihre ständigen Vertreter „Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates des Kreises“.

Die Mitglieder der SED, die fast alle Schlüsselpositionen innehatten, wurden aufgefordert, sich nicht nur als Angestellte der Verwaltung, sondern in erster Linie als Parteifunktionäre zu bewähren. Die Selbsteinschätzung der SED als „Avantgarde des Proletariats“ oder als „Vortrupp der Arbeiterklasse“ indizierte einen Führungsanspruch, der nicht in der Relation zu der Zahl der Mitglieder oder Wähler gesehen wurde. Die SED meinte, sie sei die einzige Kraft, die eine wissenschaftlich fundierte Politik betreibe. Sie besitze die Erkenntnis vom Gang der zukünftigen Entwicklung<sup>19)</sup>. Diese Suprematie der

13) Frido Wagner, a. a. O., S. 185 und S. 194.

14) Ernst Forsthoef: „Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat“, Berlin 1932, S. 53.

15) Heinz Kreuzer: „Neue Ansätze zur Selbstverwaltung im Stadtstaat Berlin und ihre Bedeutung für das Kommunalrecht der Bundesrepublik“, in: „Die öffentliche Verwaltung“, 1954, S. 426.

16) Werner Weber: „Staat und Selbstverwaltung in der Gegenwart“, Göttingen 1953, S. 221.

16a) Vgl. Rainer Waterkamp: „Kommunale Selbstverwaltung und politische Bildungsarbeit“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zum „Parlament“, 25. Mai 1965.

17) Vgl. Hellmut Meier: „Die Entwicklung des Hauswirtschaftswesens in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands“, Berlin 1960.

17) O. W. Kongsinen u. a.: „Grundlagen des Marxismus-Leninismus“, Berlin-Ost 1960, S. 402.

Partei wirkte auf Staat und Gesellschaft<sup>18)</sup>. Der Staat wird als Instrument zum Apparat, zur Behördenorganisation degradiert, die Partei ist nicht etwa Teil des Apparates, sondern sie führt ihn. War die Gesellschaft zuvor pluralistisch strukturiert, so ver wandelte die Suprematie der SED die Gesellschaft in eine monolithische Struktur. „Die Gesellschaft wird hier gefaßt als Gemeinschaft der Werk tigen, die in einem bestimmten Bereiche zusammenarbeiten und zusammenleben, als in gesellschaftlichen Organisationsformen zusammengefaßte Kollektive, deren Mitglieder eine organische Einheit bilden und gemein same Aufgaben zu erfüllen haben<sup>19)</sup>.“ Das Volk wird Masse, die wegen des unterschiedlich fortschrittlichen Bewußtseins ihrer Mit glieder der Führung und der Organisation durch die Partei bedarf<sup>20)</sup>.

Mit einem „Gesetz über die weitere Demo kratisierung des Aufbaues und der Arbeits weise der staatlichen Organe in den Län dern der DDR“ vom 23. Juli 1952<sup>21)</sup> wurde eine territoriale Neugliederung der „DDR“ in 14 Bezirke unter faktischer Abschaffung der bisherigen Länder durchgeführt. Am 24. Juli des gleichen Jahres wurde je eine Ordnung für die Bezirke und Kreise erlas sen<sup>22)</sup>.

Seitdem ist das Gebiet Mitteldeutschlands in 14 Bezirke und 214 Kreise (192 Land- und 22 Stadtkreise) eingeteilt. Somit wurde die Selbstverwaltung praktisch beseitigt. Die Gemeindeordnungen der Länder aus dem Jahre 1946, die diese Selbstverwaltung ausdrücklich gewährleisteteten, wurden, aller dings erst durch § 49 des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 17. Januar 1957 formell außer Kraft ge setzt<sup>23)</sup>. Am 23. Juli 1952 begründete der Ministerpräsident der „DDR“ seine „Gesetzsvorlage zur Verwaltungsreform“ vor der Volkskammer mit den Worten: „Vor allem hat sich der staatliche Apparat in den Län dern mit den einzelnen Parlamenten und Re gierungen als hemmend erwiesen, als eine Quelle bürokratischer Erschwerungen, ja Verfälschungen der fortschrittlichen Ziele.“ Von nun an wurden die Stadt- und Kreis-

verwaltungen mit Recht nur noch als „ört liche Organe der Staatsmacht“ bezeichnet, denn der einheitliche Befehlsweg reichte jetzt von der Zentralregierung in Ostberlin über die Bezirke bis zu den Stadt- und Landkrei sen. Die Landgemeinden wurden zunächst nicht berücksichtigt und blieben dem Regime der Kreise überlassen<sup>24)</sup>. Die bisherigen Aus schüsse der Kommunalvertretungen wurden durch „Kommissionen“ und „Aktivs sach kundiger Bürger“ ersetzt. Die Kommunal verwaltungen hatten auch die Eigenschaft von juristischen Personen und Gebietskör perschaften verloren.

Die gesetzliche Grundlage für die Errich tung einer Zentralen Kommission für Staat liche Kontrolle sowie für ihr Statut vom 30. April 1953<sup>25)</sup> bildete der § 3 des Gesetzes über die Regierung der „DDR“ vom 23. Mai 1952<sup>26)</sup>. In jeden der 14 Bezirke Mittel deutschlands und in Ostberlin schickte die Zentrale Kommission je einen Bevollmäch tigten mit dem „Recht, in allen Einrichtungen des Staates, der Volkswirtschaft und der Kul tur Kontrollen und Revisionen durchzuführen, soweit diese Einrichtungen ihren Sitz im Bezirk haben“<sup>27)</sup>. Die Zentrale Kom mis sion ebenso wie ihre Bezirksbevollmäch tigten erhielten das Recht, „zum Zweck der Verhinderung ernstes Schadens unverzüg lich Anordnungen zu treffen“. Bei Verlet zung von Gesetzen, Verordnungen und Be schlüssen der Regierung und bei Verstößen gegen die demokratische Staatsdisziplin konnten Zentrale Kommission (§ 20 Absatz 1), Bezirksbevollmächtigte (§ 32 Absatz 1) und Schwerpunktbeauftragte (§ 41 Absatz 1) dis ziplinarische Bestrafung ohne Ansehen der

18) D. A. Kerimow: „Staatslehre und Revisionismus“, Berlin-Ost 1959, S. 106.

19) Rolf Schüsseler: „XXII. Parteitag und marxistisch-leninistische Staatslehre“, in: „Staat und Recht“, Berlin-Ost, Heft 1/1962, S. 80 f.

20) Ebda., S. 63 f.

21) GBl. 1952, S. 613.

22) GBl. 1952, S. 621 und S. 623.

23) GBl. 1957, S. 72.

24) Vgl. Franz Thiedleck: „Die Landkreitsverwaltung in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands“, in: „Die Selbstverwaltung“, 1957, S. 303 ff.

25) GBl. 1953, S. 685.

26) GBl. 1952, S. 407.

27) § 6 Abs. 4 des Statuts und § 5 Abs. 2.

Person und der Dienststellung verpflichtend verlangen, sofern nicht bei der Staatsanwaltschaft Antrag auf Strafverfolgung zu stellen war. Die Koordinierungs- und Kontrollstelle für die Arbeit der örtlichen Organe wurde auf Grund eines Beschlusses des Ministerrates vom 9. Mai 1952 eingerichtet und erhielt am 16. April 1953 ein Statut<sup>25)</sup>. Sie ist aufgegangen in dem Staatssekretariat für Angelegenheiten der örtlichen Räte, das durch Beschluß des Ministerrates über die „Verbesserung der Anleitung der örtlichen Räte und die Unterstellung der Hauptabteilung örtlicher Räte“ vom 4. Oktober 1955<sup>26)</sup> aus dem Ministerium des Innern ausgegliedert und dem Ministerrat unterstellt wurde. Im November 1953 wurde ein „Staatssekretariat für die örtliche Wirtschaft“ geschaffen. Auch gerieten die Personalfragen (Kaderpolitik) immer mehr unter den Einfluß der SED. In einer neuen Disziplinarordnung vom 10. März 1955 hieß es: „Die Mitarbeiter des Staatsapparates haben sich innerhalb und außerhalb ihrer dienstlichen Tätigkeit aktiv für die Ziele der DDR einzusetzen... Wachsamkeit zu üben und feindliche Auffassungen und Handlungen jederzeit zu bekämpfen<sup>27)</sup>.“ „Organisations- und Inspekturabteilungen“ bei den einzelnen Verwaltungen sorgten für politische Lenkung. Außerdem war bei den verbindlich vorgeschriebenen Kontroll- und Kennziffern für die Haushaltspläne keinerlei örtliche Mitbestimmung in wesentlichen Fragen mehr möglich. In den Gemeinden, Städten und Kreisen — nunmehr nur noch „administrativ-territoriale Einheiten“<sup>28)</sup> — erlahmte der Impuls zu eigenständiger Mitarbeit.

Hier sollte das „Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht“ vom 17. Januar 1957<sup>29)</sup> Abhilfe schaffen. Die Gemeinden und kreisangehörigen Städte wurden in die Neuordnung einbezogen. Die „Mißachtung der Volksmassen“ und der „Volksvertretungen“ sollte ein Ende finden. Durch die Aufhebung des Beschlusses des Ministerrates vom 3. Februar 1955 über die „Anleitung und Kontrolle der Räte der Bezirke und Kreise

durch den Ministerrat“<sup>30)</sup> war eine Einschränkung der Anleitung der Kontrolle örtlicher Organe mit den dafür eingeräumten Rechten nicht verbunden. Heute steht aber dem Ministerrat ein unmittelbares Weisungsrecht an die Räte der Bezirke und Kreise, also an die Kollegialorgane<sup>31)</sup>, nach dem Beschluß vom 24. Januar 1957 nicht mehr zu. Dieser Beschluß über die „Ordnung zur Leitung der örtlichen Räte durch den Ministerrat“<sup>32)</sup> beruft sich auf das Gesetz vom 17. und 18. Januar 1957. Die Aufgaben des Ministerrates sind in § 28, Abs. 1, Satz 3 des Gesetzes vom 17. und 18. Januar 1957 umschrieben: „Die Räte sind die vollziehenden und verfügenden Organe der Volksvertretungen. Sie sind der Volksvertretung für ihre gesamte Tätigkeit verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Sie sind dem Ministerrat und den höheren Räten unterstellt und rechenschaftspflichtig.“

Nach den Aufgabengebieten sind nicht nur die Einhaltung der sozialistischen Gesetzmäßigkeit in der Arbeit der örtlichen Räte und „die Rechte der Bürger in der Tätigkeit der örtlichen Organe der staatlichen Verwaltung zu sichern“, sondern vor allem sind auch „die Grundsätze für die Förderung der Kader, für den Ausbau und für die Struktur der örtlichen Organe der staatlichen Verwaltung auszuarbeiten und ihre Verwirklichung durch die örtlichen Räte zu erzwingen. Der Ministerrat fühlt sich weiter verpflichtet, dafür zu sorgen, daß „die höheren örtlichen Räte, unter Beachtung der Verantwortung der örtlichen Räte gegenüber den Volksvertretungen, die unteren Räte bei der Durchführung ihrer Aufgaben unterstützen“, und zu gewährleisten, daß „das Prinzip des demokratischen Zentralismus und die doppelte Unterstellung gewahrt werden in den Fragen, die

<sup>25)</sup> GBl., 1953, S. 707.

