

Die Neue Gesell- schaft

3

1978
25. Jahrgang

Verlag Neue Gesellschaft GmbH
Godesberger Allee 143, 5300 Bonn 2
Telefon (0 22 21) 88 31
Postcheckkonto Köln 560 70-500
Bank: Bank für Gemeinwirtschaft,
Bonn, Nr. 10 11 35 08
Druck: Vorwärts Druck, Godesberger Allee 108-112
5300 Bonn 2

Die Neue Gesellschaft erscheint monatlich. Bezug
durch den Buch- und Zeitschriftenhandel oder durch
den Verlag.
Einzelheft 4,- DM, Jahresabonnement 42,- DM
zuzüglich Versandkosten.
Studentenabonnement (nur Kalenderjahr) gegen
Vorlage einer Studienbescheinigung 30,- DM
zuzüglich Versandkosten. Bestellung nur direkt beim
Verlag.
Kündigung bis 30 Tage vor Jahresende.

Im Bezugspreis sind 5,5 % Mehrwertsteuer enthalten.
Anzeigenpreise siehe Nr. 8

Herausgegeben
für die Friedrich-Ebert-Stiftung von
Willy Brandt
Prof. Dr. Reimut Jochimsen
Prof. Dr. Peter Lengsfeld
Friedel Schirmer
Prof. Dr. Carlo Schmid
Prof. Dr. Dr. Theodor Strohm
Heinz O. Vetter

Redaktion:
Herbert Wehner (Chefredakteur)
Dr. Heinz Dieter Bauer (verantwortlich)
Hans Schumacher
Anchrift der Redaktion:
Godesberger Allee 143
5300 Bonn 2
Telefon 37 80 91, 37 80 92

Redaktionsbeirat:
Helmut Schmidt (Vorsitzender)
Bruno Friedrich
Dr. Werner Thönnissen
Dr. Hans-Jochen Vogel

Zum Inhalt

„Die Neue Gesellschaft“ versucht sich mit diesem Heft an einem Thema, das so alt ist wie die Bundesrepublik und das doch immer wieder unter veränderten Gesichtspunkten diskutiert werden muß: „Probleme des Föderalismus“. Dabei geben die Landtagswahlen vom 5. März dieses Jahres nur den vordergründigen Anlaß ab, und dies, obwohl sie – je nach Ausgang – eine enorme, vielleicht gar eine verheerende Belastung für die Regierbarkeit unseres Staatswesens darstellen könnten.

Statt jedoch Spekulationen über derartige Folgen anzustellen, versuchen die Autoren Friedrich Schäfer, Hans Apel, Martin Gralher und Rolf Linkohr, grundsätzliche „Dollpunkte“ des Themas herauszuarbeiten, und zwar sowohl anhand problematischer konkreter Resultate der praktischen Politik der letzten Jahre als auch aufgrund einer möglichst textgetreuen Interpretation unserer Verfassung. Darüber hinaus untersucht Volker Schmidt die Möglichkeit der Koordination von Wahlterminten, um der zu beobachtenden Kurzatmigkeit der Politik entgegenzuwirken, ohne jedoch gleich ins Extrem zu verfallen und eine Konzentration aller Landtagswahlen auf einen Termin zu verlangen. Walter Krauses Anliegen – die Länder-Neugliederung des Bundesgebietes – bewegte vor Jahren noch zahlreiche innovationsfreudige Köpfe. Inzwischen verschwand es – aus Opportunitätsgründen? – In der Versenkung, obgleich die Hauptmotive für die seinerzeitige intensive Diskussion unverändert fortbestehen, durch die sogenannte Strukturkrise gar noch verstärkt wurden. Uwe Leonardy schließlich begreift die Notwendigkeit einer Reform des Föderalismus als lediglich einen Teil der – nach seiner Ansicht – längst überfälligen „Globalreform“ des Staates. Seine Auflistung der ehemals hoffnungsvollen Denk-

und Reformansätze nach '68 auf diesem Gebiet wirkt in Verbindung mit seinem eher deprimierenden Fazit zwar bedenklich, bezweckt nichtsdestoweniger aber gerade das Gegenteil von Realgnation – neuen Anstoß.

Die Redaktion hält das General-Thema „Föderalismus“ mit den hier präsentierten Beiträgen keinewegs für ausdiskutiert. Weitere Beiträge sind geplant, noch andere sind auch unangefordert willkommen, sofern sie neue Aspekte aufzeigen oder kontroverse Standpunkte formulieren.

In einem zweiten, kleineren Themenbereich sind Artikel zusammengefaßt, die sich mit einem Problem auseinandersetzen, das unter dem vereinigten, weil emotionalisierten bzw. allein unter dem Kalkül der ökonomischen Rentabilität und des Profits rationalisierten Streitpunkt „Kernkraft“ die aktuelle Politik und die öffentliche Meinung nicht eben wenig beschäftigt: Es geht darum, wie gesellschaftliche Folgeprobleme der Technologie politisch bewältigt werden können, oder besser: wovon technologische Entwicklung bestimmt und begleitet werden muß, damit unerwünschte Folgen erst gar nicht auftreten, damit Technologie sich nach gesellschaftlich erwünschten Kriterien entwickelt.

Auch unter den sonst in diesem Heft nachzulesenden Beiträgen finden sich, wie die Redaktion hofft, für die Theorie-Diskussion in der SPD fruchtbare Anstöße: Außer den „Ökonomische Fragen“ betreffenden Artikeln von Karl Kühne, Uwe Jens und Jürgen Barthel (3. Block) tangieren auch Bassam Tibis, Sven Papkes und Hans Schumachers Überlegungen zu grundsätzlichen Fragen die – zudem – aktuelle Auseinandersetzung in der Sozialdemokratie.

Seite	Autor	Titel
Probleme des Föderalismus		
172	Friedrich Schäfer	Bundesstaat oder Staatenbund? – Zur Eigenstaatlichkeit der deutschen Bundesländer
177	Hans Apel	Länderinteressen und gesamtstaatliche Handlungsfähigkeit
181	Martin Graher	Die politische Potenz der Länder
185	Rolf Linkohr	Föderalismus ade?
187	Walter Krause	Gibt es für die Neugliederung des Bundesgebietes noch eine Chance?
190	Volker Schmidt	Plädoyer für ein „regionales Wahlmodell“
194	Uwe Leonardi	Halten wir den Staat für perfekt?
Technologie-Kritisches		
199	Dietrich Sperling	Technischer Fortschritt braucht soziale Voraussetzungen
202	Jürgen Reese	Wege der politischen Technologiebewältigung
206	Friedhelm Wöllner	Datenverarbeitung und Politik
Ökonomische Fragen		
207	Karl Kühne	Fehlinformationen und Aufschwungsgefährdung
212	Uwe Jens	Ökonomie in der Krise
215	Jürgen Barthel	Kreditaufnahme und Preissteigerung – ein fragwürdiger Zusammenhang
217	Walther G. Oeschliewski	Zwischen Revolution und Gegenrevolution – Über August Winnig zum 100. Geburtstag
223	Bassam Tibi	Der Terrorismus und die Sozialdemokratie
228	Sven Papcke	Nicht zweckfrei, aber zwecklos! – Wiederbelebungseversuche an Bernstein
230	Hans Schumacher	Ein neuer Anfang? – Zum Juso-Bundeskongress
232	Ernst Plehl	Die Wahlen in Frankreich – Hypothesen und Thesen
237	Hennig Nae	Soziale Dienste als sozialpolitische Alternative
240	Reinmut Jochimsen	Strukturelemente des weiterbildenden Studiums
243		Leserbrief
244		Kritik
246		Mitarbeiter dieses Heftes

Diesem Heft liegen zwei Prospekte der Verlage Neue Gesellschaft GmbH und J. H. W. Dietz Nachf. GmbH, beide 53 Bonn 2, bei.

Friedrich Schäfer:

Bundesstaat oder Staatenbund?

Zur Eigenstaatlichkeit der deutschen Bundesländer

1. Aktuelle Probleme

Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland in seinem derzeitigen Zustand macht fast täglich durch Schwierigkeiten auf sich aufmerksam. Jüngst schelte das von der Bundesregierung angebotene Finanzierungsprogramm für die Einsparung von Heizkosten und damit Energie, weil Niedersachsen nur bedingt und Baden-Württemberg gar nicht bereit waren, die erforderliche Vereinbarung zu unterzeichnen. Die vom Bund angebotene Finanzierung der Hälfte der Kosten in jedem Land kann damit den Interessenten nicht zugute kommen, entsprechende Aufträge an Bau- und Handwerksbetriebe bleiben insoweit aus.

In der Schulpolitik haben sich die Bundesländer inzwischen soweit voneinander entfernt, daß fast in keinem Land Schulzugang, Schulform, Übergänge zwischen Schularten und Abschlüsse übereinstimmen. Wer schulpflichtige Kinder hat und – vielleicht aus Gründen des Arbeitsmarktes – innerhalb der Bundesrepublik umziehen will, überlegt sich dies zweimal, weil er befürchtet, das schulische Fortkommen seiner Kinder zu beeinträchtigen.

Wenn es um die Standorte von Kernkraftanlagen geht, erfolgt ein sehr zähes Ringen der Länder untereinander und im Verhältnis zum Bund mit dem Ziel, den betreffenden Standort möglichst wondern zu sehen. Und das verlangt die öffentliche Meinung in dieser Frage gerade vom Bund mit Vehemenz die erforderlichen Entscheidungen, obwohl dieser nicht zuständig ist. Andererseits schränken oft Sachzwänge, wie geologische, hydrologische, meteorologische und ökologische Bedingungen die Zahl der infrage kommenden Standorte erheblich ein.

Im Bereich der inneren Sicherheit, besonders bei der Bekämpfung von Gewaltkriminalität, wie Terroranschlägen, stellt sich immer wieder die Frage nach der geeigneten Kompetenzverteilung für Information, Vorbeugung und Fahndung zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den unterschiedlichen Dienststellen. Neben der im letzten Jahr in Mogadischu erfolgreichen Einsatzgruppe des Bundesgrenzschutzes existieren in den Ländern vergleichbare mobile Einsatzkommandos (MEK).

Die Fülle der weiteren Beispiele, etwa im



Ausländer- und Asylwesen, in der regionalen Wirtschaftsförderung, im Gemeindeverkehrs-, Krankenhaus- oder Städtebaubereich, kann hier nicht breit dargelegt werden. Entscheidend ist, daß im Konfliktfall von Länderseite damit argumentiert wird, durch eine stärkere Koordination seitens des Bundes werde ihre „Eigenstaatlichkeit“ gefährdet. Tatsächlich ist seit einem Jahrzehnt das Ausmaß der von den Ländern autonom, also ohne Einwirkung des Bundes oder eines anderen Landes, zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben zurückgegangen. Dies liegt zum Teil an den Formen der Mischfinanzierung, Mischplanung und Mischverwaltung, die durch Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen (Art. 91 a und b, Art. 104 Abs. 4 GG) eingeführt wurden, zum Teil aber auch an der sich ständig verdichtenden Zusammenarbeit der Länder untereinander auf der Ressortebene (Ministerkonferenzen). Angesichts dieser Entwicklungen und auch angesichts der in diesen Tagen häufiger zu hörenden Forderung nach einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben ist eine Diskussion darüber erforderlich, was die „Eigenstaatlichkeit“ der Bundesländer heute bedeutet. Handelt es sich nur um das abstrakte staatsrechtliche Wesen der Länder, oder geht es um ihre historische und politische Substanz? Worin besteht heute die Identität eines jeden Bundeslandes? Wie verhält sich dazu die Identität der Bundesrepublik Deutschland insgesamt, wie finden die Vorstellungen und Wünsche der Bevölkerung, die wirtschaftlichen Notwendigkeiten und die föderalistische Struktur zueinander?

2. Föderalismus in der parlamentarischen Demokratie

In Art. 20 Abs. 1 GG wird die Bundesrepublik Deutschland als ein demokratischer und sozialer Bundesstaat bezeichnet. Damit sind diejenigen vier Merkmale zusammengefaßt, zwischen denen sich das Spannungsfeld der Föderalismusprobleme ergibt. Der Bundesstaat ist eine Republik, und er ist demokatisch und sozial. In zahlreichen weiteren Bestimmungen klärt das Grundgesetz genauer, auf welche Weise diesen Bestimmungen Rechnung getragen werden muß.

Das Grundgesetz will offensichtlich diese Bestimmungen alle zugleich verwirklicht sehen. Weniger deutlich wird aber, ob und in welcher Weise es Prioritäten zwischen diesen Zielen gibt. Was soll geschehen, wenn etwa die realen Verhältnisse auf einen Konflikt zwischen Sozialstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit hinsteuern? Kann das Sozialstaatsgebot zugunsten des Bundesstaatsprinzips etwa vernachlässigt werden? Und wie ist das Verhältnis zwischen Demokratieprinzip und Bundesstaatlichkeit – gibt es hier gegenseitige Abschwächungen, oder handelt es sich im Gegenteil um eine Stärkung des einen durch das andere?

Entscheidend für diese Fragen ist es, ob die Bundesländer als staatsrechtliche Gebilde auch ohne die Bundesrepublik Deutschland als solche existent sind, etwa auch dann, wenn man sich den Bund wegdenkt. Um dies zu klären, ist ein kurzer Blick zurück nötig. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die zentrale Staatslichkeit Deutschlands nicht nur total diskreditiert, sondern auch praktisch nicht mehr anzutreffen. Der totale Zusammenbruch wurde zunächst auf regionaler Ebene überwunden, das politische Leben erwachte naturgemäß auf dieser Ebene und konnte nicht ohne entsprechende Willenserklärung der Alliierten auf der Ebene des Zentralstaates neu beginnen. Folgerichtig fanden auch zunächst auf Länderebene Wahlen statt mit der Folge, daß Ministerpräsidenten als Ansprechpartner der Alliierten präsent waren, die dann über Wirtschaftsrat und Parlamentarischen Rat – beide aus Abgeordneten der Länderparlamente zusammengesetzt – die neue Verfassung vorbereiteten. Der Akt der Verfassungsgebung selbst als Gründungsakt des neuen Staates vollzog sich jedoch nicht in der Form eines Zusammenschlusses der vorhandenen Länder zu einem Bund. Vielmehr hat nach der Präambel des Grundgesetzes „das Deutsche Volk in den“ damals vorhandenen Ländern „kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen“. Das Grundgesetz selbst macht also zweifelsfrei deutlich, daß der Staat sich nicht aus den Ländern zusammensetzt; der Urheber der Verfassung ist nach der Präambel das Volk, das politisch in den Ländern existent

war. Das Grundgesetz kam verfahrensmäßig dadurch zustande, daß es von den Volksvertretungen von mehr als zwei Dritteln der beteiligten deutschen Länder angenommen wurde; ein anderer Weg war damals mit Rücksicht sowohl auf die beginnende Teilung zwischen Ost und West wie auch angesichts der Interessen der Alliierten nicht möglich.