<sup>26)</sup> GBl., 1955, S. 853.

<sup>27)</sup> GBl., 1955, S. 217.

<sup>28)</sup> Böningner/Hochhaus/Lekschas/Schaltzer: „Das Verwaltungsrecht der DDR“, Allgemeiner Teil, Berlin-Ost 1957, S. 31.

<sup>29)</sup> GBl., S. 84.

<sup>30)</sup> GBl., II, S. 65.

<sup>31)</sup> § 28 Abs. 2 des Gesetzes vom 17./18. 1. 1957.

<sup>32)</sup> GBl., S. 123.

eine einheitliche, zentrale Regelung zwingend erfordern<sup>36)</sup>. Der Ministerrat entscheidet auch über Streitfragen, die zwischen den örtlichen Räten und den Leitern zentraler Organe der staatlichen Verwaltung entstehen, soweit sie zwischen ihnen nicht in eigener Zuständigkeit beseitigt werden können<sup>37)</sup>, und fordert von den örtlichen Räten „mündlich oder schriftlich Rechenschaft“<sup>38)</sup>. Seit 1952 hatte die jeweils höhere Volksvertretung das Recht der Weisung, Kontrolle und Anleitung gegenüber der unteren Vertretungskörperschaft. Im Jahre 1957 wurden mit einem besonderen „Gesetz über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen“<sup>39)</sup> einem „Ständigen Ausschuss der Volkskammer für die örtlichen Organe der Staatsmacht“ zusätzliche Aufsichtsbefugnisse gegenüber allen anderen Volksvertretungen eingeräumt. Diese Befugnisse übernahm nach dem Gesetz vom 20. September 1961 der Staatsrat<sup>40)</sup>.

Die zentrale Figur bei den Räten ist der Sekretär des Rates. Er hat das Recht, den Leitern der ihm unterstellten Organe Weisungen zu erteilen<sup>41)</sup>. Die politische Aufgabe wird durch § 41 Abs. 3 des Gesetzes vom 17. und 18. Januar 1957 unterstrichen, wonach er „für die ordnungsgemäße Arbeitsweise des Rates verantwortlich“ ist und die engere Zusammenarbeit der Fachorgane mit der Bevölkerung zu gewährleisten und für die ständige Verbesserung der Arbeitsweise und Arbeitsmethode des Rates und seiner Fachorgane zu sorgen hat<sup>42)</sup>. Der Sekretär des Rates hat auch die Vorsitzenden der Ständigen Kommissionen vom dem Arbeitsplan des Rates zu unterrichten, um ihnen die „Möglichkeit zu geben, in Sitzungen des Rates mit Korreferaten zu bestimmten Punkten aufzutreten“<sup>43)</sup>.

Der Vorsitzende des Rates, der unter direktem Weisungsrecht des Ministerrates<sup>44)</sup>; der Minister und Staatssekretäre steht<sup>45)</sup>, und seit 1957 außerdem unter dem Weisungsrecht des Ministerpräsidenten und des Staatssekretärs für Angelegenheiten der örtlichen Räte<sup>46)</sup>, eröffnet die Tagungen der

Volksvertretung und schlägt die Mitglieder der Tagungsleitung vor. Dem Staatssekretär für Angelegenheiten der örtlichen Räte fällt die Aufgabe zu, „die Leitung der Arbeit der örtlichen Räte durch den Ministerrat voll wirksam werden zu lassen“. Sein Geschäftsbereich umfaßt vor allem regelmäßige Dienstbesprechungen mit den Vorsitzenden der örtlichen Räte sowie Beratungen und Erfahrungsaustausch mit anderen Mitgliedern der örtlichen Räte und den Leitern der Abteilungen Organisationsinstruktion<sup>47)</sup>. Er darf den Vorsitzenden der örtlichen Räte Weisungen erteilen „zur Orientierung der örtlichen Räte auf die Durchführung ihrer Hauptaufgaben und um die Einhaltung der sozialistischen Gesetzmäßigkeit in der Arbeit der örtlichen Organe der staatlichen Verwaltung zu garantieren“<sup>48)</sup>.

Der Rat des Bezirkes wie der des Kreises hatten als besonderes Hilfsorgan die Organisations-Instrukteur-Abteilung. Sie arbeitete unter der direkten Anleitung des Sekretärs des Rates nach der entsprechenden Direktive des Ministerrates<sup>49)</sup>. Durch Beschluß des Ministerrates über die Organisations-Instrukteur-Abteilung bei den Räten der Bezirke und Kreise vom 27. März 1958<sup>50)</sup> sind die Organisations-Instrukteur-Abteilungen nicht mehr doppelt unterstellt,

36) I, Ziffern 3 und 4.

37) II, 1 a.

38) II, 1 a.

39) Gesetz vom 17. Januar 1957, GBl. 1957 I, S. 72.

39a) GBl. 1961, S. 178.

40) GBl. 1957, S. 85, § 41 Abs. 4.

41) § 41 Abs. 3.

42) § 17 der Musterarbeitsordnung, beschlossen vom Ministerrat am 10. März 1955; GBl. 1955, S. 245 vom 2. April 1955.

43) Gesetz über den Ministerrat vom 16. November 1954; GBl. 1954, S. 81, Neufassung am 17. April 1963, GBl., S. 88.

44) Beschluß des Ministerrates über die Anleitung und Kontrolle der Fachabteilung bei den Räten der Bezirke und Kreise vom 3. Februar 1955, GBl. 1955, S. 86.

45) Beschluß des Ministerrates über die Ordnung zur Leitung der örtlichen Räte durch den Ministerrat vom 24. Januar 1957; GBl. 1957, S. 123.

46) II, Ziffer 3 b.

47) II, Ziffer 4.

48) Verläufige Direktive für die Arbeit der Organisations-Instrukteur-Abteilung bei den Räten der Bezirke und Kreise vom 16. September 1952; GBl. 1952, S. 875, Ziffer 2.

49) GBl. 1956, S. 303.

sondern Organe ihrer Räte zur Unterstützung bei der Leitung der Fachorgane und unter Räten.

Allerdings mehrten sich schon bald die Klagen über erhebliche Mängel in der Arbeit, besonders auf wirtschaftlichem Gebiet. Stagnation und Interessenlosigkeit kennzeichneten die lokale Verwaltung<sup>51)</sup>. Mit dem „Gesetz über die Vervollkommnung und Vereinfachung der Arbeit des Staatsapparates“ vom 11. Februar 1958<sup>52)</sup> erhielten deshalb die örtlichen Organe etwas mehr Einfluß auf die Planung und Leitung der Wirtschaft im örtlichen Bereich. Dennoch machte die neue „Ordnung zur Leitung der örtlichen Räte durch den Ministerrat“ vom 31. Juli 1958<sup>53)</sup> die örtlichen Organe nur noch offensichtlich zu reinen Exekutivorganen der zentralen Wirtschaftslenkung. Nach der Verordnung des Ministerrates vom 16. Oktober 1958<sup>54)</sup> über die Helfer der staatlichen Kontrolle sollte mit diesen „eine wertvolle Kaderreserve für die Staats- und Wirtschaftsorgane“ gebildet werden. Sie arbeiten unter direkter Anleitung des Kreiskontrollbeauftragten der Zentralen Kontroll-Kommission. Ein Beschluß des Politbüros des Zentralkomitees der SED über die „weitere Qualifizierung der Organe des Staatsapparates“ vom 12. Juli 1960 unterstrich nachdrücklich die Aufgabe der Partei, die gesamte Tätigkeit des Staatsapparates zu bestimmen.

Schließlich erließ der neugeschaffene Staatsrat eine „Ordnung für die Eingaben der Bürger und die Bearbeitung durch die Staatsorgane“ am 27. Februar 1961<sup>55)</sup>, worin u. a. auch die Sprechstunden für die Verwaltungsorgane aller Ebenen und genaue Bearbeitungsfristen festgesetzt wurden.

### Das gegenwärtige Verwaltungssystem in Mitteldeutschland

Immer deutlicher zeigte sich, daß die „sozialistische Zentralisation“ mit der absolut „führenden Rolle der Partei der Arbeiterklasse“ zu starr war. Die Heranbildung neuer Kräfte blieb weit hinter den Erforder-

nissen zurück. Deshalb gehören heute die politische „Erziehung“ und die Popularisierung staatlicher Maßnahmen zu den wichtigsten Aufgaben der örtlichen Organe. Dennoch stellt sich der „demokratische Zentralismus“ in der Praxis immer noch als „eine vertikal gegliederte, politisch autoritäre Verwaltung“ dar, „die durch Beteiligung örtlicher Gremien nur eine bessere Konkretisierung des zentralen Willens erreichen will“<sup>56)</sup>. Das Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ ist „gesichert durch die Schaffung einer Hierarchie für die nach Verwaltungsebenen rangmäßig über- und untergeordneten Volksvertretungen. Die Koordinierung auf zentrale Lenkung ist erreicht durch ein Organ der obersten Vertretungskörperschaft, das mit Funktionen und Machtvollkommenheiten ausgestattet ist, die nach herkömmlichen Begriffen von rechtsstaatlicher Verfassung eindeutig in den Bereich der Exekutive oder einer unabhängigen Justiz gehören“<sup>57)</sup>.

Nach der Ideologie besteht das Wesen des „demokratischen Zentralismus“ in folgenden Grundsätzen<sup>58)</sup>: Wahl und Abberufbarkeit der verantwortlichen Mitarbeiter im Staatsapparat; Rechenschaftspflicht der vollziehenden und verfügenden Organe gegenüber den Volksvertretungen; unbedingte Verbindlichkeit der Beschlüsse und Maßnahmen der höheren Organe für die unteren Organe.

Das Prinzip der Unterordnung bedeutet für den Staat, daß die oberen Behörden den unteren befehlen und die unteren den oberen unbedingten Gehorsam schulden. Der

<sup>51)</sup> Wolfgang Haas: „Die örtliche Verwaltung in Mitteldeutschland 1945–1961“, in: „Der Städteatlas“, November 1961, S. 591.

<sup>52)</sup> GBl. 1958 I, S. 117.