Die Bundesrepublik Deutschland ist demnach kein Staatenbund. Die Verfassung konstituiert einen Staat mit einheitlicher Identität, der nicht nur das Oberhaupt eines Bundes wählt und nicht nur gleichsam eine „Dachorganisation“ der Bundesländer darstellt. Vielmehr zeigt sich: die Bundesländer stellen ihrerseits die Innere Gliederung des Staates Bundesrepublik dar.

Daraus folgt, daß die Verfassung des Staates, das Grundgesetz, innerhalb der selbstgesetzten Grenzen über die Innere Gliederung des Staates disponieren kann. Diese selbstgesetzten Grenzen der Dispositionsbefugnis des Verfassungsgesetzgebers finden sich in der Bestimmung des Art. 79 Abs. 3 GG, wonach „die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze“ auch durch Grundgesetzänderung nicht berührt werden dürfen.

Der Verfassungsgesetzgeber ist der Deutsche Bundestag; er kann mit zwei Dritteln seiner Stimmen das Grundgesetz innerhalb dieser Grenzen ändern. Dabei wirkt der Bundesrat, über den die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken (Art. 50 GG), mit: auch er muß mit zwei Dritteln seiner Stimmen zustimmen, wenn das Verfassungsgesetz des Bundestages zustande kommen soll. Auch darin liegt also – politisch – eine Grenze für die Dispositionsbefugnis des Bundes über seine Innere Gliederung: die Länder müssen selbst mitwirken.

In der verfassungsrechtlichen Form dieser Mitwirkung liegt nun eine Bestätigung für die Natur des Föderalismus als Innere Gliederung: handelte es sich bei den Ländern um autonome staatliche Einheiten, so wäre eine Mehrheitsentscheidung mit zwei Dritteln über ein Verfassungsgesetz des Bundesparlaments nicht zulässig; der einzelne Gliedstaat dürfte

dann nicht überstimmt werden, wenn es bei der Verfassungsänderung um seine staatliche Existenz ginge. Diese Unterworfenheit des einzelnen Bundeslandes unter die Bundesverfassung wird noch an einer anderen Stelle besonders deutlich: Nach Art. 29 GG kann das Bundesgebiet neu gegliedert werden, ohne daß die betroffenen – möglicherweise sogar verschwindenden – Länder dies rechtlich hindern könnten. Nach Abs. 2 sind die betroffenen Länder lediglich zu hören. Auch der Bundesrat hat – von einem Spezialfall abgesehen – kein Zustimmungsrecht zu einem entsprechenden Gesetz; er könnte also nicht durch Verweigerung seiner Zustimmung eine Neugliederung zu Fall bringen. Vielmehr ist es die betroffene Bevölkerung, die hier durch Volksentscheid mitwirkt und auch letztlich entscheidet. Auch auf diesem Wege kann also der Bund seine Innere Gliederung, die Länder, mit ihren Ländergrenzen verändern, ohne daß dem eine Schranke aus einer autonomen Staatsqualität jedes einzelnen Landes entgegenstehen würde.

Zuständig für Gesetze und für verfassungsändernde Gesetze des Bundes ist der Bundestag, die Volksvertretung. In der parlamentarischen Demokratie wird die vom Volke ausgehende Staatsgewalt über den Wahlvorgang auf die Staatsorgane übergeleitet. Das zentrale Parlament ist demnach befugt, über die Innere Gliederung des Bundesgebietes im Rahmen der oben dargelegten Grenzen zu befinden. Wäre dies anders, so müßte die Frage gestellt werden, ob der demokratisch gebildete Volkswille in der Gesetzgebung auf Rechtsgrenzen stoßen kann, die der gesetzgeberischen Einwirkung verschlossen sind. Dies ist indes nur für den Verfassungsgesetzgeber – nicht für den Verfassungsgeber – bezüglich des erwähnten Art. 79 Abs. 3 GG der Fall.

3. Staatliche Leistungsfähigkeit und Innere Gliederung

Die Frage nach der Leistungsfähigkeit des Staates Bundesrepublik Deutschland dürfte im Hinblick auf die Bundesländer gar nicht gestellt werden, wenn es sich bei diesen um wirkliche Staaten handeln würde; dann müßte es Ihnen jeweils überlassen bleiben, in welchem Aus-

maß sie zur Aufgabenerfüllung des Bundes beitragen könnten und wollten. Da die föderalistische Struktur aber die innere Gliederung des Bundesstaates darstellt, kommt es auf die Frage nach der Leistungsfähigkeit gerade dieser, der derzeitigen Art und Weise der inneren Gliederung entscheidend an.

Dabei kann es hier nicht um eine konkrete Analyse der verwaltungstechnischen Effizienz des heutigen Föderalismus gehen; darüber kann man sehr unterschiedlicher Ansicht sein. Vielmehr kommt es zunächst darauf an zu klären, ob es auf der Ebene der Verfassung Anforderungen an die Leistungsfähigkeit des Bundesstaates gibt, die mit der inneren Gliederung in einem bestimmten Zusammenhang stehen, und ob die Ausformung dieser inneren Gliederung geeignet erscheint, um den Bundesstaat zur Erfüllung jener verfassungsrechtlichen Leistungsgebote möglichst gut in Stand zu setzen.

Dies führt zu der Frage nach dem Grundverhältnis der Einheiten der inneren Gliederung – der Bundesländer – gegenüber dem Gesamtstaat: Ist ein Gegeneinander zwischen Bund und Land überhaupt vorgesehen, soll ein Glied gegen den Körper handeln können? Daran schließt sich die Frage nach dem konkreten Selbstverständnis der Länder – und dies bedeutet der Bevölkerung in den Ländern – an, die Frage nämlich, ob die Bevölkerung gegebenenfalls bereit ist, sie jeweils betreffende Einbußen der Leistungsfähigkeit des Bundesstaates hinzunehmen im Interesse anderer Vorteile, die von der konkreten föderalistischen Struktur bewirkt werden können.

Die zentrale verfassungsrechtliche Anforderung an den Bundesstaat, die mit seiner inneren Gliederung in Beziehung steht, findet sich in dem bereits genannten Art. 20 Abs. 1 GG: es ist das Sozialstaatsgebot. Schon daß es in diese Bestimmung aufgenommen und damit zur Definition der Bundesrepublik Deutschland – neben republikanisch, demokratisch und bundesstaatlich – herangezogen wurde, macht das von Anfang an angelegte Spannungsverhältnis deutlich. Der Bundesstaat hat zugleich Sozialstaat zu sein.

Daraus ergibt sich nicht nur eine allgemeine Pflicht zur Förderung der Lebensbedingungen der Menschen, sondern auch eine

Ausgleichspflicht: Dort, wo diese Lebensbedingungen regional weniger gut sind als in anderen Teilen des Staatsgebiets, hat der Bundesstaat auf die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen hinzuwirken. Dabei hat dieses Gleichwertigkeits-Ziel – das Grundgesetz spricht in Art. 72 Abs. 2 sogar von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ – wiederum Auswirkungen auf die Förderungspflichtung im Ganzen. Denn soweit durch eine relative Gleichmäßigkeit der Wirtschafts- und Arbeitsmarktbedingungen auch eine Verstellung des Konjunkturablaufs erreicht werden kann, kommt dies dem allgemeinen Förderungsauftrag zugute.

Dieser allgemeine Förderungsauftrag ist – auch unabhängig vom Sozialstaatsprinzip – im Laufe der Jahre als solcher zum Verfassungsauftrag erstrakt. Art. 109 GG weist Bund und Ländern ausdrücklich die Pflicht zu, „bei Ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“. In dieser Bestimmung folgen sodann Maßnahmen, mit denen der Bund sowohl als Gesetzgeber wie im Hinblick auf Regierungsmaßnahmen berechtigt wird, vereinheitlichende Bestimmungen und andere Vorkehrungen für Bund und Länder im Interesse dieser Zielsetzung zu veranlassen. Auf dieser verfassungsrechtlichen Basis wurde 1968 das Stabilitätsgebot erlassen. Zugleich wird durch die Wortwahl von Art. 109 Abs. 2 GG das bekannte „magische Viereck“ der Konjunkturpolitik – Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Stabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht – in bezug genommen, so daß die Ziele der Konjunkturpolitik Verfassungsrang erhalten.

Dies entspricht auch völlig der politischen Wirklichkeit. Ganz selbstverständlich verlangt die Bevölkerung von der Bundesregierung, daß sie diese Ziele erreicht, ohne etwa danach zu differenzieren, was Länder und Gemeinden nach den ihnen zustehenden Kompetenzen dazu beitragen müssen. Und ebenso scheint es politisch „natürlich“, daß das Schicksal einer Bundesregierung mit der Wirtschaftsentwicklung unlösbare verknüpft sein kann: eine Wirtschaftskrise erheblichen Ausmaßes kann – das zeigt die Geschichte – das Ende einer Regierung und manchmal die Wandlung

eines ganzen politischen Systems bewirken.

Wird diesen Zusammenhängen nun die konkrete, die rechtliche und strukturelle Form gerecht, die der Föderalismus als innere Gliederung der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig aufweist? Hier wird ein Blick auf einige charakteristische Zuständigkeitsbestimmungen des Grundgesetzes erforderlich.

Die Grundnorm für die Verteilung von Zuständigkeiten innerhalb der bundesstaatlichen Gliederung stellt Art. 30 GG dar: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.“ Diesem Schema folgen dann die einzelnen Kompetenzbestimmungen im Bereich der Gesetzgebung (Art. 70 GG), der Verwaltung (Art. 83 GG) und der Finanzierung (Art. 104 GG) sowie der Haushaltswirtschaft (Art. 109 GG). In den Einzelvorschriften zu den jeweiligen Sachgebieten folgen jeweils die ausdrücklichen Bestimmungen, mittels derer das Grundgesetz dem Bund Befugnisse zuweist und sie somit nicht den Ländern überlässt.

Diese Kompetenzverteilung gilt innerhalb der Gesamtstruktur der innerstaatlichen Gliederung. Diese Gesamtstruktur ergibt sich wiederum aus einer Reihe weiterer Vorschriften des Grundgesetzes, von denen die Zuständigkeitsvermutung für die Länder nur eine darstellt und die zugleich auch Aussagen darüber zulassen, in welcher Weise die vom Grundgesetz erteilten Kompetenzen wahrgenommen werden sollen. Diese Grundstruktur der inneren Gliederung wird u. a. von den folgenden Aussagen des Grundgesetzes näher bestimmt:

- die Bundesländer sind berechtigt, sich selbst Verfassungen zu geben, diese müssen aber der verfassungsrechtlichen Grundordnung des Bundes angepaßt sein (Art. 28 GG);
- für die Übertragung von Zuständigkeiten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24 GG) und für die auswärtigen Beziehungen (Art. 32 GG) ist der Bund zuständig, die Belange betroffener Länder sind zu berücksichtigen;
- „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG);

- durch den sogenannten Bundeszwang kann ein Land, das seine Bundespflichten nicht erfüllt, von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates durch die notwendigen Maßnahmen hierzu angehalten werden (Art. 37);
- die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes erfolgt durch ein Bundesorgan, den Bundesrat (Art. 50), der mit Mehrheitsbeschlüssen entscheidet;
- bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder stehen dem Bund abgestufte Einwirkungsmöglichkeiten auf die Länderverwaltungen zu (Art. 84 GG);
- im Falle des Inneren Notstandes (Art. 91 GG) kann der Bund die Polizeikräfte der Länder seinen Weisungen unterstellen, wenn ein Land selbst zur Gefahrenabwehr nicht bereit oder in der Lage ist;
- das Bundesverfassungsgericht, ein Verfassungsorgan des Bundes, ist für Streitigkeiten zwischen und innerhalb von Bundesländern hilfsweise zuständig (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG).

Zusätzlich zu diesen auf den Gesamtstaat gerichteten Verfassungsbestimmungen ist als Auslegungskriterium für die Beziehungen zwischen Bund und Ländern der Begriff „Bundestreue“ entwickelt worden. Danach sind die Beziehungen zwischen beiden Ebenen so zu gestalten, daß den Belangen der jeweils anderen möglichst weitgehend Rechnung getragen wird. Aus alledem ist zu schließen, daß die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Bundesländer nicht gegen den Bundesstaat und seine Leistungsverpflichtungen gerichtet sein kann. Das Selbstverständnis der Bundesländer hat sich demnach darauf zu orientieren, daß sie Beiträge zum Ganzen zu leisten haben. Für dieses Ganze jedoch tragen die Verfassungsorgane des Bundes die Verantwortung, und zwar rechtlich wie politisch. Der Bundeskanzler, der vom Bundestag ohne Beteiligung anderer Organe gewählt wird, „bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung“ (Art. 65 GG). Diese Verantwortung wird von dem zentralen Verfassungsorgan geltend gemacht, das für Wahl und Abberufung des Bundeskanzlers zuständig ist, dem Deutschen Bundestag. Diese Verant-

Hans Apel: Länderinteressen und gesamtstaatliche Handlungsfähigkeit

wortung zu tragen, ist dem Regierungschef des Bundesstaates nur möglich, wenn und soweit die Einheiten der bundesstaatlichen Gliederung ihre Politik in diejenige des Bundesstaates einordnen.

Dem entspricht konsequent auch die Vorstellung der Bevölkerung. Abhilfe für Mängel, Fehlentwicklungen oder Krisen wird von den Bürgern und in der öffentlichen Meinung der Bundesregierung abverlangt, unabhängig davon, in welchem Teil des Staatsgebiets solche Mängel auftreten und entsprechende Forderungen erhoben werden. Ein Hinweis auf die Zuständigkeit von Bundesländern enthebt den Bundeskanzler politisch nicht seiner Verantwortung für die Entwicklung des Bundesstaates.

In der Vorstellung der Bevölkerung dominiert also die Leistungspflicht des Gesamtstaates über die Frage nach den „Belangen“ der Länder als rechtliche Subjekte. Dennoch sind es solche Belange der Länder, mit denen insbesondere das Ausmaß der Mitwirkung des Bundesrates begründet wird. Deshalb stellt sich die Frage: was sind konkret die Kriterien, nach denen als legitim erscheinen kann, daß die Länder durch den Bundesrat die Maßnahmen und Gesetze von Regierung und Bundestag verändern, ja sogar verhindern können? Welche Sachverhalte sind Angelegenheiten „der“ Länder? Wo sind „die“ Länder so betroffen, daß der Bundesrat im Wege des Zustimmungsgesetzes das letzte Wort über ein Gesetzesvorhaben besitzen kann, auch gegen den Willen der Volksvertretung?

Die Diskussion der letzten Monate um das am Einspruch der Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen gescheiterte Energiesparprogramm der Bundesregierung hat einmal mehr Grundfragen der Funktionsfähigkeit unserer förderativen Staatsverfassung in das öffentliche Interesse gerückt. Mehr und mehr verstärkt sich dabei in der Öffentlichkeit der Eindruck, dieses System verstricke sich zunehmend in partikulare Egoismen der einzelnen staatlichen Ebenen und produziere nur noch parteipolitisch motivierte Kompromisse. Die harten Auseinandersetzungen im Bundesrat um das Rentenabkommen mit Polen im Oktober 1975, die zähen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über das mittelfristige Investitionsprogramm im Frühjahr 1977, die Umsatzsteuerverhandlungen mit den Ländern im Sommer 1977 sowie schließlich das jüngste Hick-Hack um das steuerpolitische Entlastungsprogramm 1978 liefern hierfür anschauliche Beispiele.

Zwelf

Der einzelne Bürger steht diesen Auseinandersetzungen zunehmend hilflos gegenüber. Er beginnt an der Handlungsfähigkeit des Staates zu zweifeln und an seiner Fähigkeit, am Gesamtinteresse aller Bürger orientierte Ergebnisse zu produzieren. Was soll beispielsweise ein Einwohner Schleswig-Holsteins davon halten, wenn Baden-Württemberg ein Programm der Bundesregierung zur Energieeinsparung ablehnt, gleichzeitig aber für seine Bürger ein solches Programm einführt? Auch hier liegt eine Wurzel der vielbeklagten Staatsverdrossenheit.

Dieser Entwicklung gilt es beizutreten zu begegnen. Wir dürfen nicht zulassen, daß die uns vorgegebene föderative Verfassung zu einem Zustand denaturiert, in dem sich Politik nur noch im Aushandeln kurzsichtiger Kompromisse zwischen partikularen Interessen von Bund und Ländern erschöpft. Dies liefert dem Verfassungsauftrag und den Interessen unserer Bürger zuwider und müßte auf Dauer die wirtschaftliche und soziale Leistungsfähigkeit unseres Gemeinwesens gefährden.

In diesem Sinne verstanden, muß sich die Funktionsfähigkeit unserer wirtschafts- und finanzpolitisch föderativen Verfassung an fol-

genden Kriterien messen lassen. Sie muß sicherstellen, daß

- die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Gebiet der Bundesrepublik gewahrt bleibt.
- staatliches Handeln zielorientiert und sachgerecht ist. Hierzu gehören ein widerspruchsfreies Konzept staatlicher Maßnahmen und schnelle Reaktionsfähigkeit auf wechselnde Situationen.
- staatliche Maßnahmen für den Bürger durchschaubar und nachvollziehbar bleiben. Sie müssen öffentliche Unterstützung finden und vom Bürger mitgetragen werden.
- bei Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates der Bürger dennoch nicht steuerlich überfordert wird. Vorteile und Belastungen müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.
- die Bundesrepublik unter Berücksichtigung ihrer nationalen Interessen den hohen internationalen Anforderungen gerecht werden kann, die an sie als leistungsstarkes Land gestellt werden.

Strukturschwächen

An diesen Ansprüchen gemessen, weist unser gegenwärtiges förderatives System im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik beträchtliche Strukturschwächen auf. Sie resultieren nicht in erster Linie aus angeborenen Fehlern dieses Systems, sondern vielmehr aus institutionellen und politischen Verwerfungen, die sich im Laufe der Zeit eingeschlichen haben. Die Rolle des Bundesrates, der sich in den Händen der Opposition immer mehr zu einem Blockadeinstrument bundesstaatlicher Politik entwickelt hat, ist für diese Entwicklung exemplarisch.

Es ist also nicht der Föderalismus als System, den ich hier zur Debatte stelle. Vielmehr geht es um seine gegenwärtige politische Ausformung in unserem Lande. Mein Bekenntnis zum kooperativen Föderalismus ist klar. Das gilt auch für die Bundesregierung. In der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 heißt es: „Unser Grundgesetz will den Bundesstaat, und das ist gut“. Und an anderer Stelle: „Das Fundament gesamtstaatlicher Stabilität der Bundesrepublik Deutschland ist begründet

in der gewachsenen Form des kooperativen Föderalismus.“ Von Bundesebene ist diese Kooperationsbereitschaft nie in Zweifel gezogen worden. Wie die jüngsten Erfahrungen zeigen, ist allerdings zu bezweifeln, inwieweit dies auch für die andere politische Ebene – die Gesamtheit der Länder – gilt. Dabei habe ich durchaus Verständnis für partikuläres Länderverhalten, wenn es um die Vertretung berechtigter regionaler Interessen geht. Die zunehmende Parteidiskriminierung des Bundesrates in den vergangenen Jahren hat damit allerdings wenig zu tun. Wenn praktisch jedes Gesetz unter dem Gesichtspunkt des Kräfteverhältnisses von 6 zu 5 Ländern ausgehandelt wird – so Hans Koschnick –, dann ist dies kaum ein Zeichen für die Mitwirkung des Bundesrates an der bundesstaatlichen Gesetzgebung, wie das Grundgesetz sie will. Bei dem Versuch der CDU/CSU-Länder, den Bundesrat zu einer Art Nebenregierung zu missbrauchen, die zur Rückgewinnung der Macht im Bund verhelfen soll, muß auch der Föderalismus verkommen.

Beispiele der Verantwortungslosigkeit

Ein solches Verständnis der Rolle der Länder bei ihrer Mitwirkung an der bundesstaatlichen Gesetzgebung verstößt nicht nur gegen den verfassungsmäßigen Auftrag des Bundesrates als Bundesorgan. Es lähmt, wie die Auseinandersetzungen der letzten Jahre zeigen, darüber hinaus zunehmend die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates. Nur wenn sich auch die Länder ihres verfassungsmäßigen Auftrags bewußt bleiben, qua Bundesrat gesamtstaatliche Verantwortung im nationalen wie internationalen Bereich zu tragen, werden wir eine Denaturierung unseres föderativen Systems vermeiden können.

Gerade auf dem Feld der Wirtschafts- und Finanzpolitik lassen die Bundesländer wenig von dieser notwendigen gesamtstaatlichen Verantwortung verspüren. Ein Beispiel hierfür liefern die Umsatzsteuerverhandlungen vom Sommer vergangenen Jahres. Nach den Bestimmungen der Finanzverfassung (Art. 106 GG) soll keine staatliche Ebene dazu gezwungen sein, ihre Ausgaben auf Dauer zu einem wesentlich höheren Teil mit Krediten zu finanzieren als die andere. Als Maßstab für das sich hieraus ergebende Aufteilungsverhältnis der

steuerlichen Verfügungsmasse haben bisher die sogenannten Deckungsquoten gedient (Anteil der laufenden Einnahmen an den gesamten Ausgaben). Demgegenüber wurde in der abschließenden Beratung der Regierungschefs im letzten Jahr von den Ländern die Verteilung der finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte durch das Steuerpaket 1977 zum alleinigen Maßstab für die Umsatzsteuerneuverteilung erhoben. Als Ergebnis haben sich 1977 erheblich voneinander abweichende Deckungsquoten ergeben. Der Bund konnte nur noch 87 Prozent seiner Ausgaben durch laufende Einnahmen finanzieren, Länder und Gemeinden demgegenüber 95 Prozent. Das Finanzierungsdefizit der Länder und Gemeinden, das in den Verhandlungen mit 25 Milliarden DM angegeben wurde, betrug am Ende des Jahres tatsächlich nur 10 Milliarden DM. In den Verhandlungen zur Neuverteilung der Umsatzsteuer haben die Länder ein Ergebnis erzwungen, das mit dem Verfassungsgebot des Art. 106 GG nicht in Einklang steht. Der Bund sah sich genötigt, im gesamtwirtschaftlichen Interesse ein erhebliches finanzielles Zugeständnis zu machen. Wichtige steuerpolitische Beschlüsse waren auf dem Weg, die ohne dieses Zugeständnis von den Ländern blockiert worden wären.

Ein weiteres Beispiel für das wenig an gesamtstaatlicher Verantwortung orientierte Verhalten der Länder ist die Verabschließung des Programms für Zukunftsinvestitionen im Frühjahr 1977. Trotz der allseits anerkannten konjunkturpolitischen Notwendigkeit rascher Entscheidungen zogen sich die Verhandlungen von Anfang März 1977 bis Ende Juni 1977 hin, ehe schließlich auch das letzte Bundesland dem Programm seine Zustimmung gab. Konjunkturpolitisch wäre eine sehr viel raschere Verabschließung wünschenswert gewesen.

Ähnliches gilt auch für die Beratungen des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen vom 9. Oktober 1975. Hier mußte die Bundesregierung den Ländern in einem langwierigen Prozeß die Zustimmung zu diesem Vertrag abringen, obwohl die Länder finanziell gar nicht beteiligt waren. Diese unnötig lange Debatte hat vor allem im Ausland Unsicherheiten über die Aussöhnungsbereitschaft der Deutschen

hervorgerufen, was uns keineswegs zum Vor teil gereichte.

Die schon erwähnte Ablehnung des Energiesparprogramms der Bundesregierung durch Baden-Württemberg ist das jüngste Beispiel in dieser Kette gesamtstaatlichen Versagens der Länder. Obwohl auch Baden-Württemberg die Notwendigkeit rationeller Energieverwendung und Energieeinsparungen nicht leugnete, ließ es das Programm scheitern. Damit ist vorerst ein Programm auf Eis gelegt, das die Bundesregierung in Wahrnehmung auch ihrer internationalen Verantwortung konzipiert hatte. Engstirniger Partikularismus hat uns um die Chance gebracht, unter Beweis zu stellen, daß wir es ernst meinen mit unserem Beitrag zur Verringerung des Energieverbrauchs in den Industrieländern. Dieses Verhalten können wir auch unseren Partnern nur schwerlich verständlich machen.

Zu Lasten des Bundes

Diese Beispiele sollten genügen, um aufzuzeigen, in wie beschränktem Maße gesamtstaatliche Überlegungen die Handlungen einzelner Länder bestimmen. Landespolitisch, wenn nicht parteipolitisch gefärbte Obstruktionen engen somit die Handlungsfähigkeit des Bundes mehr und mehr ein. Diese Entwicklung ist von einer zunehmenden Verengung auch des finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraums des Bundes begleitet. Ursache dafür ist, daß sich Aufgabenzuordnungen und Mittelzuweisung der einzelnen staatlichen Ebenen seit geraumer Zeit scherenförmig auseinanderentwickeln. Gewandelte Prioritäten auf der Ausgabenseite und ökonomisch bedingte Strukturverschiebungen zwischen den den einzelstaatlichen Ebenen zugewiesenen Steuerarten auf der Einnahmenseite sind hierfür verantwortlich. Beide Entwicklungen gehen mehr und mehr zu Lasten des finanzpolitischen Handlungsspielraums des Bundes. Er ist in den letzten Jahren mehr und mehr durch die dynamische Entwicklung der internationalen Verpflichtungen des Bundes eingeengt worden. So hat sich die Europäische Gemeinschaft inzwischen zu einer vierten Haushaltsebene fortentwickelt, deren finanzielle Anforderungen ausschließlich der Bund zu erfüllen hat. Der deutsche Finanzierungs-

Anteil an der EG ist von knapp 3 Milliarden DM in 1971 auf rund 10 Milliarden DM in 1978 gestiegen. Dadurch hat sich die finanzielle Verfügungsmasse des Bundes im gleichen Ausmaß verringert. Auch die Entwicklungshilfe erhält eine kontinuierlich steigende Bedeutung. Weitere Anforderungen an die Bundesfinanzen werden sich aller Voraussicht nach aus dem sogenannten Nord-Süd-Dialog ergeben.

Hinzu kommen auch im binnendifferentlichen Bereich deutliche Verschiebungen zu Lasten des Bundes. In den vergangenen Jahren konnten Zuschüsse an die Sozialversicherung zurückgestellt oder sogar gekürzt werden. Heute müssen Nachzahlungen für aufgeschobene Leistungen erbracht und indirekt sogar zusätzliche Verpflichtungen übernommen werden. Schließlich trägt der Bund nicht erst seit Beginn der Weltrezession die Hauptlast der Maßnahmen zur Konjunkturankurbelung. Die seit 1974 bis heute beschlossenen Ausgabenprogramme zur Konjunkturbelebung und Investitionsanregung im Umfang von 30 Milliarden DM wurden zu rund 60 Prozent vom Bund finanziert.

Disparitäten

Diese dynamische Entwicklung im nationalen wie internationalen Bereich hat dazu geführt, daß die Bundesausgaben seit einigen Jahren deutlich stärker zunehmen als die Ausgaben der übrigen Gebietskörperschaften. Im Zeitraum von 1974 bis 1978 beträgt die Zunahme beim Bund mehr als 40 Prozent. Demgegenüber ist bei den Ländern ein Zuwachs von rund 30, bei den Gemeinden von sogar nur gut 26 Prozent festzustellen.

Diese Disparitäten in der Ausgabenentwicklung sind nun keineswegs über die Finanzausstattung ausgeglichen worden. Das Gegenteil ist der Fall. Über die Entwicklung der Einnahmen wurde das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den staatlichen Ebenen weiter verstärkt. So zeigt auch die Verteilung des Steueraufkommens eine kontinuierliche Verschiebung zu Lasten des Bundes. Betrug der Bundesanteil an den Gesamtsteuereinnahmen 1952 noch gut 58 Prozent, so ist er bis 1978 auf nur noch 48,5 Prozent abgerutscht. Länder und Gemeinden haben demgegenüber ihren Anteil von rund 37 auf rund 48 Prozent erhöht. Seinen

steigenden Verpflichtungen muß der Bund also mit einer relativ laufend abnehmenden Verfügungsmasse aus dem Steueraufkommen nachkommen.

Diese Einnahmen- und Ausgabenentwicklung hatte zur Folge, daß die Haushalte der einzelnen Ebenen zunehmende Ungleichgewichte aufweisen. Dies läßt sich deutlich anhand der Finanzierungssalden nachweisen. 1978 hat der Bund – beim Anteil seiner Ausgaben an den Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte von 44 Prozent – mehr als 60 Prozent des Finanzierungssaldos der öffentlichen Haushalte zu tragen. Dieser Zustand wird sich trotz maßvoller Ausgabenpolitik seitens des Bundes im Finanzplanungszeitraum bis 1981 weiter verschärfen. Lediglich ein Viertel des gesamten öffentlichen Defizits wird dann auf Länder und Gemeinden entfallen. Diese Entwicklung der Haushaltssalden gibt uns qua Grundgesetz eindeutig auf, für die Wiederherstellung einer ausgewogenen Finanzausstattung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu sorgen.

Natürlich haben im Bundesstaat auch die Länder ihre Interessen zu vertreten. Jedes finanzwirtschaftliche Zugeständnis engt ihren eigenen Handlungsspielraum ein. Ihr Widerstreben gegenüber berechtigten finanziellen Forderungen des Bundes ist deshalb durchaus verständlich. Dennoch müssen sich die Bundesländer, wenn die Funktionsfähigkeit unserer föderalistischen Verfassung gewahrt werden soll, stärker als bisher als Mitglieder einer finanziellen Solidargemeinschaft verstehen. Ihr Egoismus darf nicht so weit gehen, daß sie sich auf Dauer den wachsenden finanziellen Verpflichtungen des Zentralstaates entziehen, für den auch sie Verantwortung tragen. Ein solches Verhalten müßte die wirtschafts- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik insgesamt lähmen.

Wichtiger als die Zuweisung von Sachkompetenzen ist es dabei, die einzelstaatlichen Ebenen mit den Finanzen auszustatten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben brauchen. Ohne Geld zu ihrer Finanzierung bleiben die schönsten Reformpläne Makulatur. Ein erster Schritt, die Funktionsfähigkeit des Gesamtstaates wieder zu erhöhen, liegt deshalb darin, den Auftrag des Art. 106 GG zu erfüllen.