<sup>53)</sup> GBl. 1958 I, S. 617.

<sup>54)</sup> GBl. 1958 I, S. 789.

<sup>55)</sup> GBl. 1961 I, S. 7.

<sup>56)</sup> Wolfgang Haas, a. a. O., S. 594.

<sup>57)</sup> G. Leibner: „Die Verwaltung in der SBZ“, Sonderdruck für das Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, Stuttgart 1962, S. 140 f.

<sup>58)</sup> Prof. Dr. Kröger: Vorlesungen zum Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR, Berlin-Göt 1952, S. 44.

oberen Behörde verbleibt immer das Recht zur Anleitung und Kontrolle<sup>50</sup>).

Bei Wahlen und Abstimmungen geht es eigentlich nur darum, die Richtigkeit der Erkenntnisse der Parteiführung zu bestätigen und allenfalls die Person auszuwählen, die am besten geeignet erscheint, die Absichten der SED im einzelnen praktisch zu verwirklichen. Die Minderheit hat sich bedingungslos zu fügen. Für Organe, die besonders wendig und schnell arbeiten sollen, gilt allerdings das Prinzip der Einzelleistung und Eigenverantwortlichkeit. Diese Organe werden aber nicht gewählt, sondern berufen.

Auf den unteren Ebenen der Verwaltung bestehen zwar keine eindeutigen, direkten Eingriffsmöglichkeiten der SED. Doch sind die Verbindungen von den Bezirks-, Kreis- und Stadtparteileitungen zu den Parteilgruppen der SED in den örtlichen Vertretungen, zum Vorsitzenden, stellvertretenden Vorsitzenden und zum Sekretär des jeweiligen Rates der Verwaltung recht eng.

Die unteren Volksvertretungen sind an die Beschlüsse der höheren örtlichen Volksvertretungen, des Ministerrates, der Volkskammer<sup>51</sup>), aber auch der höheren örtlichen Räte<sup>52</sup>) und an die Anordnungen und Durchführungsbestimmungen der einzelnen Mitglieder des Ministerrates<sup>53</sup>) gebunden. Ihre eigene Tätigkeit besteht damit lediglich darin, den von der übergeordneten Volksvertretung erlassenen Beschluss auf ihr Gebiet anzuwenden. Demgegenüber wird der Verwaltungsverbund in einem freiheitlich demokratischen Staate aus verfassungspolitischen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus geboren und kann infolge der demokratischen Struktur dieses Staates niemals das sein, was der demokratische Zentralismus als das Organisationsprinzip eines totalitären Staates immer ist: „der Ausdruck des Herrschaftswillens der den Staat beherrschenden Kräfte als der den Staatskörper letztlich zusammenhaltenden autoritären, freiheitsfeindlichen Ordnungsklammer“<sup>54</sup>).

In Mitteldeutschland sind Partei und Staat einmal dadurch verbunden, daß alle Schlüsselpositionen der Verwaltung mit Mitgliedern der SED besetzt sind, die nach dem Parteistatut verpflichtet sind, ihre „Arbeit in den staatlichen und wirtschaftlichen Organen... entsprechend den Beschlüssen der Partei“ zu leisten<sup>55</sup>).

Darüber hinaus ist der Staatsapparat im ganzen der SED unterstellt. Ausdrücklich wird hervorgehoben, daß die SED die Tätigkeit der Organe des Staatsapparates „lenkt“<sup>56</sup>). In Abweichung vom Ministerratsgesetz vom 18. Dezember 1958<sup>57</sup>) proklamiert das Gesetz über den Ministerrat vom 17. April 1963 offen: „Der Ministerrat arbeitet auf der Grundlage des Programms der SED, der Beschlüsse des Zentralkomitees der SED, die die staatliche Tätigkeit betreffen, sowie der Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer...“<sup>58</sup>).

Sofern ein Funktionär Mitglied der SED ist, ist für ihn Nomenklaturstelle die Kreisleitung der Partei. Diese Stellen, nicht etwa die Gemeindevertretung, befinden über die Berufung oder Abberufung des Bürgermeisters. Gleichmaßen wird mit allen Staatsfunktionären verfahren<sup>59</sup>). Eine Trennung von Partei- und Staatsarbeit wird also abgelehnt<sup>60</sup>). Die leitenden Funktionäre im Verwaltungsapparat erhalten ihre konkreten Aufträge von ihren zuständigen Parteil-

<sup>50</sup>) Vgl. S. Mempel: „Die volkdemokratische Ordnung in Mitteldeutschland“, Frankfurt-Berlin 1963, S. 77 ff.

<sup>51</sup>) Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 16. Januar 1957, § 5 Abs. 2.

<sup>52</sup>) § 5 Abs. 7 (GOSI).

<sup>53</sup>) Heinrich Heppitz: „Weltare Demokratisierung“, in: „Neue Justiz“, 1957, S. 66/67.

<sup>54</sup>) Joachim Türk: „Demokratischer Zentralismus und kommunale Selbstverwaltung in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands“, Göttingen 1960, S. 175.

<sup>55</sup>) Statut der SED vom 15.-21. Januar 1963, Berlin-Ost 1963, Ziffer 1, Buchstabe g.

<sup>56</sup>) Böttlinger/Hochbaum/Lakschan/Schulze: „Das Verwaltungsrecht der DDR“, Allg. Teil, Berlin-Ost 1957, S. 45.

<sup>57</sup>) GBl. 1958 I, S. 895.

<sup>58</sup>) GBl. 1963 I, S. 89, § 4 Abs. 1.

<sup>59</sup>) Vgl. Carola Stern: „Porträt einer bolschewistischen Partei, Entwicklung, Funktion und Situation der SED“, Köln 1957, S. 247.

<sup>60</sup>) Herbert Stamm: „Darf man die Parteiorganisationen im Staatsapparat übersehen?“, in: „Neuer Weg“, 1957, S. 235.

tungen<sup>73)</sup>. Das erfolgt in der Form, daß sowohl die Ratsmitglieder als auch die Leiter der Fachabteilungen regelmäßig in Sekretariatsitzungen der Parteileitung der SED Bericht zu erstatten haben<sup>74)</sup>.

Dem einzelnen Parteimitglied wird zwar gestattet, „frei und sachlich zu allen Fragen der Politik der Partei Stellung zu nehmen“, aber nur solange, bis ein Beschluß gefaßt ist. Die Diskussion ist ausdrücklich an die Parteilinie gebunden und auf Fragen beschränkt, die von der Zentrale gestellt werden, strittig oder nicht genügend klar sind<sup>75)</sup>. In neuerer Zeit fordert die SED immer öfter eine bessere Zusammenarbeit sowohl der Verwaltungsorgane untereinander als auch mit den Massenorganisationen. Die Erziehungsaufgabe wird betont: „Die Gemeindevertretung ist in ihrem Verantwortungsbereich für die Durchführung der Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer, der Erlasse und Beschlüsse des Staatsrates, der Verordnungen und Beschlüsse des Ministerrates, der Beschlüsse des Bezirkstages sowie der Beschlüsse des Kreistages verantwortlich. Sie leitet den politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Aufbau des Sozialismus in der Gemeinde. Sie nimmt zu den Grundfragen der Nation Stellung und fördert die patriotische Erziehung der Bürger.“<sup>76)</sup>

Die Gemeindevertretung untersteht dem Kreistag, dem Bezirkstag und letztlich der Volkskammer, die ihrerseits ihre Anweisungsbefugnis auf den Staatsrat übertragen hat<sup>77)</sup>. In gleicher Weise ist jeder Rat allen höheren Räten unterstellt, der Kreisrat also dem Bezirksrat und dem Ministerrat. Ebenso unterliegt ein Fachorgan im Regelfall den Weisungen der höheren Fachorgane bis hin zum Fachminister<sup>78)</sup>. Wesentlich ist, daß der Kreisrat eine Anordnung des Kreistages als der Volksvertretung der Kreisstufe nicht ausführen darf, wenn der Bezirksrat einen gegenteiligen Beschluß faßt.

Man unterscheidet auch nicht zwischen gesetzgebenden und verwaltenden Organen. „Jedes Organ hat im Rahmen seiner Aufgaben die Befugnis, die erforderlichen Vorschriften zu erlassen, und ist dabei lediglich

durch die Vorschriften und Anordnungen der Staatsorgane höherer Ordnung beschränkt<sup>79)</sup>.“ Die rechtsstaatliche Unterscheidung zwischen dienstinternen Verwaltungsvorschriften ohne Wirkung für den Bürger und allgemeinverbindlichen, publizierten Rechtsvorschriften wird als formalistisch abgelehnt. In der „DDR“ gibt es auch weder eine Staatshaftung noch eine Eigenhaftung des Staatsfunktionärs für schuldhaftige Rechtsverletzungen bei einer Amtstätigkeit.

Neuerdings sollen Planänderungen von oben her nicht mehr ohne vorherige Mitteilung an die betroffenen örtlichen Verwaltungen gestattet sein. In den Bereichen der Industrie, des Handwerks, der Energiewirtschaft, des Bau- und Verkehrswesens werden die örtlichen Organe für die Steigerung der Arbeitsproduktivität und die Senkung der Selbstkosten verantwortlich gemacht. Bei den Rechten und Pflichten auf dem Sektor der Wasserwirtschaft, „Erfassung“ und Forstwirtschaft werden die unbedingte Abstimmung mit den Plänen der höheren Organe hervorgehoben und die Ausschöpfung aller örtlichen Reserven verlangt. Bei der Volksbildung wird auf die Verstärkung der pädagogischen Propagierung der „sozialistischen Schule“ gedrängt. Der „demokratische Zentralismus“ und die Erfüllung des Volkswirtschaftsplanes sollen gleichsam miteinander ver wachsen<sup>80)</sup>. Nur „politikkreis“ Aufgaben werden in etwas weiterem Umfang dem örtlichen Ermessen überlassen. Nach den Worten Ulbrichts gewährleistet der „demokratische Zentralismus“ im Gewande dieser

<sup>73)</sup> Hans Rießer: „Wie die Bezirksleitung Dresden die Genossen im Staatsapparat anleitet“, in: „Neuer Weg“, Heft 20/1952, S. 23.

<sup>74)</sup> Joachim Türke, a. a. O., S. 194.

<sup>75)</sup> Statut der SED, a. a. O., Ziffer 3 a, 30–33, S. 148 und S. 150.

<sup>76)</sup> Ordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der örtlichen Vertretungen und ihrer Organe, GB1, I, S. 51–150, I, 1 Abs. 2.

<sup>77)</sup> Gesetz vom 20. September 1961, GB1, 1961 I, S. 193.

<sup>78)</sup> Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957, S. 44, GB1, 1957, S. 63 ff.