Bedingt erreicht

Zugegeben: das Ziel, durch Kooperation die Nachteile einer föderativen Finanzverfassung abzubauen, ohne die Vorteile des Föderalismus – seine Flexibilität, die dezentrale Entscheidungsstruktur sowie größere Bürger Nähe – abzubauen, wurde bisher nur bedingt erreicht. Die Erfahrungen mit dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben zeugen davon, wie schwer es ist, partikulare Interessen mit gesamtstaatlichen Belangen in Übereinstimmung zu bringen. Und dennoch: Dies ist der einzige gangbare Weg. Richtig verstanden, stellt das Institut der Gemeinschaftsaufgaben ein wichtiges Finanzierungsscharnier zwischen Bund und Ländern zur Bewältigung gesamtstaatlicher Aufgaben dar. Ich sehe deshalb in einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben, wie sie Ministerpräsident Filbinger aus der Perspektive eines wohlhabenden Landes leicht fordern kann, keinen Beitrag zur Stärkung der Funktionsfähigkeit des Föderalismus. Ich bin allerdings der Meinung, daß die Gemeinschaftsaufgaben auf regional übergreifende Prioritäten begrenzt bleiben sollen.

Dem Bürger verpflichtet

Das Gesamtwohl unseres Gemeinwesens verpflichtet uns zur Kooperation. Kompetenzkonflikte um der Macht willen führen uns nicht weiter, sondern gehen ausschließlich zu Lasten der gesamtstaatlichen Effizienz. Damit wird sich der Staatsbürger auf Dauer nicht abfinden. Wir stehen deshalb vor der Alternative, den kooperativen Föderalismus, der über der Tages- und Parteienpolitik steht, zu praktizieren oder ihn als Folge mangelnder Bereitschaft auf Seiten der Länder zur Zusammenarbeit bei der Lösung der schwieriger werdenden Probleme zum Schaden aller verkümmern zu lassen. Die Bundesregierung hat an Ihrem Willen zur Kooperation nie Zweifel gelassen. Sie sieht in ihr den einzigen Weg, die Handlungsfähigkeit aller staatlichen Ebenen zu stärken. Diesen Klärungsprozeß müssen die Länder für sich erst noch vollziehen. Es ist höchste Zeit dazu, denn Konfrontation geht zu Lasten der Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik im Internationalen Verbund und zu Lasten individueller Wohlfahrt jedes einzelnen Bürgers. Das sollte auch die Länder endlich überzeugen.

Nach dem Grundgesetz (GG) ist die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat. Länder sind die konstituierenden Teile des Staates (Präambel: Volk in den Ländern). Die Vorgeschichte der Bundesrepublik zeigt, daß die Konstituierung von den Ländern ausgegangen ist, und eine Verfassungsanalyse bestätigt die Bedeutung der Länder. Vergleicht man aber im Intrasytemaren Vergleich das GG von 1949 mit dem geltenden Grundgesetz von 1978 – die nächste GG-Änderung in Sachen Bildungs- und Schulfragen steht möglicherweise kurz bevor –, so kann man – vereinfacht gesprochen – im Verhältnis Länder/Bund fast von einer Umkehrung sprechen, wenngleich auch die Artikel des GG noch gelten, die die hervorragende Stellung der Länder gegenüber dem Bund verfassungsrechtlich regeln. Das Länder/Bund-Verhältnis als Regel/Ausnahme-Verhältnis ist in ein Ausnahme/Regel-Verhältnis umgekehrt worden.

Für das Regel/Ausnahme-Verhältnis von Ländern zum Bund ist der Artikel 30 GG grundlegend, der bestimmt: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder“, mit der Einschränkung, d. h. der Ausnahme von der Regel, „soweit dieses GG keine andere Regelung trifft oder zuläßt.“ Die Stellung und Bedeutung der Länder findet auch Ihren Niederschlag in Artikel 50 GG, wonach die Länder durch den Bundesrat „bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken“, ebenso in Artikel 53, Satz 2, vor allem aber in Artikel 70 I GG, der von den Ländern ausgeht (im Vergleich dazu Art. 70 II, der den „Bund“ voranstellt). Die Bedeutung der Länder unterstreicht auch Art. 79 III GG. Art. 78 GG unterscheidet zwischen „beschließen“ und „zu stande kommen“, und man könnte noch hinzufügen, „in Kraft treten“. Ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz ist damit noch nicht zustande gekommen und gilt noch nicht. Art. 78 GG zeigt die manchmal verschlungenen Pfade der Gesetzgebung. In den meisten Fällen kommt ein Gesetz erst durch die Mitwirkung der Landesregierungen im Bundesrat zustande.

Der Verfassungsgeber macht an verschiedenen Stellen die Einschränkung durch „soweit“ und „solange“, d. h. soweit im Grund-

gesetz nichts anderes geregelt ist und solange der Bund nicht von seiner möglichen Kompetenz Gebrauch macht (vgl. Art. 30 „soweit“, Art. 72 I „solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht“, Art. 105 [2 a] „solange die nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind“, Art. 106 [2] Z 4 „soweit sie nicht nach Abs. 1 dem Bund oder nach Abs. 3 Bund und Ländern ...“).

Die Stellung der Länder wird weiterhin bestimmt und eingeschränkt durch sogenannte Harmonisierungs-, Unitarisierungs- und Zentralisierungsformeln wie z. B. in Art. 72 Abs. 2 GG: der Bund hat das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, wobei als Begründung besonders Ziffer 3 des Art. 72 (2) GG heranzuziehen ist: Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse; hierher gehört auch nach Art. 106 GG das Kriterium der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 106 GG [4] Ziffer 3 in der Fassung vom 23. 12. 1955).

Die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages tritt für eine Konkretisierung und Verschärfung der Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG sowohl hinsichtlich der Materie als auch hinsichtlich jeder einzelnen Norm und ihrer Regelungsintensität ein, damit der Gesetzgebungsbereich der Länder besser gegen eine Aushöhlung gesichert ist („Zur Sache“ 2/77, Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform [II Bund Länder], S. 33), verwendet aber statt der Bedürfnisklausel die oben bezeichneten Formeln (vgl. Art. 72 Abs. 2 [neu]): „Der Bund ist in diesem Bereich zur Gesetzgebung befugt, wenn und soweit die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechteinheit, die Wirtschaftseinheit oder die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen ist.“ Art. 72 Abs. 3 (neu) lautet: „Bundesgesetze nach Absatz 2 sind auf diejenigen Regelungen zu beschränken, die erforderlich sind, um die dort genannten Ziele zu erreichen; das weitere ist der Landesgesetzgebung zu überlassen.“

Weiterhin versucht die Enquête-Kommis-

sion das Bundesverfassungsgericht stärker ins Spiel zu bringen und formuliert Abs. 5: „Auf Antrag des Bundesrates oder eines Landes entscheidet das Bundesverfassungsgericht, ob ein Bundesgesetz den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 entspricht. Art. 93 bleibt unberührt.“

Die wenigen angeführten Beispiele zeigen, daß das GG bei seinen 34 Änderungen bis auf wenige Ausnahmen immer in den Artikeln das Bund/Länder-Verhältnis betreffend geändert wurde und eine Vereinheitlichung, Zentralisierung, Harmonisierung, auf jeden Fall zunehmende Verflechtung zwischen Ländern und Bund und Bund und Ländern erreicht wurde. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist noch hinzuzunehmen die Forderung nach einer einheitlichen Verfassungsinterpretation und die Forderung nach bundesfreundlichem Verhalten.

Von den Grundgesetzänderungen sind vor allem die Finanzverfassungsreform und die Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben zu nennen. Nun wird damit keineswegs gesagt, daß durch Grundgesetzänderungen nur den Ländern etwas genommen und nur dem Bund etwas gegeben wurde, sondern meistens wurde ein schon eingetretener Zustand, eine vorhandene und stattgefunden Entwicklung verfassungsrechtlich legalisiert, wobei dem Bund neue Kompetenzen zuwuchsen und die Länder über ihre Regierungen im Bundesrat zusätzliche Möglichkeiten zur Zustimmung erhielten.

Durch die 21. GG-Änderung vom 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 395) wurden der Abschnitt VIII a Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und 91 b) und in Abschnitt X das Finanzwesen (Art. 104 a) eingefügt, andere Artikel können hier außer acht bleiben. Regeln Art. 91 a und 91 b die Aufgaben, sagt Art. 104 a etwas über die Ausgaben. Es fällt auf, daß Sinn der Gemeinschaftsaufgaben die Mitwirkung des Bundes bei bestimmten Länderaufgaben ist, während Art. 104 a dagegen zunächst vom Grundsatz der Ausgabentrennung in Bund und Ländern ausgeht und dann im einzelnen das Aufkommen für die Ausgaben regelt (Art. 104 a 2, 3, 4, 5 GG).

Es genügt bei der Bestimmung der Bundesstaatlichkeit und einer Untersuchung über

Funktion und Stellung der Länder im Bundesstaat nicht herauszusuchen, welche Kompetenzen und öffentlichen Aufgaben sich aus Verfassungsgesetz, Gesetzen und Verordnungen ergeben, sondern es muß daneben eine Untersuchung über die Ausgaben angestellt werden. Erst hier zeigt sich, daß Art. 104 a (1) nur den Grundsatz der gesonderten Ausgaben zur Wahrnehmung der Aufgaben bestimmt, daß aber in der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben die Länder in ein vielfältiges Geflecht von Finanzzuweisungen, Ausgleichszahlungen, Finanzausgleich, Ergänzungszuweisungen und Finanzhilfe eingebettet sind (vgl. das Urteil des BVerfG zum Städtebau-Förderungsgesetz vom 4. 3. 1975: BVerfGE 39, 96 [112]).

Das BVerfG hat in dem genannten Urteil die Selbständigkeit der Länder gegenüber dem Bund und die Gleichrangigkeit der Länder untereinander betont und das Verbot einer sogenannten Mischverwaltung wiederholt (vgl. schon BVerfGE 32, 145 [156]), wodurch Mitplanung, Mitverwaltung und Mitentscheidungsbefugnisse den Ländern gegenüber vor allem bei Investitionsplanung und -entscheidung ausgeschlossen werden. Die Mitwirkung des Bundes besteht hauptsächlich in der Mitfinanzierung. Der Bund darf keine Auflagen finanzieller oder sachlicher Art bei dem Einsatz der Finanzhilfe machen. Das BVerfG plädiert für eine klare Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung und betont den Ausnahmecharakter von Bundeszuschüssen „in Form von Finanzhilfen für Landesaufgaben“. Das BVerfG läßt eine klare Trennung von Gesamtstaat (Bund) und Gliedstaaten (Länder) (vgl. auch Art. 109 Abs. 1 GG – selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaften) vermuten, die sich in der verfassungspolitischen Wirklichkeit so nicht findet.

Kann man schon aus dem Verfassungsrecht die Verbindungen von Bund und Ländern durch Mitwirkung des Bundes bei Aufgabenerledigung durch Mitfinanzierung feststellen, so gibt es andererseits die Mitwirkung der Länder in entsprechenden Planungsausschüssen und vor allem über den Bundesrat, so daß wir ein vielfältiges Mischsystem haben, wir geradezu von einer Mischverfassung sprechen können.

Diese Mischverfassung findet ihre Entsprechung in den so bezeichneten Politikver-

flechtung (dazu vor allem die Untersuchungen der Scharpf-Gruppe in Konstanz und jetzt in Berlin), die das System des Bund/Länder-Dualismus überwindet. Daß diese Politikverflechtung bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben am stärksten ist, versteht sich von selbst; sie zeigt, daß durch den Mechanismus der Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen (Bund/Länder/Regierungspräsident/Kreis/Kommune) der Bund oft keine Dominanz erreichen kann, weil ein Konsens der Länder mit zu den Voraussetzungen für eine wirksame Erfüllung bestimmter Gemeinschaftsaufgaben gehört. Die Stellung der Länder insgesamt ist dadurch dem Bund gegenüber stärker geworden. Statt früherer bilateraler Regelungen zwischen Bund und Land muß der Bund jetzt multilaterale Regelungen treffen. Diese Stärkung der Länder, besser der Landesregierungen insgesamt, findet auch durch den Bundesrat ihren Ausdruck, wenngleich die Bedeutung der Länderparlamente abgenommen hat:

Der Bundesrat ist das Bundesorgan der Länder, Kontrollorgan der Bundesregierung, Gesetzgebungs- und Verwaltungsorgan; also auch im Bundesrat zeigt sich eine Mischung verschiedener Funktionen – ein weiterer Beleg für Mischverfassung und dafür, daß unser Grundgesetz nicht aus reinen Prinzipien und Funktionen besteht, sondern daß es diese in Mischungsverhältnisse paßt.

Die Form der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Bundesrat ist das Aushandeln. Nach Lehmbrock steht diesem Mechanismus bundesstaatlicher Willensbildung der Parteienwettbewerb auf der parlamentarischen Ebene gegenüber, so daß er von Inkongruenz verschiedener Strukturprinzipien im Bundesstaat sprechen kann (Lehmbrock, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart 1976, S. 7: „Das Parteiensystem einerseits, das föderative System andererseits sind von tendenziell gegenläufigen Entscheidungsregeln bestimmt und drohen sich wechselseitig lahmzulegen.“)

Als Kritik ist anzumerken, daß das Aushandeln, die Suche nach dem Kompromiß, nicht nur bei Bund/Länder-Problemen und vor allem im Bundesrat stattfindet, sondern auch in den Ausschüssen im Bundestag; es bleibt aber, daß der Parteienwettbewerb das Aushandeln oft

erschwert, das gilt sicher auch für den Bundesrat dann, wenn die im Bundestag unterlegene Opposition durch die Mehrheit im Bundesrat Unterstützung findet.

Betrachtet man die Entwicklung insgesamt, so ist festzustellen, daß zwar der Bund bestimmte Aufgaben übernommen und seine Mitwirkung bei Erledigung bzw. Finanzierung von Länderaufgaben zugenommen hat, in der Regel aber über den Bundesrat, der seine Zustimmungskompetenz im Laufe der Zeit erheblich ausgeweitet hat, was wiederum auch mit der Aufgabenübernahme durch den Bund zusammenhangt, die Länder an Bedeutung nicht abgenommen haben, allenfalls ihre Parlamente, daß ihre politischen Möglichkeiten sich je nach Parteilinie der Regierung über Zusammenarbeit mit der Bundesregierung und der Mehrheit des Bundestages oder über den Bundesrat und im Zusammenhang mit der Opposition im Bundestag ergeben.