<sup>79)</sup> Martin Bullinger: „Der Verwaltungsapparat in der DDR (SBZ)“, in: „Die Lage des Rechts in Mitteleuropa“, Karlsruhe 1955, S. 110.

<sup>80)</sup> Wolfgang Weichelt: „Ein weiterer Schritt in der Entfaltung des demokratischen Zentralismus“, in: „Staat und Recht“, Berlin-Ost 1961, S. 1093 ff.

neuen Ordnung nunmehr „die Einheit der Beschlüsse des Zentralkomitees der Partei, der Volkskammer, des Staatsrates und der Regierung mit der Eigenverantwortlichkeit der örtlichen Staatsorgane“<sup>77)</sup>.

Einerseits wird also der Versuch der SED deutlich, die Kluft zwischen den untersten Staatsorganen und der Bevölkerung wenigstens teilweise zu verringern. Andererseits zeigt sich bei dem Bestreben, eine „von den gesellschaftlichen Aufgaben isolierte Selbstverwaltung“ nicht mehr zuzulassen<sup>78)</sup>, das Fehlen jeglicher echten Selbstverwaltung, die „eine rechtlich gesicherte Freiheit zu eigenständiger Entscheidung über örtliche Angelegenheiten“ verlangt, worin „die Frei-

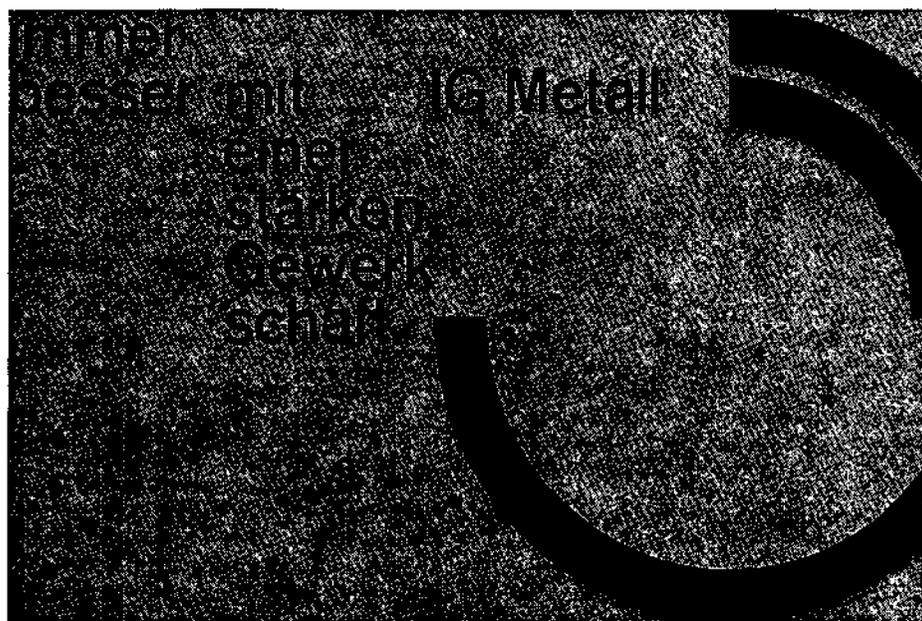
heit, den Verwaltungszielen der Zentralverwaltung eigene, abweichende Verwaltungsziele entgegenzusetzen“, beschlossen ist<sup>79)</sup>. Die Betrachtung der mitteldeutschen Kommunalverwaltung und ihrer Degradierung zu Organen der Staatsmacht bestätigt die Erfahrung: „Selbstverwaltung und Gewaltenteilung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Abwehrrechte des Bürgers... zu bewahren, ist ein unverzichtbares Anliegen, will man nicht zu einer radikal anderen Ordnung übergehen“<sup>80)</sup>.

77) „Demokratischer Aufbau“, Berlin-Ost 1961, S. 255.

78) Wolfgang Weichelt, a. a. O., S. 1105.

79) Martin Bullinger, a. a. O., S. 104.

80) Ebda, S. 120.



## Katholische Kritik

**Albrecht Walz:** „Vom Sozialismus zum Neosozialismus“, Paulus-Verlag, Freiburg (Schweiz) 1965, 240 S., 30 DM.

Es handelt sich um einen ernsthaften, wohlmeinenden, aber fehlgeschlagenen Versuch eines Ordensgeistlichen, katholischen Lesern kritische Maßstäbe für die Beurteilung zeitgenössischer sozialgeschichtlicher Politik zu bieten.

Die Schwäche dieses Buches ist des Verfassers vollkommener Mangel an Verständnis dafür, daß die Sozialdemokraten eine religiöse Begründung ihrer Politik ablehnen. Walz anerkennt die sozialdemokratischen Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität; er meint jedoch, sie würden dadurch entwertet, daß sie nicht exklusiv aus religiösen Überzeugungen hergeleitet werden, wobei man im Sinne des Verfassers Religion mit Katholizismus gleichsetzen muß. Walz ist über den Verlust des theozentrischen Weltbildes nicht hinweggekommen. Seine Abhandlung erweckt den Eindruck, daß er die Notwendigkeit z. B. der Toleranz theoretisch durchaus bejaht, nicht aber akzeptieren kann, daß eine politische Partei von einer metaphysischen Grundlegung absieht. In einer pluralistischen Gesellschaft ist aber eine geschlossene Weltanschauung als moralisch verbindliche Grundlage der Politik nicht denkbar, weil dadurch ein erheblicher Teil der Gesellschaft in einen von ihm nicht zu akzeptierenden Rahmen gepreßt würde, was einen Verstoß gegen die demokratische Grundidee darstellen würde.

Walz meint, der Inhalt der sogenannten vorstaatlichen Grundwerte sei durch ihre Lösung vom Transzendenten — vom Glauben — variabel geworden. Dazu ist zu sagen, daß sich innerhalb größerer Zeiträume im sittlichen Denken der Menschen entsprechend ihrer geistesgeschichtlichen Entwicklung allerdings Akzentverschiebungen ergeben. Der Begriff der Toleranz z. B. wird von der katholischen Kirche heute anders ausgelegt als zur Zeit der Inquisition. Das Frauenwahlrecht, uns heute eine selbstverständliche

Konsequenz des Gleichheitsgrundsatzes unserer Rechtsphilosophie, hätte vor 200 Jahren in Widerspruch zum allgemeinen Rechtsbewußtsein gestanden. Unser Freiheitsbegriff hat sich schon seit der Weimarer Republik dahingehend gewandelt, daß wir heute eine „Freiheit zur Diktatur“ für die Bürger unseres Staates ablehnen.

Keinesfalls hat aber Walz recht mit der Behauptung, die „Grundwerte“ des Godesberger Programms der SPD hätten nur eine „formale Gültigkeit“ (S. 67); sie sind eindeutig ethisch fundiert und inhaltlich konkret ausgefüllt.

Wenig befriedigend ist des Verfassers Auseinandersetzung mit der von ihm sogenannten „sozialistischen Staatsauffassung“. Sie wolle, so meint er, zwar dem einzelnen Räume der Freiheit schaffen, aber es handle sich um eine „wertentleerte“ Freiheit ohne sittliche Bindung (S. 92). Der Staat habe dabei ebenfalls „keine eigene Ethik“ (S. 104 und S. 109). Walz hat weder das überragende Gewicht des demokratischen Prinzips innerhalb der sozialdemokratischen Programmatik und Praxis begriffen noch seinen Inhalt verstanden. Wenn er als Gegenposition feststellt, nach „realistischer Staatsauffassung“ habe nur jene Demokratie, die das Recht der Mehrheit an die Normen der ... Sittlichkeit bindet, ... Anrecht auf unsere sittliche Verpflichtung“ (S. 238), so übersieht er, daß dies nicht im Widerspruch zum Grundsatzzprogramm steht.

Das Buch enthält eine umfassende kritische Darstellung der sozialdemokratischen Wirtschaftskonzeption, wobei der Verfasser sich vorwiegend auf Nemitz stützt. Es wird deutlich, daß sich die Standpunkte einander weitgehend genähert haben. Beide Seiten arbeiten auf das gleiche Ziel hin, nämlich eine gerechte Verteilung des Sozialproduktes und gleiche Chancen für alle. Es besteht auch Einigkeit darüber, daß dies nur durch eine Wirtschaftspolitik zu erreichen ist, die eine Mischung von Elementen der Gesamtplanung und des Wettbewerbs enthält.

Der Skepsis sozialdemokratischer Wirtschaftswissenschaftler gegenüber dem freien

Wettbewerb entspricht das Mißtrauen des Katholiken gegenüber der Forderung nach einer Rahmenplanung der Wirtschaft. Beide sind begründet. „Der schöpferische Einsatz in Selbstverantwortung“, von dem Walz so überzeugt ist, hat in der Vergangenheit oft genug versagt; aber auch jene Mängel, die auf Lenkungsdisproportionen zurückzuführen sind, können nicht gelehrt werden.

Wir wollen mit der Schlußformel des Verfassers übereinstimmen, daß man „eine gute Wegstrecke gemeinsam gehen“ kann, und hoffen, der Entideologisierung der sozialdemokratischen Programmatik werde ein entsprechender Prozeß auch in anderen Bereichen der Gesellschaft folgen.

Helga Ehrhardt-Renzen

## Bestandsaufnahme

*Dieter Claessens, Arno Klönne, Armin Tschöpe: „Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland“, Eugen Diederichs Verlag, Düsseldorf 1965, 356 S., 28 DM.*

Das Interesse der Menschen, über sich selbst etwas in Erfahrung zu bringen, regt sich besonders in Ländern, deren politische Identität nicht in einer langen Geschichte selbstverständlich geworden ist. In solchen Fällen kann eine Sozialkunde nicht ohne ein gehöriges Maß Sozialpsychologie vorgehen, und man kann eigentlich nicht, wie es Claessens, Klönne und Tschöpe in ihrer im übrigen wohlfundierten Bestandsaufnahme der Bundesrepublik tun, die Probleme der BRD vor allem als „die Probleme von industrialisierten Gesellschaften überhaupt“ herausarbeiten. An allgemeinen Soziologen besteht kein Mangel. Das Spezielle fehlt uns und brennt uns mehr auf den Nägeln. Das Wort „Bestandsaufnahme“ hat in der Sprache der deutschen Öffentlichkeit einen viel provozierenderen Klang als im Vokabular unserer Nachbarn. Es handelt sich nämlich nicht nur um Statistiken, Umfragen und ökonomische Trends, auch nicht um die Zukunft der NATO und der EWG, sondern um Bestandsaufnahme des Bewußtseins. Das Buch von Claessens

gibt keine Antwort darauf, ob es sich bei dieser ökonomisch so glänzend integrierten westdeutschen Bevölkerung auch und schon um eine integrierte Gesellschaft handelt, um eine gleichsam in sich geschlossene „Persönlichkeit“ mit eigener Biographie und unverwechselbar eigenem Ausdruck — oder um ein Leben, das sich selbst einigermaßen fragmentarisch vorfindet. Wir erfahren nichts darüber, was dem Bundesbürger die Sonderbarkeit bedeutet, keine Hauptstadt zu haben oder den Rest einer solchen als Exklave in einem halbasiatischen Imperium. Die Namen „Berlin“ und „DDR“ mögen in der Tatsachensammlung der BRD überflüssig sein, aber sie sind doch Bewußtseinstatsachen erster Ordnung — oder sind sie es nicht mehr? Ist die DDR nur eine jener entfernten Gegenden, aus der im Laufe von 15 Jahren 3 Millionen Menschen ihre Integration in das westdeutsche Wirtschaftsleben suchten und fanden?