Diese Möglichkeiten für die Länder nehmen zu, wenn der Parteienswettbewerb „offener“ ist und mehrere Koalitionsmöglichkeiten zuläßt. Knappe Mehrheiten und gleichgeschaltete Koalitionen und Oppositionen in Bund und Ländern können beim Zwang zum Aushandeln, wobei man sich oft auf den kleinsten Nenner einigt, zur „Versäufung“ in der Politik führen; vor allem verliert der Bundesrat dann seine moderierende Kraft (Frowein). Unterschiedliche Parteigruppierungen in Bund und Ländern bauen Konfrontation ab, geben mehr Spielraum zum Handeln, wobei dann nicht nur nach Alternativen zu entscheiden ist, sondern oft noch eine dritte oder vierte Lösung möglich erscheint. Erst dann zeigt sich die Vielfalt, die das föderale System zusätzlich zum polarisierten parlementarischen System des Einheitsstaates bereit hält; Länderwahlen bleiben dann Länderwahlen und werden nicht mehr so stark unter bundespolitischen Aspekten geführt; die Eigenstaatlichkeit und Bedeutung der Länder wird gestärkt.

Hier zeigt sich, daß die Bedeutung der Länder nicht nur von den verfassungsrechtlichen Kompetenzen, die ihnen zugeschrieben sind, abhängt, auch nicht von den Institutionen und Instanzen, in denen sie mitwirken, sondern das Parteiensystem und die Koalitionsmöglichkeiten gehören ebenso hinzu. Neben dem

koalitionspolitischen Aspekt gibt es noch den Aspekt materialer Politik. Es hat sich gezeigt, daß der Zwang zu bundeseinheitlicher Regelung und daß das Kriterium der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oft dogmatisch verstanden wird und dadurch „Toleranz für regionale Differenzierung“ (Lehmbruch) wegfällt, andererseits müssen aber einheitliche Regelungen getroffen werden, wie als jüngstes Beispiel Schule, Hochschule und Bildung zeigen, weil sonst möglicherweise Grundrechte verletzt werden können.

Der Schul- und Bildungswirrwarr ist nun kein Kind des Föderalprinzips, wie viele meinen, sondern er ist aus der Konsensunfähigkeit der Parteien in Bildungsfragen entstanden. Es geht auch bei diesem Beispiel um die Frage, wer welche Aufgaben erledigen soll. Dieser Frage hat sich meines Erachtens die Enquête-Kommission nicht gestellt. Die rechtliche und politische Bedeutung wird letztlich davon abhängen, inwieweit Aufgaben auf der Länderebene erledigt werden können bzw. erledigt werden müssen, damit von Eigenstaatlichkeit der Länder geredet werden kann. Das Hauptproblem scheint hier aber der schwundende Länderparlamentarismus zu sein.

Bei einer Zuweisung der Aufgaben an Bund und Länder ist daran zu denken, daß der Bund die gesamtstaatliche Verantwortung trägt und die Bundesregierung dafür zur Rechenschaft gezogen wird. In der Bundesrepublik hat sich eine zunehmende Mitregierung der Länder entwickelt – teilweise ist sie im Grundgesetz angelegt –, so daß es schwierig wird, die Regierung allein für nicht erfüllte Aufgaben haftbar zu machen und sie zur Verantwortung zu ziehen. Der zunehmenden Mitregierung entspricht eine Abnahme der Kontrolle durch die Länder, so daß das System von Verantwortung und Kontrolle (vgl. auch U. Scheuner, in: Festschrift für G. Müller, 1970) ins Wanken geraten kann.

Die Reformaufgabe für die Zukunft wird darin bestehen zu gewährleisten, daß die Länder in ihrer Eigenstaatlichkeit erhalten bleiben und dem Bund die Verantwortung für gesamtstaatliches Handeln bleibt, es geht um ein „responsible government“ – auch in der Bundesrepublik Deutschland, d. h. um die Regierbarkeit.

Rolf Linkohr: Föderalismus ade?

Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist mehr als eine Institution. Sie ist eine der Daseinsgrundlagen des politischen Systems und ein unabdingbarer Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung. Das föderative System hat sich aber in den fast dreißig Jahren seit seiner Schaffung so erheblich verändert, daß die Frage erlaubt sein muß, ob sich hinter der bundesstaatlichen Ordnung nicht immer mehr der Einheitsstaat verbirgt. Die Verwaltungen des Bundes sind zusehends zu Vollzugsorganen des Bundes geworden, die Länder verfügen kaum noch über eigene originäre Gesetzgebungskompetenzen, eine Vielzahl von Verfassungsänderungen ist erfolgt, um Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder auf den Bund zu übertragen. Die steckengebliebene Länderneugliederung hat eine Funktionalreform der Länder verhindert. Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die zunehmende internationale Abhängigkeit verdrängen das Landesrecht und führen zu weiterer Machtverschiebung zugunsten des Bundes.

Verteilung von Aufgaben

Der Föderalismus beruht auf der Idee, daß der Austauschvorgang zwischen der Gesellschaft und dem Staat in Stufen erfolgen soll und daß gemäß dem Subsidiaritätsprinzip der unteren Stufe jene Aufgaben überlassen werden, welche sie selbst lösen kann. Daraus leitet sich eine Verteilung von Aufgaben für Gemeinden, Länder und den Bund ab, die in zeitlichen Abständen jeweils wieder überdacht werden muß. Es ist unvermeidlich, daß dabei einige überkommene föderalistische Strukturen in Frage gestellt werden müssen. Die Notwendigkeit raschen Handelns, die Koordination einer Wirtschaft mit vielfältigen Verflechtungen, die Herstellung gleicher Chancen im Bildungsbereich, die Wahrnehmung von Aufgaben, die für die Gesamtheit bedeutsam sind, machen vermehrt Interventionen des Bundes nötig. Aktuelle Beispiele in der Bundesrepublik betreffen etwa die Bildungspolitik, das Polizeirecht und die Regelung der Finanzordnung zwischen Bund und Ländern.

Die Erosion des Föderalismus wird von einer entsprechenden öffentlichen Stimmung begleitet. Viele Bürger beurteilen die födera-

tive Ordnung kritisch, manchmal ablehnend. Soziale und kulturelle Mängelscheinungen, die den einzelnen betreffen, werden dem Föderalismus angelastet, und es wird gefolgt, daß durch eine weitere Verlagerung von Länderkompetenzen auf zentrale Stellen mehr Wirksamkeit, Schnelligkeit und weniger Verwaltungsaufwand erreichbar sei.

Blick auf die Nachbarn

Dieser Vorgang ist insofern interessant, als in allen westeuropäischen Ländern gegenläufige Meinungsprozesse ablaufen. In Italien hat die Regionalisierung auf Druck der linken Parteien im vergangenen Jahr konkrete Formen angenommen, nachdem sie jahrelang von der stärksten Partei des Landes, der Democrazia Cristiana, verhindert wurde. In Frankreich gibt es eine zunehmende Bewegung, die den Zentralstaat napoleonischer Prägung in Frage stellt und die den Regionen eine eigene Identität mit kultureller und wirtschaftlicher Kompetenz geben will. 1973 fand eine vorsichtige Regionalisierung statt, kulturelle Eigenständigkeit wurde jüngst dem Elsass gewährt. Die schnellsten Veränderungen vollzogen sich in Spanien, wo der Prozeß der Föderalisierung den gesamten Staatsaufbau von Grund auf in Richtung auf mehr Demokratie und Mitwirkung verändert. Großbritannien ist inmitten einer Debatte über die Autonomie Schottlands und Wales'. Auch in den kleineren Ländern, wie etwa Dänemark, Belgien, Portugal und Griechenland, finden Diskussionen um regionale Selbstverwaltung statt. Und nicht immer sind es Sprachprobleme, die den Prozeß des Umdenkens auslösen, vielmehr ist es die Erkenntnis, daß Zentralismus die Minderheiten unterdrückt, Bürgerferne und Verwaltungsbürokratien erzeugt, die kulturelle Identität der Region zerstört und u. U. zu wirtschaftlicher und sozialer Rückständigkeit führt, da die politische Gegenwalt zur Zentrale fehlt.

Die Bewegung der Umweltschützer und die Vielzahl an Bürgerinitiativen brachten mit ihrer Forderung nach umweltfreundlicher Technologie ein weiteres Element in die Föderalismusdebatte: die Forderung nach Dezentralisierung der Großtechnologie durch eine mittlere Technologie, die überschaubar, arbeitsplatzfördernd und umweltfreundlich ist. Der Begriff „Inter-

mediate Technology" wurde für eine Technik geprägt, die dezentralisiert mit der Umwelt durch geschlossene Kreisläufe sowie Energie- und Rohstoffersparnis in Einklang steht, ein Gegenmodell zur dominierenden Groß- und Massentechnologie. Sie stellt an die Forschungs- und Technologiepolitik die Aufgabe, „welche“ Technologien zu entwickeln, die einen spürbaren Entlastungseffekt für die Umwelt haben. Im Rahmen der Produktionstechnik könnte sie ein Beitrag zur Humanisierung des Arbeitslebens sein.

Dieser Hinweis mag genügen, um deutlich zu machen, daß das Bedürfnis nach Dezentralisierung, Durchschaubarkeit und Mitwirkung allgemein verbreitet ist und heute selbst den technologischen Bereich mit einschließt. Dahinter verbirgt sich offenbar ein weit verbreiteter Wunsch, die Humanisierung des Arbeitslebens, die Vereinfachung bürokratischer Entscheidungen gegen das Gesetz der Zentralisation durchzusetzen.

Vor- und Nachteile

Für die Bundesrepublik mit ihrer schütteten demokratischen Vergangenheit bedeutet der Föderalismus außerdem Stabilität und Dauerhaftigkeit der freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung. Veränderungen im Gesamtstaat oder in einem Bundesland können nur im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen wahrgenommen werden. Radikale Veränderungen werden dadurch wenigstens erschwert. Das föderative System wirkt aber andererseits Neuerungen durch Kompetenzteilung und politische Konkurrenz von Bund und Ländern entgegen. Insofern enthält es einen eingebauten konservativen Mechanismus. Dieser Nachteil ist im Bereich der Kulturpolitik ein besonderes Ärgernis, das mittlerweile zusehends jene Vorteile verdeckt, die in der Vielfalt politischer Alternativen durch Länder- und Bundeskonkurrenz liegen.

Besonders dieser Zustand verlangt nach einer ständigen Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Da die Ideen der Integration und der Teilautonomie Wesensbestandteile des Förderativprinzips sind, besteht die Verpflichtung zum Zusammenwirken unter den Staatsgliedern. Gegenwärtig ist der Gedanke des Zusammenwirkens aus

dem Bewußtsein vieler verschwunden, und das Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist in eine eigenartige Verkrampfung geraten, die bei den einen den Wunsch nach mehr Partikularismus, bei den andern nach mehr Zentralismus laut werden läßt. Drei Wege zeichnen sich zur Erreichung des Ziels ab:

1. die Neuordnung der Gemeinschaftsaufgaben bei gleichzeitigem Ausbau der Finanzhöheheit der Länder,
2. die Ausweitung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, etwa in der Bildungspolitik und
3. die Schaffung von leistungsfähigen Ländern durch die längst fällige Länderneugliederung.

Nicht aufgewogene Nachteile

Das Institut der Gemeinschaftsaufgaben wird heute skeptischer beurteilt als zu seiner Gründung. Mittlerweile zeigt sich, daß die Nachteile, die sich aus der Einschränkung des politischen Gestaltungsspielraums der Länder, der Vorherrschaft der Ministerialbürokratie und der Entmachtung der Landesparlamente ergeben, nicht durch eine entsprechende Entwicklung des Gesamtstaates aufgewogen werden. Die gemeinsamen Projekte binden Mittel der Länder, Kommunen und Länder verwirklichen Projekte, die sie ohne Bundeshilfe zurückstellen würden. Der Versuch, die 16 Milliarden des Infrastrukturprogrammes auf eine kleine Zahl von Projekten mit zentraler wirtschaftlicher Bedeutung zu konzentrieren, scheitert am Widerstand einiger starker Länder. Da diese an den Bonner Mitteln auch beteiligt sein wollen, werden immer mehr Regionen des Bundesgebietes als rückständig und förderungswürdig eingestuft. Das Ziel der Gemeinschaftsaufgaben wird zusehends vernebelt. Die strukturellen Schwächen benachteiligter Regionen haben kaum abgenommen, wie die ungleiche regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik belegt. Der träge Verwaltungsgang verhindert überdies die rasche Verwendung von Bundesmitteln. Es wäre an der Zeit, die gemeinsame Verantwortung dort zu verringern, wo sie sinnlos geworden ist.

Alle drei Wege zur Anpassung des kooperativen Föderalismus an die aktuellen gesellschaftlichen Aufgaben stehen in engem Zu-

Walter Krause: Gibt es für die Neugliederung des Bundesgebietes noch eine Chance?

sammenhang. Dazu gehört auch die Länderneugliederung. Der kleinste Flächenstaat hat 2567 qkm, der größte umfaßt 70 549 qkm. Im Pro-Kopf-Steueraufkommen bestehen erhebliche Unterschiede zwischen dem reichsten Land (Hamburg) und dem ärmsten (Saarland). Das kleinste Land hat nicht einmal 1 Million Einwohner, das größte hat über 17 Millionen Einwohner. Angesichts dieser krassen Unterschiede ist eine kritische Überprüfung der territorialen Struktur mehr als angebracht.

Dringende Reformen

Der Föderalismus kann im Lauf der Zeit seine „Form“ oder seinen „Typus“ wechseln. Dies gilt für den amerikanischen Föderalismus, wie es in einer Studie für den US-Senat vom Jahre 1966 festgestellt wurde (Harry N. Scheiber, *The Condition of American Federalism: An Historian's View*, Oct. 15, 1966, 89th Congress). In dieser Studie wird von vier Zeitzwischenräumen gesprochen, die der amerikanische Föderalismus durchschritten habe, wobei das vierte Stadium als eine Entwicklung zu vermehrter Dezentralisation und Verantwortung der Einzelstaaten betrachtet wurde. In der benachbarten Schweiz führte die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit in Solothurn vom September 1972 bis Ende 1973 ein großes öffentliches Hearing zu den vielfältigen Fragen des schweizerischen Föderalismus durch, dessen Ergebnis 1976 auch in Kurzfassung veröffentlicht wurden (Leonhard Neidhart, *Föderalismus in der Schweiz*, 1975, Benziger Verlag, Zürich). Die Schweizer Vorschläge zur Neuordnung des Föderalismus laufen zum Teil auf ähnliche Vorschläge wie die drei oben genannten hinaus – mit dem einen Unterschied, daß die Schweiz die Phase des kooperativen Föderalismus noch vor sich hat.

Die föderalistische Ordnung ist keine Komplikierung des politischen Systems, sondern sie erleichtert die Bewältigung auch komplexer Aufgaben. Dazu bedarf es aber einiger dringender Reformen, um den Austauschprozeß sowohl in vertikaler wie in horizontaler Richtung im Sinne verbesserter Kooperationen zwischen Bund und Ländern durchsichtiger und bürgernäher zu gestalten. Es gilt, der zunehmenden Skepsis des Bürgers gegenüber dem Föderalismus entgegenzuwirken.

Der Auftrag des Grundgesetzes

Die Väter des Grundgesetzes haben – als sie sich für einen föderativen Staatsaufbau entschieden – mit dem Art. 29 (ursprüngliche Fassung) Bestimmungen über die Neugliederung des Bundesgebietes getroffen. Sie gingen von der Überzeugung aus, daß die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges durch den Willen der Besatzungsmächte entstandenen Länder einen Bestand haben könnten und daß für das dauerhafte Funktionieren der föderalistischen Ordnung Länder geschaffen werden müßten, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die Ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“.

Als besonders dringlich wurde damals die Neugliederung im Südwesten der Bundesrepublik angesehen, wo die Besatzungsmächte eine willkürliche Grenze südlich der Autobahn Karlsruhe–Stuttgart–Ulm gezogen hatten. Für die Neugliederung in diesem Bereich galt die Sonderregelung des Art. 118 GG. Daß es tatsächlich gelungen ist, auf der Basis dieser Bestimmung des Grundgesetzes die ehemaligen Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zu vereinigen und im Jahre 1952 das neue Land Baden-Württemberg zu bilden, muß – im Hinblick auf die Erfolgslosigkeit aller sonstigen Bemühungen, den Auftrag des Art. 29 GG zu erfüllen – rückblickend als ein Glücksfall der deutschen Geschichte angesehen werden.

Die Gründe bleiben

Wie aber ist die Zukunft zu beurteilen? Wird der „Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes“ (Bericht der Ernst-Kommission) von 1972 endgültig dasselbe Schicksal erleiden wie das „Gutachten des Ausschusses für Innergebietliche Neuordnung“ (Luther-Gutachten) von 1955? Ist mit der Einführung der Kann-Bestimmung – Art. 29 Abs. 1 GG (Neufassung): „(1) Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die Ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“ – durch die Grundgesetzänderung von 1976 die Neugliederung des Bundesgebietes vollends aussichtslos geworden?

Gewiß sind die Schwierigkeiten und Wider-

stände, die einer Neugliederung entgegenstehen, seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht geringer, sondern eher größer geworden. Wir haben uns an die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Länder gewöhnt. Ein entschiedener politischer Wille zur Neugliederung ist nicht erkennbar. Dennoch bleibt festzustellen, daß alle Gründe, die die Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes in ihrem 1972 veröffentlichten Bericht dargelegt hat, fortbestehen:

1. Der föderative Staat kann die komplizierten öffentlichen Aufgaben nur dann erfüllen, wenn die Kooperation zwischen Bund und Ländern einerseits und unter den Ländern andererseits befriedigend funktioniert. Dies aber setzt nicht nur eine möglichst klare Aufgabenverteilung, sondern auch genügend leistungsfähige, untereinander ausgewogene Länder voraus. Zu diesem Ergebnis kam schon das im Jahre 1966 veröffentlichte „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ (Tröger-Gutachten), in dem der Begriff des „kooperativen Föderalismus“ geprägt wurde:

„In einer Zeit der Spannungen und Konflikte, umgeben von Völkern, die eine starke Dynamik entfalten, muß sich die Bundesrepublik großen Zukunftsaufgaben gewachsen zogen. Es geht dabei nicht nur um ihre äußere Sicherheit, sondern auch um die Gestaltung einer inneren Ordnung, die eine erfolgreiche Außenpolitik erst tragen kann. Es muß deshalb eine Form des Föderalismus entwickelt werden, die ein ausgewogenes und bewegliches System der Zusammenordnung und der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und unter den Ländern ermöglicht. Der Föderalismus unserer Zeit kann deshalb nur ein kooperativer Föderalismus sein.“ (Tz. 76)

„Außerdem genügt die derzeitige Gliederung des Bundes in elf nach Größe und Leistungskraft sehr unterschiedliche Länder nicht den Ansprüchen der heutigen Zeit. Die Durchführung des Art. 29 GG ist daher ein dringendes Erfordernis. Das föderalistische Staatsprinzip wird sich nach Auffassung der Kommission um so fruchtbarer entfalten, je gleichmäßiger und leistungsfähiger die Länder sind.“ (Tz. 29)

2. Im „Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes“ werden aus diesen Überlegungen Grundsätze für die M i n d e s t g r o ß e und die räumliche Gestaltung der Länder abgeleitet:

„Da die Potenz des Bundesstaates wesentlich von seinem internen Kommunikationssystem, seiner Organisationsstruktur und der Funktionsfähigkeit seiner Gliedstaaten abhängt, müssen auch die einzelnen Länder den Anforderungen entsprechen, die an eine moderne Staatsorganisation gestellt werden. Für die Neugliederungsaufgabe folgt daraus die Forderung nach einem zweckrationalen Territorialsystem, das – unbeschadet der übrigen Richtbegriffe des Art. 29 Abs. 1 GG – in erster Linie auf politische, ökonomische und administrative Effektivität des einzelstaatlichen Aufgabenvollzugs angelegt ist.“ (Tz. 98)

„... Die von der Kommission veranlaßten Untersuchungen haben ergeben, daß ein Land in der Regel erst ab einer Bevölkerungszahl von rund 5 Millionen Einwohnern die Verwaltungskapazität für eine wirtschaftliche Wahrnehmung seiner Aufgaben erreicht.“ (Tz. 102)

3. Über die anzustrebende Innere Struktur der Länder wird im Bericht der Ernst-Kommision mit Entschiedenheit die Meinung vertreten, daß die Länder so beschaffen sein sollten, daß sie eine Ausgleichsfunktion zwischen verschiedenen strukturierten Gebieten erfüllen können:

„... Ein einseitig strukturiertes Land, das, wie etwa ein Stadtstaat, im wesentlichen nur aus einem Aktivraum besteht oder das überwiegend schwach entwickelte Gebiete umfaßt, ist in seinem strukturpolitischen Entscheidungsspielraum eingeengt, weil es über Räume mit Komplementärfunktionen nicht verfügt und zur Wahrnehmung der sozialstaatlichen Ausgleichsfunktion insoweit außerstande ist. Einer solchen Gebietskörperschaft fehlt, da eine wesentliche Landesaufgabe nicht erfüllt werden kann, ein wichtiges gliedstaatliches Attribut...“

Der politischen und wirtschaftlichen Stabilität des Bundesstaates dient eine gesunde Dezentralisation der wirtschaftlichen Funktionen, die sowohl der einseitigen Förderung wie der Vernachlässigung einzelner Teilläufe entgegenwirkt und auf weitere Sicht zu einer mög-

lichst gleichmäßigen Verteilung der Wirtschaftskräfte im Bundesgebiet führt. Ein territoriales Gliederungssystem, das eine solche Entwicklung begünstigt, stärkt die Krisenfestigkeit des Gesamtstaates, entlastet ihn von überregionalen Ausgleichsverpflichtungen und trägt dazu bei, die Spanne der Finanzkraftunterschiede innerhalb der Ländergemeinschaft allmählich zu verringern und damit auch das finanzielle Ausgleichsbedürfnis einzuschränken.“ (Tz. 105)

4. An anderer Stelle weist der Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes auf die nachteiligen Folgen hin, die dort entstehen, wo zusammengehörige Wirtschaftsräume durch Ländergrenzen zerschnitten sind. Eine Stadt und ihr Umland sowie die zugehörige Region sollten nicht durch Ländergrenzen getrennt werden:

„Die einzelnen Länder sind . . . In der Wahl ihrer Aufgaben nicht frei, sondern an die Verpflichtungen des modernen Rechts- und Sozialstaates gebunden, der seinen Ordnungs-, Leistungs- und Gestaltungsaufgaben gleichmäßig an jedem Ort seines Hoheitsbereichs gerecht werden muß. Daher sind innerhalb des Bundesstaates Grenzziehungen zu vermeiden, durch welche die einheitliche und wirksame Wahrnehmung wichtiger Landesaufgaben beeinträchtigt wird. Dies spricht z. B. gegen die Trennung eines in sich geschlossenen und verflochtenen Wirtschaftsraumes durch Landsgrenzen . . .“ (Tz. 99)

5. Als wichtige Voraussetzung für die gesamtstaatliche Willensbildung und für einen funktionierenden Bundesstaat wird im Bericht der Ernst-Kommission die Aussagenheit des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern einerseits und unter den Ländern andererseits genannt:

„Als Partner und Gegenspieler des Bundes nehmen die Länder an der politischen Willensbildung und der Verwaltung des Bundes teil. . . Die wirksame Wahrnehmung dieser Mitwirkungsrechte setzt Ausgewogenheit der politischen Kräfteverteilung in den Bund/Länder-Beziehungen und innerhalb der Ländergemeinschaft voraus . . .“ (Tz. 115/116)

6. Schließlich wird im Bericht der Ernst-Kommission die Erwartung ausgesprochen,

daß von einer Neugliederung eine Verstärkung des demokratischen Prinzips im Bundesstaat erwartet werden könne. Nach der Feststellung, daß die „Landtage in immer weiteren Bereichen sich auf die bloße Ratifizierung inhaltlich festliegender Beschlüsse beschränken müssen“ (Tz. 241), heißt es in Teilziffer 242:

„. . . Bei einer geringeren Zahl leistungsfähigerer Länder werden relativ mehr Entscheidungen im Lande selbst und in dem von den Länderverfassungen vorgesehenen Normalverfahren getroffen werden können. Im gleichen Maße nimmt auch die Notwendigkeit der horizontalen Selbstkoordination zwischen den Ländern ab, wenn die Zahl der Länder insgesamt geringer wird.“

Zentralisierung statt Neugliederung?

Bei einer Bewertung der für die Neugliederung sprechenden Gründe unter dem Gesichtspunkt künftiger politischer Aktivitäten ergibt sich kein sehr hoffnungsvolles Bild. Daß die Neugliederung in Gang kommt, weil Länderparlamente um ihre Entscheidungsrechte kämpfen, ist unwahrscheinlich. Ebenso muß man davon ausgehen, daß der Prozeß der gesamtstaatlichen Willensbildung auch weiterhin vor allem durch parteipolitische Konroversen beherrscht wird. Sollten knappe Finanzen zu größerer Effektivität zwingen, so ist zu vermuten, daß dies eher zu mehr Zentralisierung als zu einer Neugliederung des Bundesgebietes führt.

Nicht ganz ausgeschlossen ist, daß die durch den Bericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages ausgelösten Beratungen, die Bemühungen um eine Entflechtung im weiten Bereich der Mischfinanzierung durch Bund und Länder, die weitere Entwicklung des horizontalen Finanzausgleichs und vielleicht auch die europäische Entwicklung erneut Diskussionen über die Länderstruktur der Bundesrepublik Deutschland auslösen werden. Doch ist es aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich, daß die dadurch entstehenden Initiativen stark genug sein werden, um eine Neugliederung des Bundesgebietes in Gang zu bringen.

Ein ernsthafter politischer Anstoß könnte aus den durch Ländergrenzen zerschnittenen

Wirtschaftsräumen kommen. Da die Wechselbeziehungen zwischen Stadt, Umland und Region wachsende Bedeutung erlangen und die Lösung der dort auftretenden Probleme außerordentliche Anstrengungen erfordert, könnten — falls sich brisante regionale Probleme wegen der derzeitigen Ländergrenzen als unlösbar erweisen sollten — starke politische Impulse die Folge sein.

Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die im Jahre 1976 beschlossene Änderung des Art. 29 GG zu sehen. Mit dem neuen Abs. 4 („Wird in einem zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat, von einem Zehntel der in ihm zum Bundestag Wahlberechtigten durch Volksbegehren gefordert, daß für diesen Raum eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeigeführt werde, so ist durch Bundesgesetz innerhalb von zwei Jahren entweder zu bestimmen, ob die Landeszugehörigkeit gemäß Absatz 2 geändert wird, oder daß in den betroffenen Ländern eine Volksbefragung stattfindet.“) wurde die Möglichkeit eröffnet, ein Neugliederungsverfahren durch ein Volksbegehr in einem durch Ländergrenzen zerschnittenen Ballungsraum einzuleiten. Es könnte sich durchaus erweisen, daß eine Initiative aus der Bürgerschaft mehr zuwege bringt, als der Verfassungsbefehl des früheren Art. 29 zu bewirken vermochte.

Das bedeutendste Beispiel ist der Rhein-Neckar-Raum. Wenn die dortigen Kooperationsbemühungen in einer wichtigen Frage an der Haltung der beteiligten Länder scheitern sollten, könnte sich ein genügend starker politischer Wille entwickeln, der zum ersten Mal nach der Bildung des Landes Baden-Württemberg einen zweiten Akt der Neugliederung einleiten würde. Rückwirkungen auf andere Bereiche des Bundesgebietes wären dann nicht mehr auszuschließen.

Die Chance bleibt. Ob sie genutzt wird, werden wir erst um die Jahrhundertwende wissen.

I.

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der voliziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ So normiert das Grundgesetz die Bedeutung von Wahlen für den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in der parlamentarischen Demokratie.

Parlamentswahlen bieten regelmäßig die Chance zur Ablösung von Regierungen, zur erneuten Legitimation oder Regeneration für bestehende Regierungen, sie sind verbunden mit der Mobilisierung der Bevölkerung für politische Themen, Parteien und Personen, sie sorgen für Höhepunkte in der Arbeit von Parteimitgliedern, sie haben vielfach auch einen Klärungs- und Disziplinierungseffekt auf die Diskussion innerhalb der Partei.

Hinter uns liegt — von den Kommunalwahlen in Hessen und den Teilkommunalwahlen in Niedersachsen abgesehen — seit den Bundestagswahlen vom Oktober 1976 eine wahlfreie Zeit. Diese diesmal besonders lange politische Atempause hat sicherlich ihre Vorteile gehabt. So mögen die schweren, durch die relevanten politischen Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam getragenen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Aktion in Mogadischu auch durch diese Atempause erleichtert worden sein. Auch wird man nicht übersehen können, daß der neue Anfang in Hessen durch Holger Börner und in Berlin durch Dietrich Stobbe dadurch begünstigt wurde, daß an anderen Orten spektakuläre Wahlkämpfe nicht in die erste Phase ihrer Regierungstätigkeit hineinspleißen.

Diese Atempause einerseits und die vor uns liegende Kette von Landtagswahlen in diesem und im nächsten Jahr andererseits mögen Anlaß sein, darüber nachzudenken, ob und Inwieweit eine mehr oder weniger unsystematische Folge von Landtagswahlen im Laufe einer Legislaturperiode des Bundestages mit Vor- oder Nachteilen verbunden ist. Ferner wird für die Zukunft ein neues Datum zu berücksichtigen sein: Zu den Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahlen tritt die Wahl zum Europäischen Parlament hinzu, erstmals voraussichtlich im Frühjahr 1979.

Gegen eine unsystematische Aneinanderreihung von Landtagswahlterminen dürften zunächst Bundesargumente sprechen. Aus der Sicht vieler Bonner Akteure werden Landtagswahlen als Störfaktoren betrachtet, wenn es um den kontinuierlichen Ablauf und die vorherige Kalkulierbarkeit einer Legislaturperiode des Bundestages, die Zusammensetzung des Bundesrates und die Umsetzung des Arbeitsprogramms der Bundesregierung geht. Dabei muß man den geforderten Einsatz von Bundespolitikern in Landtagswahlkämpfen sehen, das Überdrehen von Apparaten, die Gefahr, daß durch ein Hangeln von Termin zu Termin der Zwang zum Denken und Entscheiden in kurzen Fristen weiter gefördert wird. Mittel- und langfristige Perspektiven bleiben dadurch eher auf der Strecke.