Claessens, Klönne und Tschöpe sind weit davon entfernt, nur Quantitatives zu registrieren. Sie äußern manche Kritik an den Institutionen und dem Lebensstil der Bundesrepublik, gestützt auf die politischen Untersuchungen von Lohmar, die soziologischen von Schelsky und v. Friedeburg, die bildungspolitischen von Dahrendorf und manche andere dieser Art. In diesem Sinn ist ihr Buch „nicht objektiv“, wie sie einleitend sagen. Sie sind in Sorge um die Zukunft der demokratischen Kultur. Auch hier kann das Schwergewicht unseres Interesses aber nicht beim Allgemeinen der modernen Industriegesellschaft liegen, von der die Autoren treffend sagen, daß gerade in ihr „sich in zunehmendem Maße Bereiche freier Entscheidung“ finden, ganz im Gegensatz zum gängigen Schlagwort der „Sachzwänge“, die den Menschen durch Technik steuern. Die Sorge der Autoren gilt dem Spezifischen der Bundesrepublik, dieser „Verbindung von Kulturprovinzialismus und Machtparzellierung“, die, „wenn auch nicht gleich faschistische Tendenzen, so doch Quietismus und Konformismus fördern und die Chancen einer echten Demokratisierung zunichte machen“.

Über die Gründe des Kulturprovinzialismus wäre viel zu sagen, sie sind nicht allein im Ausfall Berlins zu suchen. Man sollte eher nachforschen, wieviel die Kommerzialisierung des Geisteslebens dazu beigetragen hat, dieses dem Kommerz so anzugleichen, wie der Provinzialliterat Teil seiner Umgebung wird. Überdies fehlt in der „nachfaschistischen Gesellschaft“ beider Teile Deutschlands das kosmopolitische, weltstädtische Element, zu dem früher die Juden viel beitrugen. Dieses Element neu zu bilden, ist die Aufgabe der jungen Generation, die in der Bundesrepublik weitgehend europäisch eingestellt ist — ein Novum der deutschen Geschichte, dessen Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Die Voraussetzungen sind also gegeben, den Restbeständen der Vergangenheit und der „Freizeit-Unterhaltungskultur“ der Gegenwart die demokratische Kultur entgegenzusetzen, die das Anliegen des Buches ist. Niemand sollte daran Anstoß nehmen, daß es sich dann um einen „Kulturprotest“, um eine Opposition gegen das „establishment“ handelt; denn der Widerspruch ist in der besten Tradition des deutschen Geisteslebens.

Dr. Alfred Schaefer

## Die Kehrseite des Bösen

Konrad Lorenz: „Das sogenannte Böse. Zur Naturgeschichte der Aggression“, Borotha-Schoeler-Verlag, Wien 1965, 388 Seiten.

Lorenz hat es verstanden, das Problem des Krieges sowohl aus der militaristischen als auch aus der pazifistischen Klammer zu lösen und durch Hunderte von Beispielen aus dem Verhalten der Tiere mit dem Lichtstrahl der Naturwissenschaft zu durchdringen. Wir haben es mit einem großen Wurf der vergleichenden Verhaltensforschung zu tun. Nun wissen wir besser, wer und was wir sind: längst nicht so weit vom Tier entfernt, als wir angenommen hatten, aber doch in einem Abstand zu ihm, der die Aufhebung des Krieges als terroristische Aktion organisierter Menschengruppen gegen andere Menschengruppen möglich macht — einfach des-

halb, weil der Mensch im Unterschied zum Tier nicht nur ein biologisches, sondern auch ein kulturelles Wesen ist und weil Kultur weitgehend auf der Lösung, Vergeltung oder Umorientierung biologischer wie gesellschaftlicher Konflikte beruht. Der Mensch ist zur Bewältigung des Krieges imstande, weil er sein Verhalten rationell zu kontrollieren und seine Umwelt zu regulieren vermag.

Doch zunächst zeigt der Autor die biologischen Muster im menschlichen Verhalten auf. Genauer: Er enthüllt die Analogien im Verhalten von Tier und Mensch, die manchmal fast bestürzend, ein andermal eher belustigend sind. Offenbar gibt es nur sehr wenige spezifisch menschliche Verhaltensformen. Die Liebe auf den ersten Blick, die Eifersucht, Treue und Untreue, das Ehedrama, Kameradschaft, Freundschaft, Egoismus und Neid, Rangordnung und Selbstgefühl, Tapferkeit und Feigheit — das sind genauso Probleme des Tieres wie des Menschen.

Ferner zerstört der Autor den Glauben, das Tier sei ein sozialeres und geselligeres Wesen als wir. Wenn man seine Beispiele näher bezieht, scheint eher das Gegenteil der Fall zu sein. Hinmal, weil die Einzelgänger unter Menschen verhältnismäßig selten, bei den Tieren aber in ganzen Arten anzutreffen sind. Zum anderen, weil sich viele Tiere vieler Arten in einem permanenten Kriegeszustand befinden. Das Charakteristische besteht gerade darin, daß der Aggressionsinstinkt des Tieres in der Regel nur gegen Angehörige der gleichen Art gerichtet ist. Eben dies hat die Aufmerksamkeit von Lorenz gefesselt. Er wollte erforschen, wie sich dieser ständige Krieg unter Artgenossen zum Gesetz der Arterhaltung verhält. War dieses Gesetz vielleicht nur eine Fiktion?

Der Befund ergab, daß gerade in der Aggression eine arterhaltende Leistung liegt, ja, daß sich in ihr sogar vier solcher Leistungen verbergen. Erstens die „Verteilung gleichartiger Lebewesen über den verfügbaren Lebensraum“, wozu jedes Mitglied einer Art sein Territorium gegen das Eindringen von Artgenossen verteidigen muß. Zweitens die

„Selektion durch Rivalenkämpfe“. Drittens die „Verteidigung der Nachkommenschaft“. Viertens die Fortpflanzung, weil die Kehrseite der Aggression die Liebe ist; die Fortpflanzung der eigenen Art nennt Lorenz sogar die „wichtigste Leistung“ der Aggression. Auf diese Weise entsteht beim Tier das „Gute“ aus dem „Bösen“, aber die artverhaltende Leistung der Aggression könne sich auch „ins Groteske und Unzweckmäßige“ kehren — beim Menschen sogar in den Selbstzweck. Mit anderen Worten: Auf Grund dessen, daß die vieltausendjährige Auslese der Stärksten einen auf Kampf gedrillten Kriegertyp herangezüchtet habe, sei eine Tendenz zur Verselbständigung des Aggressionstriebes entstanden, die nicht mehr der Arterhaltung, sondern umgekehrt der Artvernichtung diene. Der menschliche Aggressionstrieb sei ein Erbe unserer tierischen Ahnen, das beim Menschen mit Hilfe der Technik sogar erst zur höchsten Entfaltung und Fehlentwicklung gelange, aber kulturell domestiziert werden könne, ohne auf der Strecke zu bleiben (weil sonst jeder Ehrgeiz stürbe).

Dieses „Können“ nimmt angesichts der Wasserstoffbomben sogar den Charakter eines „Müssens“ an, doch moralische Appelle würden verpuffen. Nicht die Negation oder das Vertuschen dessen, daß der Krieg (auch) im Menschen selber wurzelt, sondern gerade die Berücksichtigung und Auswertung dieser Erkenntnis bietet den Ausweg. Hier ist das „Böse“ ins „Gute“ umkehrbar, sofern der menschliche Aggressionstrieb in friedliche Aktivitäten umgeleitet wird, die ihn einerseits befriedigen und die andererseits konstruktiv sind.

Lorenz denkt erstens an die Erfindung immer neuer und noch gefährlicherer Arten des Sports, zweitens an nationale und internationale Wettbewerbe, die Vorurteile entschärfen und Tötungshemmungen schaffen könnten, und drittens an die Umorientierung der Begeisterungsfähigkeit von militanten Objekten auf kulturelle, insbesondere der Wissenschaft und Kunst, die internationale Bindemittel sind. Einerseits geht es um die

Schaffung von Ersatzobjekten für den Krieg, andererseits um die Sublimierung aggressiver Tendenzen.

Zwei Probleme hat Lorenz negiert: die Institutionalisierung des Krieges durch Armeen, Rüstungsindustrien und Militärwissenschaft, aber auch den Umstand, daß der menschliche Krieg nicht nur biologische, sondern beispielsweise auch ökonomische und soziale, ideologische und religiöse Quellen haben kann. Dennoch: Sein Buch muß man lesen. Günter Bartsch

### Stabsarbeit und Delegation

*Wolfgang Schall*: „Führungstechnik und Führungskunst in Armee und Wirtschaft“, Verlag für Wissenschaft, Wirtschaft und Technik, Bad Harzburg 1965, 156 S., 16,80 DM.

Nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges wurde an Eisenhower die Frage gerichtet, was die amerikanische Wirtschaft für den Frieden aus den Erfahrungen der amerikanischen Armee hinsichtlich ihrer Führung und Organisation übernehmen sollte. Die Frage wurde von Eisenhower mit dem klassischen Ausspruch beantwortet: More staff work, d. h. mehr generalstabmäßige Arbeit!

Das amerikanische Management trägt keine Bedenken, das Erfahrungsgut der Armee für die Unternehmensführung nutzbar zu machen. Ebenso umfungen werden in der amerikanischen Armee Methoden übernommen, die sich in der Wirtschaft bewährt haben. Für die deutsche Organisationslehre bedeutet ein Vergleich zwischen Wirtschaft und Armee noch weitgehend Neuland. Hier hat das Buch von Wolfgang Schall das Verdienst, erstmals eine Gesamtdarstellung der Führungstechnik und Führungskunst in Armee und Wirtschaft zu geben, die eine Fülle von anregendem und instruktivem Vergleichsmaterial enthält.