Allerdings lassen sich auch Argumente für die heute gegebene Aneinanderreihung von Landtagswahlterminen nennen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß dies nicht etwa zu Wahlmüdigkeit oder -verdrossenheit geführt hat. In den letzten Jahren ist die Wahlbeteiligung keineswegs zurückgegangen, im Gegenteil. Man kann auch die These vertreten, daß maximal elf Landtagswahltermine innerhalb von vier Jahren insgesamt zu einem Ausbalancieren wechselnder politischer Strömungen und Stimmungen führen können und daß es daher sinnvoll ist, wenn jede einzelne Landtagswahl bundespolitisch gesehen nur begrenztes Gewicht hat.

Interessant sind in diesem Zusammenhang einige empirische Erfahrungen. Seit Adenauers Zeiten unterliegt die jeweilige Bundesregierung in der Mitte der Legislaturperiode einem gewissen Stimmungsverlauf in der Bevölkerung; in dieser Phase stattfindende Landtagswahlen kommen meistens der Opposition zugute. Deshalb wird es z. B. nicht im Interesse der jeweiligen Bundesregierung und der sie stützenden Partei bzw. Parteien sein, Landtagswahlen in der Mitte der Legislaturperiode zu bündeln.

In den 60er Jahren hat die SPD über einen längeren Zeitraum hinweg durch eine Aneinanderreihung von Wahlerfolgen in Landtags- und Kommunalwahlen den Boden für die Entscheidung der Wähler bei der Bundestagswahl 1969 und für den Regierungswechsel vorberei-

tet. Eine ähnliche Hoffnung der CDU/CSU hat sich mit der Bundestagswahl 1976 zerschlagen. Die Strategie, Punkt für Punkt für den großen Schlag zu sammeln, führte dort zu einer herben Enttäuschung. Sie dürfte maßgeblich sein für die bohrenden Versuche der CSU, bundesweit eine vierte Partei zu etablieren.

II.

Zu untersuchen ist auch, wie sich die unsystematische Aneinanderreihung von Landtagswahlen auf den administrativen Alltag des Bundes und der Länder sowie bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern auswirkt. Zunächst ist festzustellen, daß der Großteil der Arbeit in den Administrationen und in den Bund-Länder-Gremien durch ein hohes Maß an Kontinuität geprägt ist, unabhängig von anstehenden Wahlen. In Bonn habe ich oft die Bemerkung gehört: „Irgendwo gibt es immer Wahlen, wollte man darauf Rücksicht nehmen, würde gar nichts mehr passieren.“

Und in der Tat dürfen – handele es sich um Konjunkturrat, Finanzplanungsrat, Ministerpräsidentenkonferenz, die regelmäßigen Gespräche zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern oder die Planungsausschüsse der drei Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a des GG – Entscheidungen oder Empfehlungen in erster Linie durch kurzfristig anstehende Probleme oder regelmäßig wiederkehrende Aufgaben bestimmt sein.

Im übrigen wird jede Regierungstätigkeit – ob im Bund oder bei den Ländern – durch den Ablauf der für sie maßgeblichen Legislaturperiode geprägt, und d. h. für neue Vorhaben idealtypisch:

- Im 1. Jahr wird auf der Grundlage der Regierungserklärung konkretisiert, was man will.
- Im 2. Jahr erfolgt die Abstimmung mit Ressorts, Verbänden und Fraktionen.
- Im 3. Jahr wird das Vorhaben verabschiedet.
- Im 4. Jahr wird umgesetzt, vorgezeigt und „verkauft“.

Bei einer fünfjährigen Legislaturperiode – wie in Nordrhein-Westfalen – verlängern sich die einzelnen Phasen entsprechend.

Will ein Ressortchef erfolgreich sein, wird er sich bei seinem Versuch, diesen Idealtypi-

schen Ablauf für seine Schwerpunktvorhaben anzusteuern, auch nicht von exogenen Faktoren wie Landtagswahlen in anderen Ländern oder der Bundestagswahl abhalten lassen. Denn aufgrund seiner Ressortverantwortung wird er Wert darauf legen, trotz aller Umstände im politischen Umfeld zum Ende der Legislaturperiode eine anständige Bilanz vorzulegen. Unter welchen Rahmenbedingungen diese zu stande gekommen ist, wird bekanntlich anschließend weniger gefragt.

Allerdings wird man bei diesen die Kontinuität der politischen und administrativen Arbeit hervorhebenden Bemerkungen eine wichtige Einschränkung machen müssen. Würde man z. B. im Extrem alle Landtagswahlen auf einen Termin innerhalb der Legislaturperiode des Bundes konzentrieren, so würde faktisch die Legislaturperiode des Bundes in zwei Hälften zerteilt. Dies würde mit Sicherheit zu parallelen Einschüttungen für die Arbeit von Bund-Länder-Gremien und ebenfalls in den Landesregierungen und -parlamenten führen. Wenn bereits von vielen die Kürze einer vierjährigen Legislaturperiode kritisiert wird und Nordrhein-Westfalen mit einer fünfjährigen Periode arbeitet, so würde eine solche Konzentration aller Landtagswahlergebnisse die vielfach kritisierte Kurzatmigkeit der Politik noch verstärken. Dieser Gedanke ist daher abzulehnen.

Nachrichtlich sei noch darauf hingewiesen, daß eine andere mögliche Überlegung, Bundestags- und Landtagswahlen sogar zusammenzulegen, völlig ausscheiden muß, da dann das landespolitische Element bei den Landtagswahlen noch mehr zurückgehen würde. Der damit verbundene Vorteil, die Machtverhältnisse im Bundesrat auf vier Jahre hinaus kalkulieren zu können, würde durch einen Verlust an landespolitischer und damit regionaler politischer Substanz erkauft. Außerdem würde der Charakter des Bundesrats in einer Richtung, die ohnehin kritisiert wird, noch weiter verstärkt.

III.

Wenn solche Konzentrationsüberlegungen also abzulehnen sind, so darf doch die Frage gestellt werden, ob es nicht gut wäre, wenn es mehr politische Atempausen und dafür größere Zeiträume zwischen den Landtagswahlen gäbe.

Das bedeutet die Suche nach einem Mittelweg zwischen der Konzentration auf einen Termin und der Aneinanderreihung auf viele Termine. Als Denkanstoß soll folgendes „regionale Wahlmodell“ in die Diskussion eingebracht werden.

Ein Blick über unsere Grenzen zeigt uns, daß wir mit unserem föderativen System und mit der verfassungspolitisch vergleichsweise starken Stellung von Landesregierungen und -parlamenten auch in Deutschland historisch gegebene Regionalisierungstendenzen gut aufgefangen und in einem gesamtstaatlichen Rahmen eingepaßt haben. Es muß doch auftreten, daß es z. B. in Großbritannien, in Frankreich oder Spanien z. Z. lebhafte Debatten gibt, das regionale Element zu stärken, und daß Maßnahmen getroffen werden, diesen Bestrebungen zu entsprechen. Allerdings wird bei uns die Klage geführt, daß Landtagswahlen immer mehr unter bundespolitischen Aspekten gewertet werden. Landespolitische Themen würden immer stärker Gefahr laufen, in eine Nebenrolle gedrängt zu werden. Ein Ergebnis dabei ist sicherlich, daß Innere Strukturprobleme einzelner Länder – handele es sich z. B. um die sogenannte Stadtflucht aus den Großstädten, die Entleerung von Teilen des ländlichen Raumes oder die Umstellungsprobleme in Städten mit überalterter industrieller Monostuktur – dabei in der bundesweiten Aufmerksamkeit eher verloren gehen.

Das „regionale Wahlmodell“ geht von der These aus, daß bei parallelen Landtagswahlen benachbarter Länder ein gemeinsames Interesse entstehen würde, diese Probleme stärker in den Vordergrund zu bringen und sie damit als Länderprobleme bundesweit zu thematisieren.

Der heutigen Tendenz, daß bundespoltische Themen immer stärker in Landtagswahlen hineinspielen, würde zumindest ein Gegen gewicht eröffnet, indem regionale Probleme zu bundespolitischen Themen gemacht würden.

IV.

Ein solches „regionales Wahlmodell“ könnte z. B. wie folgt aussehen:

- a) Gleicher Wahlermin für die vier norddeutschen Länder und Berlin. Nach dem derzeitigen Stand ginge es dabei um circa

8,9 Millionen Wahlberechtigte und 15 Bundesratstimmen. Hinzu kommen die 4 Berliner Bundesratstimmen mit eingeschränktem Stimmrecht bei circa 1,5 Millionen Wahlberechtigten für die Wahl zum Abgeordnetenhaus. Parallelwahlen in den drei Stadtstaaten würden z. B. die Chance bieten, die Großstadtprobleme bundesweit stärker zu thematisieren.

- b) Parallelwahlen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland mit insgesamt circa 7,4 Millionen Wahlberechtigten und 11 Bundesratstimmen.
- c) Parallelwahlen in Bayern und Baden-Württemberg mit circa 13,7 Millionen Wahlberechtigten und 10 Bundesratstimmen.
- d) Dann verbleibt das größte Land Nordrhein-Westfalen mit über 12 Millionen Wahlberechtigten und 5 Bundesratstimmen. Die von der übrigen Systematik abweichende „Isolierung“ von Nordrhein-Westfalen lässt sich aufgrund der Größe dieses Landes und der Schlüsselrolle, die dieses Land im Vorfeld von Bundestagswahlen eingenommen hat, rechtfertigen.

Dieser Denkanstoß würde als mittlerer Weg zwischen dem heutigen Zustand und anderen möglichen Extremlösungen längere politische Atempausen eröffnen und damit die Chance zu mehr politischer Regenerationsfähigkeit bieten. Im Übrigen könnte damit auch ein Bedeutungszuwachs für die Kommunalwahlen, den politischen Entscheidungen vor Ort, verbunden sein, die freiwerdende zeitliche Lücken auffüllen könnten. Auch die Europawahl ließe sich dann ihrem Stellenwert entsprechend voraussichtlich besser in das politische Kalendarium einordnen.

Zu den Realisierungschancen eines solchen Modells mag man eher eine skeptische Haltung einnehmen. Es ginge hier ja wirklich um mehr als um die Koordinierung von Ferienterminen. Sicherlich gibt es im Bund-Länder-Verhältnis sehr viel dringendere Probleme, die es aktuell zu lösen gilt. Dennoch könnte ein solches Modell eine Orientierung und ein Leitbild abgeben, in das die Realität schrittweise hineinwachsen könnte.

Abzuschließend werden zusammenfassend folgende Thesen vertreten:

- 1. Es wäre für das politische System insge-

samt günstig, gäbe es zwischen verschiedenen Wahlerminen längere Atempausen.

- 2. Der bisherige Wahlkalender erscheint unbefriedigend, weil er die Kurzatmigkeit der Politik eher fördert und politische Apparate teilweise überfordert.
- 3. Eine Konzentration aller Landtagswahlen auf einen Termin muß abgelehnt werden, da er inmitten der Legislaturperiode des Bundes regelmäßig in eine Schwächeperiode der jeweiligen Bundesregierung fallen könnte, faktisch zu einer zweiten Bundeswahl führen, die Bedeutung landespolitischer Themen weiter einschränken, die Stellung des Bundesrates noch eingeschränkt verändern und die Legislaturperiode des Bundes, aber ebenso die Arbeit von Bund-Länder-Gremien sowie die von Landesregierungen und -parlamenten in zwei Teile zerschneiden würde.
- 4. Weil als neues Faktum die Europawahl auftaucht, besteht Anlaß, über ein neues Wahlkalendarium nachzudenken.
- 5. Vernünftig und realistisch erscheint es, als mittleren Weg eine Bündelung von Landtagswahlterminen nach regionalen Gesichtspunkten vorzunehmen und benachbarte Länder gleichzeitig wählen zu lassen. Damit könnten Regionalprobleme eher bundesweit thematisiert und das Konkurrenzelement zwischen benachbarten Ländern verstärkt werden.

Uwe Leonardy:

Halten wir den Staat für perfekt?

Dies ist keine Abhandlung über die Ursachen des Terrorismus. So sehr hat sich die Diskussion über den Staat schon verengt, daß eine solche Klarstellung am Anfang eines Artikels notwendig scheint, der die Vollkommenheit unseres Staatswesens – oder jedenfalls unsere Ansichten darüber – mit einem Fragezeichen versieht. Traurig, aber wohl wahr. Ein Trauerspiel ist denn auch der Gegenstand des Beitrags: die Kluft zwischen Ankündigung und Realität in der Reform dieses Staates.

Bestandsaufnahme

Wie sah das aus in den „Perspektiven im Übergang zu den siebziger Jahren“ von 1968, in den Regierungserklärungen der ersten beiden sozial-liberalen Kabinette von '69 und '73 und im Ersten Entwurf des Orientierungsrahmens, der uns bis 1985 zu führen versuchte? Und was ist im Bereich der Staatsorganisation davon übrig geblieben?

Auf den Feldern des konstruktiven Unbehagens, die uns der geistige Umbruch von 1967/68 bewußt gemacht hatte, wollten wir in Bund, Ländern und Gemeinden wie in allen drei Gewalten des Staates nicht wenig Neues bewirken. Aber viel Notwendiges, wie uns damals schien. Ist es heute weniger notwendig geworden? Wir wollten

- den Bürgern mehr Beteiligungsrechte erschließen,
- den Parlamenten mehr Durchsetzungskräfte verleihen,
- den Regierungen zu mehr Planung verhelfen,
- die Verwaltungen leistungsfähiger machen,
- den öffentlichen Dienst besser organisieren,
- die Rechtsprechung schneller gestalten,
- Bund und Länder in klarere gegenseitige Arbeitsverhältnisse bringen und zu diesem Zweck insbesondere
- die Länder neu gliedern.