Der Verfasser ist Generalstabsoffizier und verfügt auf Grund langjähriger Tätigkeit in verschiedenen Generalstabstellen der ehemaligen Wehrmacht, im Oberkommando der NATO und im Führungsstab der Bundes-

wehr über reiche Führungs- und Organisationserfahrungen. Das Buch soll, wie es im Vorwort heißt, „dem Irrtum entgegenwirken, daß die Welt des Militärischen eine eigene, rein auf sich bezogene Welt sei, die mit der Unternehmensführung in der Welt der Wirtschaft, aber auch mit anderen zivilen Organisationen und Institutionen kaum etwas gemeinsam habe (S. 8)“.

Stabsarbeit und Delegation von Verantwortung sind die Probleme, um deren Lösung sich Armee und Wirtschaft in gleicher Weise bemühen. In beiden Bereichen besteht die Aufgabe, Menschen so zu führen, daß sie ein Höchstmaß an Initiative, Mitarbeit und Verantwortung im Rahmen einer zweckmäßig eingerichteten Organisation entfalten können, die den soziologischen und technischen Gegebenheiten der modernen Gesellschaft entspricht. Bei der wachsenden Bedeutung, die die Stabsarbeit in der Wirtschaft hat, verdient die anschauliche Darstellung, die der Verfasser von der Organisation und Methode der Stabsarbeit in der Armee gibt, besonderes Interesse (S. 27 ff.). Im Hinblick auf die Technik der Stabsarbeit kann die Wirtschaft wertvolle Anregungen aus dem Erfahrungsgut der Armee übernehmen. Etwas anders sieht der Vergleich zwischen Wirtschaft und Armee auf dem Gebiet der Delegation von Verantwortung aus. Hier hat die Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft in Bad Harzburg Führungs- und Ausbildungsmodelle entwickelt, die den Führungskräften im Betrieb ein exaktes Wissen bieten, wie man mit Delegation von Verantwortung im Mitarbeiterverhältnis erfolgreich führen kann. An dieses Harzburger Modell knüpft der Verfasser in seiner Darstellung an und zeigt, wie fruchtbar es sein kann, die Führungsaufgaben in der Armee anhand der aus der Praxis der Betriebsführung in der Wirtschaft entwickelten Grundsätze zu durchdenken und zu klären. In Führungs- und Handlungsverantwortung (S. 75 ff.), Dienstaufsicht und Erfolgskontrolle (S. 65 ff.), Berichts- und Meldewesen (S. 82), Führerbesprechungen (S. 83 ff.) und Stellvertretung (S. 85 ff.) bestehen weitgehend ähnliche Pro-

bleme in der Armee wie in der Wirtschaft und verlangen hier wie dort nach entsprechend modernen Methoden der Menschenführung. Auch in der Armee muß, wie der Verfasser betont, „das neue Leitbild vom Mitarbeiterverhältnis ausgehen, von der gestuften Verantwortlichkeit, die jeder Mensch in seiner Funktion trägt, vom Fachwissen und Können des Mitarbeiters, von der Notwendigkeit seiner Mitinitiative, von der Würde und dem Wert des einzelnen Menschen und von seiner Ansprechbarkeit auf ein gemeinsam zu erreichendes Ziel“ (S. 58).

Für die Erkenntnis der vielfach gleichartig gelagerten Führungsaufgaben in Armee und Wirtschaft und den damit verbundenen Wandel im Führungsstil beider Bereiche bietet das Buch eine lehrreiche und aufschlußreiche Einführung.

Prof. Dr. Reinhard Höhn

## Vom Wesen der Organisation

Renate Mayntz: „Soziologie der Organisation“, Rowohlt Taschenbuch-Verlag, Reinbek bei Hamburg, 1963, 155 S., 2,40 DM.

Die an der Freien Universität Berlin tätige Soziologin hat ihren Beitrag eigentlich als eine Einführung in die Organisationssoziologie gedacht. Sie läßt die gesamtgesellschaftlichen Aspekte weitgehend außer Betracht und untersucht statt dessen, was Organisation als „Ding für sich“, gleichsam als eigenes Phänomen, bedeutet.

In gedrängter Übersicht vermittelt die Autorin so mannigfaltige Einsichten, daß es unmöglich ist, auch nur die wichtigsten hier im einzelnen zu würdigen. Ganz unterschiedliche soziale Gebilde ordnet Renate Mayntz dem Gegenstand ihrer Untersuchung zu: nicht nur Interessenverbände, Parteien, Kirchen, Wohlfahrtsvereinigungen, Verwaltungen und Wirtschaftsbetriebe, sondern auch Krankenhäuser, Gefängnisse und ähnlich heterogene Einrichtungen. Das ergibt sich aus der sehr allgemein gehaltenen Definition des Organisationsbegriffes. Sie beschränkt sich auf drei Kriterien: Es soll

sich um soziale Gebilde mit angebbarem Mitgliederkreis und interner Rollendifferenzierung handeln. Diese Gebilde müssen bewußt auf spezifische Zwecke und Ziele orientiert sein, und sie müssen zumindest der Intention nach rational gestaltet sein. Im Rahmen dieser Begriffsbestimmung zieht die Autorin eine obere und untere Grenze: Der Staat als Ganzes zählt nicht mehr dazu, da er die Gesamtgesellschaft umfaßt; Kleinstgruppen, wie Familien oder bestimmte Arten von Klubs, werden auch nicht dazugerechnet.

Der Leser erfährt bedenkenswerte Einzelheiten über die Funktionsbedingungen der Organisationen, über die Voraussetzungen, unter denen sie ihre Ziele zu erreichen trachten, über die im Verlaufe eines Entwicklungsprozesses zu beobachtenden Zielanpassungen oder gar Zielverschiebungen, über interne Strukturen und ihre Bedeutung für die Wirksamkeit der Organisationen, über Mitglieverhalten und ähnliches. Die ganze Arbeit ist transparent gehalten, die Gedankengänge der Autorin sind diszipliniert formuliert. Gelegentlich freilich drängt sich doch ein kritischer Einwand auf: Abstrahiert die Autorin nicht manchmal Merkmale und Erfahrungen in ihrer Darstellung so weitgehend, daß sich kaum noch so etwas wie eine Lehre aus dem, was sie sagt, ziehen läßt? Dabei darf wiederum zu ihren Gunsten hinzugefügt werden, daß ihr dies gelegentlich durchaus bewußt zu werden scheint. Einige Male weist sie gleichsam entschuldigend darauf hin, daß die Soziologie oftmals die Abstraktion beinahe bis zur platten Binsenweisheit treiben müsse. Sie hilft sich dann stets und recht geschickt, indem sie interessante Beispiele einfügt. Ihre Studien und Erfahrungen reichen vom Vereinsleben unterer Partei- und Gewerkschaftsgliederungen in Deutschland bis hin zum Alltag amerikanischer Frauen- und Wohltätigkeitsverbände.

Jedenfalls ist dieser Beitrag zur Rowohlts-Enzyklopädie vor allem auch für den politisch Interessierten eine gewinnreiche Lektüre. Denn nicht nur liegt ja die allgemeine Bedeutung der Organisation als Phänomen zwischen Gesamtgesellschaft und Individuum

auf der Hand, sondern gehört besonders auch die Organisationsanalyse zu den zweifellos für die Politik in der modernen Massengesellschaft ganz außerordentlich wichtigen wissenschaftlichen Hilfsmitteln, deren man sich in Deutschland übrigens bisher viel zu wenig bedient hat. Man braucht nur Erfahrungen und Beispiele aus diesem Büchlein — etwa Probleme der Kommunikation innerhalb der Organisation — mit der auf eigenen Eindrücken fußenden Frage zu verbinden, was in einer politischen Organisation denn eigentlich machbar ist und was nicht, und es wird einem rasch klar, warum manche politische Entwicklung der jüngsten Zeit so und nicht anders verlaufen konnte.

Klaus Voigdt

## Sozialstaat

*Klaus-Dieter Salomon*: „Der soziale Rechtsstaat als Verfassungsauftrag des Bonner Grundgesetzes“, herausgegeben vom Katholisch-Sozialen Institut der Erzdiözese Köln, Verl. J. P. Bachem, Köln 1965, 58 S., 4,80 DM.

Der Artikel 20 des Grundgesetzes ist oft als die Visitenkarte der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet worden. Aus doppeltem Grunde erscheint dies einleuchtend: Einmal hat der Parlamentarische Rat in diese Bestimmung alles aufgenommen, was geeignet ist, unseren Staat seinem Wesen nach zu charakterisieren. Andererseits hat das Grundgesetz selbst die in Artikel 20 niedergelegten Grundsätze durch Art. 79 ausdrücklich jeder legalen Verfassungsänderung entzogen. Zu dem auf diese Weise geschützten Kernbestand unserer Verfassung gehört neben der Demokratie und dem Rechtsstaat vor allem die Feststellung, daß die Bundesrepublik ein Sozialstaat sein soll. Nicht überall in unserem Lande stößt dieser Verfassungssatz auf ungeteilte Sympathie. Er unterliegt vielmehr in besonders starkem Maße der immer wieder zu beobachtenden Tendenz zur Minimalisierung solcher Bestandteile des Grundgesetzes, die in den Augen mancher obrigkeitlichem Denken noch sehr verhafteter Zeitgenossen „dem Staat“ zuwenig Macht-

vollkommenheit gewähren oder denen Teile des verfassungsmäßigen Wertesystems aus anderen Gründen ein Dorn im Auge sind.

Um so mehr ist es zu begrüßen, wenn sich immer wieder Autoren finden, die die Gewichte hier zurechtrücken. Ein Beispiel, wie das geschehen kann, liefert Klaus-Dieter Salomon in dieser Schrift. Sosehr man sich mit dem Autor über einzelne seiner Thesen wird streiten können, zwei bedeutsame Aussagen machen vor allem den Wert dieser Schrift aus. Die eine ist die Feststellung, daß das Grundgesetz ein Staatswesen konstituiert, dem es von Verfassungen wegen aufgegeben ist, sich ständig dynamisch auf das zwingende Gestaltungsziel des Sozialstaates hin weiterzuentwickeln. Die zweite Aussage, die den besonderen Wert der Arbeit Salomons ausmacht, ist die Anwendung dieser Erkenntnis auf das Gebiet der sozialen, wirtschaftlichen und arbeitsrechtlichen Ordnungsvorstellungen. Der Autor entwickelt auf diesem Gebiet eingehende Pläne und Vorstellungen. Man täte ihm unrecht, wenn man behauptete, seine Schrift diene allein der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Sozial- und Eigentumsprogramms der Katholischen Arbeiterbewegung. Es ist vielmehr sehr interessant, wie Salomon als Mittel und Ziel bei der dynamischen Weiterentwicklung unserer Verfassungswirklichkeit zum Sozialstaat hin gerade auch aus katholischer Sicht die Notwendigkeit des paritätischen Mitbestimmungsrechts der Arbeiterschaft und eines neuen Rechts der Unternehmensverfassung im Bereich der Wirtschaft begründet. Durch institutionell gesicherte Mitverantwortungs- und Mitbestimmungsrechte soll sichergestellt werden, daß auch bei der Bildung von Konzernen und Holdinggesellschaften die Verlagerung der Unternehmensleitung unter Ausschluß des Faktors Arbeit auf die Zusammenschlüsse verhindert wird. Salomon stellt fest, daß eine nach diesen Gesichtspunkten geschaffene und für alle Unternehmen gleichermaßen geltende Neuregelung des Rechts der Wirtschaft weder gegen das Verbot der entschädigungslosen Enteignung in Art. 14 GG noch gegen andere Grundrechte

**Karl Martin Bolte**

## **Deutsche Gesellschaft im Wandel**

Beiträge zur Sozialkunde, Reihe B, Struktur und Wandel der Gesellschaft, Hefte 1—4, Einführung, Register. 362 Seiten, Kunststoffeinband, 19,80 DM, Best.-Nr. 101 S 1.

**Inhalt:**

Der gesellschaftliche Aspekt menschlicher Existenz / Die gesellschaftliche Situation der Gegenwart / Struktur und Entwicklung der Bevölkerung / Großstadt und Dorf als Typen der Gemeinde / Soziale Schichtung.

Die zur praktischen Erprobung zunächst als Einzelhefte vorgelegten Kapitel 2—5 haben raschen Eingang in die Schulpraxis gefunden, und zwar nicht nur zur Orientierung des Lehrers, sondern auch als Lesetexte für die Klassen.

Sie vermitteln gute Kenntnisse von gesellschaftlichen Strukturen, Gebilden und Prozessen und sind leicht lesbar, ohne deswegen die wissenschaftliche Aussage zu verwässern.

Die nun erfolgte Zusammenfassung der auf den neuesten Stand gebrachten Einzelhefte ergibt einen handlichen (und preisgünstigen) Band, der durch die hinzugekommene Einführung gut abgerundet ist und durch das Register nun auch die wichtige Möglichkeit des Nachschlagens bietet.

**Leske Verlag  
Opladen**

verstoße. Es zeugt von richtigem Verfassungsverständnis, wenn der Autor darauf hinweist, daß Art. 14 GG nur das Vermögensinteresse, nicht jedoch die zur Zeit mit dem unternehmerisch genutzten Eigentum verbundene Herrschaft über Personen schützt. Das Grundgesetz verbietet vielmehr eine Rückkehr zum liberalen Staat alter Prägung, in dem eine weitgehende Autonomie von Wirtschaft und Gesellschaft bestand.

Dr. Claus Arndt

## Im zehnten Jahr

Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, herausgegeben von Heinz Dietrich Ortlieb und Bruno Mollitor, Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1965, 280 S., Leinen 30 DM.

Themen aus dem Arbeitsgebiet der Volkswirtschaftslehre stehen im Vordergrund des 10. Bandes des Hamburger Jahrbuches, dessen Geltung in der theoretischen Erfassung von zentralen und aktuellen Fragen der Volkswirtschaftspolitik mit dem Erscheinen jedes neuen Bandes wächst.

Von allgemeinem Interesse sind die von Kluth und Ortlieb behandelten Themen. Die Krise des Beamtentums drückt sich nach Kluth in der Abkehr vom Dienst am Staat und in der Hinwendung zur Arbeit für den Staat aus. Die Elemente des Berufsbegriffs haben sich aus einer bestimmten historischen Entwicklung herausgebildet. Kluth stellt fest, daß die moderne Industriegesellschaft kaum noch eine dieser früheren Voraussetzungen biete. Ein sachorientiertes Vertragsverhältnis, bestimmt nach den Maßstäben der Leistung und des Entgelts, verdrängt mehr und mehr die Überreste des Amtsgedankens. Eine eingehendere Auseinandersetzung mit der Schutzbehauptung der Interessenvertreter der Beamten, sie seien die Hüter des Gemeinwohls außerhalb aller Parteien, müßte an anderer Stelle nachgeholt werden. Ortlieb wiederholt seine bereits früher vorgetragenen Thesen von der Notwendigkeit, in unserer spezialisierten und sozialpsychologisch außengeleiteten Wett-

bewerbswirtschaft die sozialetischen Motive des freiheitlichen Sozialismus zu bewahren und der politischen Bildungsaufgabe den ihr gebührenden Rang einzuräumen. Der präzisen Analyse von Brus ist zu entnehmen, daß übersteigerte Erwartungen auf eine Angleichung westlicher und östlicher Wirtschaftssysteme enttäuscht werden müssen, jedenfalls dann, wenn man von den Intentionen der kommunistischen Wirtschaftsplaner ausgeht. Der Verfasser behandelt das Problem Zentralisierung und Dezentralisierung überwiegend aus ökonomischer Sicht. Im Ergebnis soll die Dezentralisierung kein Ziel, sondern ein Mittel sein, das der Erreichung übergeordneter öffentlicher Ziele dient. In der Praxis zeige sich jedoch die Notwendigkeit eines allmählichen Übergangs von einem zentralistischen zu einem dezentralistischen institutionellen Rahmen. Auf den nicht zu unterschätzenden demokratischen Effekt einer Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse auf die unteren Ränge verweist der Autor ausdrücklich, ohne hierbei zu übersehen, daß eine fortschrittliche Form der gesellschaftlichen Organisation noch zu schaffen ist.

Die Abhandlung von Sanmann über die deutsche Wirtschaftspolitik unter Brüning, die in ihren Auswirkungen dem Nationalsozialismus den Weg zur Macht ergreifend ebnete, trennt sachgerecht die historisch-individuellen Bedingtheiten jener Zeit (einschließlich der damaligen ökonomischen Anschauung) von den theoretisch-generellen Zusammenhängen im Bereich der Wirtschaft und des Finanzwesens. Im einzelnen werden die Wirkungen der Deflationspolitik, Parallelpolitik (Gleichgewicht der Haushalte der öffentlichen Hand trotz konjunkturell sinkender Einnahmen) und der Agrarschutzpolitik dargestellt. Im Hinblick auf die Reparationsforderungen der Alliierten begibt Brüning den Fehler, „daß er die extrem niedrige Volkseinkommensziffer seiner Zeit in die Zukunft extrapolierete“. Das theoretisch und historisch so bedeutende Thema leitet über zur aktuellen Volkswirtschaftspolitik, der Inflationsbekämpfung in der Gegenwart, über

die Schilcher schreibt, Anhand der Teilfrage, ob die Preissteigerungen das Wachstum des Sozialprodukts hemmen, fördern oder ihm gegenüber indifferent sind, verweist der Autor auf die Schlüssigkeit der in der internationalen Diskussion vorgetragenen Thesen, die einander dennoch weitestgehend widersprechen und daher erneut grundlegend überprüft werden müssten. Für die Bundesrepublik fordert der Verfasser eine breite empirische Untersuchung der Preisfestsetzungsgründe und warnt davor, die Nachfrage im Bereich der Investitionen der Unternehmungen und der öffentlichen Hand zu drosseln.

Claus Inselmann

### Expansion und Reform

**Ralf Dahrendorf:** „Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik“, „Die Zeit“-Bücher, Nannen-Verlag, Hamburg 1985, 155 S., 7,50 DM.

Die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Veränderung unseres bestehenden Bildungssystems beweisst eine sozio-kulturelle Analyse der westdeutschen Gesellschaft, die den Band einleitet. Verantwortlich für den eklatanten Widerspruch zwischen der westdeutschen Industriegesellschaft und ihrem aus vorindustrieller Zeit überlieferten Bildungssystem macht Dahrendorf das dem „Wirtschaftswunder“ zugrunde liegende Prinzip, wonach „die politische Entscheidung, die an seinem Anfang stand, eine im klassischen Sinne liberale Entscheidung zum Verzicht auf Politik war“. Sollte diese Entscheidungslosigkeit in der Bildungspolitik auch künftig andauern, so sieht Dahrendorf eine Bildungskrise voraus, „die auch in ihren politischen Konsequenzen vermutlich die Wirtschaftskrise nach 1929 in den Schatten“ stellt.

Ans der Sorge um die Zukunft unserer Gesellschaft schreibt Dahrendorf sein Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik. Die Wirtschaftspolitik läßt sich nicht mehr von einer Bildungspolitik trennen, ohne daß die Gesellschaft im ganzen Schaden nimmt: „Das

# MAO TSE-TUNG Theorie des Guerilla Krieges

oder  
Strategie der  
Dritten Welt  
Einleitender Essay:  
SEBASTIAN HAFFNER



Die wichtigsten militärischen  
Schriften Mao Tse-tungs!  
Erste vollständige Ausgabe  
in der Bundesrepublik.  
rororo aktuell 888

Wir weisen ferner hin auf:  
David Halberstam  
Vietnam  
oder Wird der Dschungel  
entlaubt?  
[ausgezeichnet mit dem  
Pulitzer-Preis].  
rororo aktuell 840

Jeder Band DM 2.20

Bauwerk der freien deutschen Gesellschaft hat auch darum noch kein Fundament, weil diese Gesellschaft noch keine Bildungspolitik hervorgebracht hat.\*

Verfolgt somit Dahrendorf dasselbe Ziel, das auch Picht und Edding in ihren Analysen der Bildungssituation anstreben, so setzt er sich strikt von jener Methode der Vorausberechnung auf Grund statistischer Bedarfsfeststellung ab, wie sie von der OECD und vor allem von Edding gehandhabt werden. „Diese statistischen Projektionen sind keine Planung, und man kann mit ihnen nichts anfangen, sondern allenfalls eine konservative Kulturpolitik mit fadenscheinigen Sachgesetzlichkeiten begründen. Den Projektionen liegt weder eine politische Zielvorstellung zugrunde noch ist von dem die Rede, was zwischen den Annahmen und den Berechnungsergebnissen an konkret erkundeten Aufgaben oder Möglichkeiten steht, und so bleiben diese Zahlen denn auch ohne jede Relevanz für die Bildungspolitik.“

Mag die Kritik an der Vorausberechnung als einer wissenschaftlichen Methode auch gerechtfertigt sein, so ist es doch wohl falsch, sie mit einer konservativen Kultur- und Bildungspolitik zu identifizieren; denn die Idee, die etwa Eddings Vorausberechnungen zugrunde liegt, ist derselbe Gedanke, den Dahrendorf unter dem Titel „Bürgerrecht auf Bildung“ begreift.

Nun zu den einzelnen Thesen dieses Buches. Als erstes wird die Erhöhung der Abiturientenzahl als Voraussetzung einer expansiven Politik für das gesamte Bildungswesen definiert und festgehalten. 15 v. H. der Schüler jedes Jahrgangs sind auf Grund der vorliegenden Forschungsergebnisse befähigt, das Abitur abzulegen. Dies aber bedeutet, daß alle bisher unterrepräsentierten Gruppen — die Landkinder, die Arbeiterkinder, Mädchen und (mit Einschränkungen) katholische Kinder — in und durch weiterführende Schulen geleitet werden müssen. Dazu muß das bestehende Schulwesen qualitativ, also der Art nach, verändert werden. So ge-

hört nach Dahrendorf zum Gedanken der Expansion immer der der Reform. Aber das Ziel der 15 v. H. verlange weder eine grundsätzliche Veränderung der Begabungs- noch eine solche der Leistungsansprüche der deutschen höheren Schulen. Die genannten unterrepräsentierten Gruppen sind „in der Entwicklung effektiver Bürgerrechte bisher zu kurz gekommen“, wofür man den in vielen sozialen Bereichen fortwirkenden Traditionalismus der Unmündigkeit verantwortlich machen müsse: „Die sozialen Positionen, in denen die Menschen stehen, werden (nach wie vor) durch einen begrenzten Horizont bestimmt, in dem die höhere Bildung weder als Recht noch als Chance einen Platz hat. Die Grenzen dieses Horizonts werden durch ein effektives System sozialer Kontrollen garantiert, das den Betroffenen nicht etwa äußerlich ist, sondern von ihnen übernommen und unreflektiert verwaltet wird.“ Diese Grenzen müssen nach Dahrendorf durch eine gezielt vermittelte Bildungsmotivation, die sich an die Eltern zu richten hat, gesprengt werden: „Es gilt, Mittel und Wege zu finden, um das Interesse der Eltern an einer höheren Ausbildung für ihre Kinder zu wecken.“ Diese müsse aber durch eine Ermutigung der Schule ergänzt werden, deren Versagen angesichts der Bildungskatastrophe sich eklatant in der hohen Zahl vorzeitiger Abgänge zeigte: „Es scheint, als verzichte das deutsche Gymnasium weithin von vornherein darauf, die ihm anvertrauten Kinder zu erziehen, d. h. zu entwickeln und zu ihren besten Möglichkeiten zu führen. Es nimmt sie hin, wie sie zu ihm kommen, also die einen als angepaßt und seinen Werten entsprechend, die anderen als fremd und fast ein wenig störend. Es füllt sie mit Wissen und sortiert sie nach ihrer Fähigkeit, diesem beinahe mechanischen Prozeß standzuhalten und in ihm zu bestehen.“ Wer nicht besthe, gehöre nicht dazu; er tue gut daran, abzugehen. Ihn sich entfalten lassen, zu seinen Möglichkeiten zu bringen, gelte nicht als Aufgabe der Schule. So verzichte das Gymnasium von vornherein darauf, die zu ihrem Besten zu verändern, die in seine Hand ge-

geben seien: „Die höhere Schule wird von vornherein so zu einer seltsam abstrakten Instanz, die Leistungen mißt, aber nicht hervorbringt, die Kinder sortiert, aber nicht verändert. Sie zu erziehen, fängt sie erst gar nicht an.“

Nicht viel anders sieht es nach Dahrendorf an den Universitäten aus: „Die sogenannte Überfüllung der Hochschulen ist nicht Resultat einer über die Hochschulen hereingebrochenen Naturgewalt, sondern ihrer eigenen strukturellen Mängel... Eine erhebliche Erhöhung der Studentenzahl können die deutschen Hochschulen vertragen, wenn sie sich in ihrer inneren Organisation darauf einstellen.“ Mehr noch: Die Überfüllung der sogenannten Massenfächer beruhe auf einer Überschätzung der Zahlenrelation von Dozenten und Studenten bei gleichzeitiger Unterschätzung der Notwendigkeit struktureller Reformen. Die Hochschulen müßten sich noch mehr als bisher zu ihrer Lehraufgabe bekennen. Aktive Bildungspolitik verlange im Bereich der Hochschulen durch Neugründung oder Transformation der bestehenden Hochschulen — eine Vielzahl akademischer Ausbildungsstätten mit sinnvollen Studienordnungen, begrenzter Studentenzahl und Studiendauer. Diese Universitäten seien, im Verlauf der Bildung oder Ausbildung des einzelnen, Schlußstein einer aktiven Bildungspolitik. Daß sie für eine aktive Wissenschaftspolitik erst der Grundstein seien, bestätige einmal mehr die Verzahnung der verschiedenen Bereiche einer modernen inneren Politik, heißt es zum Abschluß. Drei Ansätze zur Politik der Expansion durch Reform seien notwendig, die nach Möglichkeit gleichzeitig verfolgt werden sollten: „Die Motivierung der Eltern, die Aktivierung der Verwaltung und die Wek-

kung von Initiativen der Bildungseinrichtung selbst, Experimente in Schulen und Hochschulen, Erlasse und politische Erklärung und Bildungswerbung können gemeinsam den Prozeß in Gang bringen, auf den die Bundesrepublik noch immer wartet.“ Damit sollen „keine leere Bildungsreklame, keine gewaltsamen Eingriffe in die bestehenden Einrichtungen, keine unelastischen und nicht selten realitätsfernen Gesetze, generell keine Maßnahmen, die Entwicklungen präjudizieren und abschließen“, gemeint sein.

Es wäre sicher übertrieben, dem von Dahrendorf vertretenen Thesen ein hohes Maß an Originalität zuzusprechen. Die Popularität des Buches rührt vornehmlich aus der Brillanz der Diktion. Im übrigen ist es wohl so, wie Dahrendorf selbst schreibt: „Jede große Veränderung der Wirklichkeit braucht ihre rechte Zeit; und man versteht die Klage derer durchaus, die zur falschen Zeit das Richtige gesagt haben, über den Mißbrauch ihrer Ideen durch die Glücklicheren, die diese zur rechten Zeit wiederholen.“

Hans Peter Hempel

**Für das nächste Heft dieser Zeitschrift sind folgende Beiträge vorgesehen:**

<b>Harry Pross</b>	<b>Die Chance der Massenmedien</b>
<b>Karl Dietrich Erdmann</b>	<b>Der Bildungsrat beginnt seine Arbeit</b>
<b>Julius Speer</b>	<b>Schwerpunkte deutscher Forschung</b>
<b>Helmut Becker</b>	<b>Aufgaben und Möglichkeiten der Bildungsforschung</b>
<b>Thorwald Rißler</b>	<b>Staat und Wirtschaft als Partner in der Wissenschaftsförderung</b>
<b>F. Martin</b>	<b>Entscheidungsvorbereitung und Datenverarbeitung</b>
<b>Hannah Petor</b>	<b>Das Experiment Israel</b>

## Die Autoren dieses Heftes

Dr. Konrad Müller studierte Rechts- und Staatswissenschaften in Marburg und Göttingen. Von 1948 bis 1950 war er Assistent am Kirchenrechtlichen Institut in Göttingen; von 1950 bis 1955 Tätigkeit im niedersächsischen Ministerialdienst. Von 1956 bis 1959 bekleidete er das Amt eines Kurators der Universität Göttingen und ist seit 1959 Staatssekretär im Niedersächsischen Kultusministerium, Vorsitzender des Schiedsgerichtshofs der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Prof. Dr. Erwin K. Scheuch studierte Soziologie in Köln und an der Universität Connecticut. Nach seiner Habilitation nahm er zunächst einen Ruf an die Harvard University an und ging dann 1964 als Ordinarius nach Köln. Dort ist er zugleich Direktor des Instituts für vergleichende Sozialforschung.

Ulf Preuss studierte an der Pädagogischen Hochschule in Eßlingen und war dann von 1962 bis 1964 als Hauptlehrer tätig. Danach studierte er Soziologie, Psychologie und Politische Wissenschaften in Tübingen und Berlin. Er ist jetzt Mitarbeiter beim Soziologischen Seminar der Universität Tübingen.

Dr. Wilfried Ueberhorst studierte Volkswirtschaft an den Universitäten Freiburg und Bonn. 1955 trat er in die Badische Bank ein. Seit 1959 ist er in der kommunalen Energie- und Versorgungswirtschaft tätig, zunächst als Mitarbeiter im Verband kommunaler Unternehmen, und seit 1961 in einem öffentlichen Energieversorgungsunternehmen.

Rainer Waterkamp studierte Politische Wissenschaft, Geschichte und Publizistik an der Freien Universität Berlin. 1960 Diplom des Otto-Suhr-Institutes der Freien Universität; danach Assistent am gleichen Institut. Referatstätigkeit beim Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen und beim Presse- und Informationsamt des Senats von Berlin. Von 1961 bis 1963 Redakteur der „Hochschulinformationen“; 1964 bis 1965 Tätigkeit beim Presseamt der Stadt Kiel und bei der Staatlichen Pressestelle des Senats Hamburg. Seit 1966 Studienleiter des Europahauses Berlin.

*An unsere Leser!*

Redaktion und Verlag der NEUEN GESELLSCHAFT haben zu dem Thema

## **DEMOKRATISIERUNG UND MODERNISIERUNG**

ein Sonderheft herausgebracht. Die Dynamik unserer Industriegesellschaft zwingt jede politische Partei, die um eine sachgerechte Führung der Nation ringt, die Strukturprobleme unserer Gesellschaft genauer zu beschreiben, um so eine Basis für politische Entscheidungen zu gewinnen.

Mit folgenden Aufsätzen will unser Sonderheft dazu beitragen, die Aufgaben richtig einzuschätzen.

**Freiheit und Gleichheit heute**

*Von Prof. Dr. Thomas Ellwein*

**Sozialismus und Demokratie in Europa**

*Von Günter Bartsch*

**Entfremdung in der industriellen Gesellschaft**

*Von Prof. Dr. Hans Paul Bahrdt*

**Technische Rationalität und politische Rationalität**

*Von Prof. Dr. Heinz Langerhans*

**Informationen über die Zukunft**

*Von Prof. Dr. Karl Steinbuch*

**Bildungspolitik als Schlüssel zur Demokratisierung**

*Von Prof. Dr. Friedrich Edding*

**Die Infrastruktur als politische Aufgabe**

*Von Dr. Hajo Riese*

**Ist die deutsche Demokratie modern?**

*Von Dr. Ulrich Lohmar*

Dieses Sonderheft geht alle an, die an den politischen Zielsetzungen in der Zukunft ernsthaft Anteil nehmen.

Sie können das Heft zum Preise von 3,— DM bei Ihrer Buchhandlung oder direkt ab Verlag bestellen.

**48 BIELEFELD - Pressehaus - Postfach 26 und 27**