Niemand konnte damals behaupten, dass alles sei nur Lippenbekenntnis gewesen. Auf jeden Fall wurde politische, wissenschaftliche und administrative Arbeitskraft in großem Ausmaß damit beschäftigt (und dafür bezahlt), die konkret aufzunehmenden Reformvorhaben in allen diesen Gebieten zu sichten, zu prüfen und in Vorschlag zu bringen. In einem Ausmaß

immerhin, von dem es schwerfällt zu glauben, es sei nur als Alibi veranstaltet worden. Es wurden eingesetzt:

- die „Langzeit-Kommission“ der Partei, insbesondere Ihre Arbeitsgruppe I zum Verhältnis zwischen Bürger und Staat,
- zahlreiche Gremien zur Parlamentsreform beim Bundestag und bei den Parlamenten der Länder,
- ein neu gestaltetes Bundeskanzleramt mit der besonderen Aufgabe, die Planung zu planen,
- eine Projektgruppe des Bundes zur Regierungs- und Verwaltungsreform und ein ihr übergeordnetes „Reformkabinett“ der Bundesregierung,
- eine Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstes beim Bundesminister des Innern,
- eine Reihe von Fachkommissionen in den Bereichen von Recht und Gerichtsorganisation,
- eine Enquete-Kommission des Bundestages zur Verfassungsreform mit deutlichem Arbeitsschwerpunkt im Bund/Länder-Verhältnis,
- eine Sachverständigen-Kommission zur Neugliederung des Bundesgebiets. Wo sind sie geblieben? Was ist aus ihrer Arbeit geworden? Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die meisten von Ihnen wurden verschrottet, Ihre Vorschläge blieben überwiegend Makulatur – genauer: sie wurden von uns selber dazu gemacht.
- Die (vermutlich zu) konkreten Vorschläge des 1. OR-Entwurfs zu Bürgerbeteiligung und Staatsorganisation gingen in der allgemeinen Philosophie des endgültigen Orientierungsrahmens ebenso unter wie der gesamte Besondere Teil dieses Entwurfs.
- Die Parlamentsreform war weitgehend nur dort erfolgreich, wo sie Oppositionsrechte stärkte; ihr auf das Gesamtparlament bezogenes Ziel blieb auf der Strecke.
- Das Bundeskanzleramt plant allenfalls noch die Strategie der Regierung; die weiterreichende Planung, besonders die mit den Ländern, ist tot.
- Die Projektgruppe zur Regierungs- und Verwaltungsreform und das Reformka-

- binett sind aufgelöst; Ihre Ergebnisse blieben auf wenige Ministerien beschränkt.
- Die Reform des öffentlichen Dienstes hat es zwar bis zu einem Aktionsprogramm gebracht, aber auf seiner Basis wird nicht agiert.
- Einzig die materielle Rechtsreform macht mühsamen Fortschritt; die der Gerichtsorganisation liegt bei den Akten.
- Die Vorschläge der Enquete-Kommission zur Verfassungsreform, jedenfalls die im Bund/Länder-Bereich, binden weder Konsens noch ernsthafte Durchsetzungswillen.
- Die Länderneugliederung ist durch Verfassungsänderung von einem Auftrag zu einer Ermächtigung des Grundgesetzes geworden; die Vorschläge der Ernst-Kommission erzeugen in schöner Eintracht Fachkomplimente wie Desinteresse im politischen Raum.

Dies also ist die Bilanz. Halten wir also den Staat für perfekt, da wir offenbar nichts mehr an ihm zu ändern vorhaben? Auf dem Dortmunduer Parteitag, dem Auftakt zur Bundestagswahl 1972, klang das noch anders: „Ohne Staatsreform gibt es keine Gesellschaftsreform“ war Willy Brandts Feststellung dazu. Widersprochen hat damals niemand, und in der Sache wäre das wohl auch kaum möglich gewesen; denn ohne brauchbare Werkzeuge kann man nicht bauen. Widersprochen hat auch schon vorher niemand, als in der Regierungserklärung von '69 das seither viel zitierte Wort fiel, daß wir „mehr Demokratie wagen“ wollen. Wenn wir nicht meinen, daß dieser Staat schon perfekt sei, gehört beides zusammen. Oder glauben wir neuerdings, Staatsreform und mehr Demokratie stünden im Gegensatz zueinander?

Verwirrung

Dies ist allerdings der Eindruck, den man gewinnt, wenn man jüngere Äußerungen von Repräsentanten so verschiedener Denkschulen wie der des Bundeskanzlers und der Erhard Epplers zu überraschend gleichen Nennern gelangen sieht, soweit es die Beurteilung organisatorischer Reformen betrifft:

So wie der Bundeskanzler in seiner Rede vor dem Städte- und Gemeindebund am 27. Oktober 1977 (Bulletin der Bundesregie-

rung S. 1033 ff.) hat es Erhard Eppler in seinem dem Partivorstand vorgelegten Papier über „Grundwerte in einer gefährdeten Welt“ für richtig gehalten, zum Beispiel die von der SPD in den vergangenen Jahren immerhin ganz entscheidend mitgetragenen, vielerorts sogar von ihr initiierten Gebietsreformen in den Gemeinden und Kreisen in Grund und Boden zu verdammen. „Befremdung und Entfremdung von Millionen Bürgerinnen und Bürgern durch Gebietsreform allüberall!“ (Helmut Schmidt). „Wo kommunale Lebensqualität zunehmend vermindert wird – z. B. durch ... bürokratische Gebietsreform und bürgerferne Verwaltung – wird die freie Entfaltung bürgerlichen und demokratischen Lebens erschwert“ (Erhard Eppler). Ist eigentlich jetzt schon vergessen, daß die Gebietsreformen auf den Weg gebracht wurden, um „kommunale Lebensqualität“, sprich: Selbstbestimmung dort wieder möglich zu machen, wo längst zu klein gewordene Lebensräume in zwangsläufig entstandenen Geflechten von Überörtlicher Reglementierung, Zweckverbänden und anonymen Organisationsformen den Erstickungstod kommunaler Selbstverwaltung vor sich hinstarben? Und hat jemand ernsthaft erwartet, daß die Bewohner neuer und dazu noch größerer politischer Gebäude in wenigen Jahren schon dasselbe Gefühl der Vertrautheit zu ihrem Haus haben könnten, wie sie das in ihrem zum Teil seit Jahrhunderten gewärmten Häuschen zuvor gehabt hatten?

Wenn wir gegenüber unseren Zielen so vergeßlich und gegenüber unseren Erfolgen so ungeduldig sein wollen, dann allerdings sollten wir von staatlichen Reformen die Finger weglassen. Ein etwas längerer Atem gehört schon dazu. Und es gehört auch dazu eine etwas stärkere Loyalität zu den Vielen im eigenen Lager, die sich für die Durchsetzung solcher erst langfristig wirksamen Reformen oft unter Selbstverleugnung herumschlagen müssen. Was ist das für eine Verwirrung, in der man aus purer Stimmungsanpassung nicht nur seine zuvor für richtig erkannten Prinzipien, sondern mit Ihnen dazu auch noch seine Leute aufgibt?

Die Gebietsreformen sind nur ein Beispiel dafür. Mit allem, was wir von Planung gehalten haben und was wir heute darüber reden,

ist es nicht anders. „In Deutschland herrscht eine Planungs- und Prognoseeuphorie“ (Helmut Schmidt a.a.O.). Und: „Das – auch in der Sozialdemokratie – früher weit verbreitete Vorurteil, daß eine gerechtere und vernünftigere Gestaltung der Lebensumstände nur durch die Schaffung größerer Planungseinheiten ... zu erreichen sei, hat sich vielfach als Hindernis sachgerechter und humaner Problemlösung erwiesen“ (Erhard Eppler a.a.O.). Womit eigentlich sonst als mit dem Versuch zu Planung und Prognose soll Politik unternehmen können, sich nicht von der Zukunft überraschen zu lassen? Regieren heißt vorausschauen. Oder nicht mehr? Daß sich dabei niemand so aufspielen darf, als sei er planend göttähnlich und wüste die Zukunft, ist jenseits ernsthaften Streites. Aber enthebt uns das von dem Zwang zum Versuch, vom „trial by error“?

Wo also stehen wir in unserer „Philosophie“ zu Reformen am Staat? Von links (Eppler) kommen Töne eines für diese Herkunft erstaunlichen Wertkonservatismus, von dem Annemarie Renger (im „Vorwärts“ vom 20. Oktober 1977) Recht hat, wenn sie ihn der „Grundwertekommission auf Abwegen“ vorhält. Von der pragmatischen Seite der Politik, die man gerne als Rechte bezeichnet (Schmidt), kommt zugleich eine unnötig so weit übers Ziel hinausschießende Verurteilung vorher zweifellos vorhandener Euphorien, daß sie in eine Umkehrung früherer Ziele oder zumindest in ein Mißverständnis dieser Ziele umschlägt.

Das Ergebnis ist eine erbärmliche Verwirrung der Geister. Sie ist gleichermaßen die Folge des Auf-der-Stelle-Tretens und des Zurückgehens, wie sie ihrerseits weiteres Untätigbleiben auslöst. Der Grund hierfür liegt in dem Fatalisten, das einer auf Konzeptionen und nicht auf Privilegien ausgerichteten Partei überhaupt in den Weg laufen kann: es ist wieder chic geworden, ebenso wissend wie müde zu lächeln, wenn es ums Abwinken geht. „Es“ wird ja doch nichts, was soll's? – eine Haltung, die zur Ära Adenauer paßte, aber wohl kaum zu einer Partei mit reformerschem Anspruch.

Die Frage ist nicht nur, wie lange diese Partei das sich selbst gegenüber durchhält.

Dieses Problem wird sie mit sich selbst nicht nur im Feld der staatlichen Organisation, sondern in der gesamten Reformpolitik austragen müssen. In dem Feld, von dem hier die Rede ist, lautet die entscheidende Frage darüber hinaus, ob wir uns das objektiv leisten können: Ist die Welt etwa einfacher geworden seit '69? Brauchen wir also weniger staatliche Instrumente, um ihrer Probleme Herr werden zu können? Oder können wir uns mit dem Zustand der Jetzigen schon begnügen? Man braucht nicht Epplers Kulturpessimismus zu teilen, um mit ihm die Frage 1 zu verneinen. Ebenso muß man nicht Investitionslenkung als die zentrale Antwort auf alles ansehen, um auch bei den Fragen 2 und 3 zu klarem Nein zu gelangen. Dennoch verhalten wir uns zu allen drei Fragen, als wäre uns dieses Nein nicht bekannt.

Ursachen

Eine der wichtigsten Ursachen hierfür liegt darin, daß wir in unserem politischen Bewußtsein und in den strategischen Folgerungen aus ihm die Zielkonflikte unterdrückt haben, die sich mit Reformen am Staat zwangsläufig verbinden. Für den Teilbereich der Verwaltungsreform hatte der Erste Entwurf des Orientierungrahmens die Unvermeidbarkeit solcher Konflikte (in Tz. 194) ausdrücklich betont:

„Wir sind uns bewußt, daß unvermeidbare Zielkonflikte einer Verwaltungsreform Grenzen setzen:

- Maximale Beteiligung der Bürger einerseits und optimale Erfüllung der Verwaltungsaufgaben andererseits ...
- Mitbestimmung der Verwaltungsangehörigen einerseits, andererseits Kontrolle der Verwaltung durch die Verfassungorgane ...“

Diese Hinweise mögen genügen, um deutlich zu machen, was wir vergessen: die Tatsache, daß wir in diesem Gebiet mehr als irgendwo anders gezwungen sind, mit der Verfolgung eines Ziels ein anderes zu begrenzen. Wir haben das Begrenzungserlebnis in vielen Feldern der staatlichen Reform erst nach der Entscheidung vollzogen, und wir haben dann die (eigenen) Entscheidung nachträglich verdammt, ohne das Bewußtsein der Zwangs-

läufigkeit zu gewinnen. Die Attacken auf die Gebiets- und Verwaltungsreformer sind ein typisches Beispiel dafür.

Eine weitere Ursache liegt ebenfalls ganz allein bei uns selbst: Die Partei hat die Debatte um die Handlungsfähigkeit des Staates so sehr auf den Streit um seine wirtschaftspolitischen Instrumente verengt, daß davon alle anderen organisationspolitischen Felder voll überdeckt worden sind. In diese Verengung hat sie sich zum Teil selbst begeben, zum anderen Teil hat sie sich in sie hineintreiben lassen durch die Verdächtigungen der „Systemüberwindung“, die ihr von den Gegnern in der Diskussion um die wirtschaftspolitische Ordnung übergekülppt worden sind. Hinzugekommen ist dann der Streit um die Grenzen der Liberalität in der Terrorbekämpfung. Das Ergebnis war, daß wir den Gegnern gleich zweimal auf den Leim gingen: Wir haben uns verdächtigen lassen, „Systemüberwinder“ und laue Verteidiger des Grundgesetzes zu sein, und in der Reaktion hierauf sind wir ängstlich geworden, überhaupt noch etwas in der Ordnung dieses Grundgesetzes zu ändern. Fatal wird dies dort, wo solche Änderungen notwendig sind, um das Grundgesetz selbst zu erfüllen.

Dabei hat sich eine Neigung gezeigt, mit besonders labiler Anfälligkeit auf die Kritik an Extremen hereinzufallen, ohne rechtzeitig die Extremität von Fehlentscheidungen einzustehen und sie zügig zu korrigieren. Das Paradebeispiel ist hier die Mißbildung Lahnstadt. Nicht nur lassen wir zu, daß diese Überreibung rationaler Politikgestaltung mittlerweile zum Synonym für Planung und Kommunalreform wird, sondern wir lassen uns auch noch dahin verleiten, eben deshalb alles vor wenigen Jahren noch für richtig Erkannte in den Strudel konservativer Nörgelei ziehen zu lassen. Oder sind wir gar Opportunisten, die sich um des zweifelhaften Vorteils der Anpassung an Stimmungslagen willen dazu hergeben, sich selbst zu verraten? Uns fällt offenbar nicht einmal auf, wie genüßlich die Konservativen darauf eingehen. Die eifrige Zustimmung des Oppositionsführers zur Rede des Bundeskanzlers vor dem Städte- und Gemeindebund war ein bereiter Beleg. Dabei beweisen Extremlösungen à la Lahnstadt wohl allenfalls, daß es – natürlich – auch in diesem

Feld Grenzen gibt, die man nicht ungestraft überschreitet. Aber sie sind deshalb kein Anlaß, das Kind mit dem Bade ausschütten zu müssen. Oder ist unsere elffertige Bereitschaft dazu etwa ein Indiz dafür, daß sich Sozialdemokraten mit Organisationsfragen des Staates nur widerwillig befassen?

Damit liegt das nächste Ursachenfeld offen: Die Partei muß aufhören, das Gebiet dieser Fragen als Tummelwiese von „Technokraten“ abzuqualifizieren. Irgendwo gibt es offenbar einen Bruch in unserem historischen Selbstverständnis des Staates, der vielen aus unseren Reihen immer noch als Instrument gegen den demokratischen Sozialismus erscheint. Es wird höchste Zeit zu begreifen, daß gesellschaftspolitischer Reformanspruch und die Weigerung, seine staats- und verwaltungspolitischen Konsequenzen anzuerkennen, zueinander in Widerspruch stehen. „Ohne Staatsreform keine Gesellschaftsreform“ – siehe oben.

Sind wir schließlich zu verfilzt, um Reformen auch an den Filz herankommen zu lassen, in dem unsere politischen Repräsentanten selber als Machthaber sitzen? Angeichts des Trauerspiels um die Länderneugliederung ist man versucht, das zu bejahren. Dabei entschuldigt uns überhaupt nicht, daß dies auch gegenüber den Inhabern von Macht mit anderen politischen Vorzeichen gilt. Wenn es uns mit Erneuerung Ernst ist, müssen wir auch und besonders dann glaubwürdig bleiben, wenn sie Machtstrukturen bei uns selber verändert. Wenn wir allerdings der „Weisheit“ anhängen, damit sei Politik überfordert, sollten wir aufhören, Reformanspruch zu erheben. Oder tun wir das schon?

Schelnursachen

Statt der Ursachen, die uns alle selber angehen und wohl deshalb unformuliert bleiben, werden solche ins Feld geführt, die gar keine sind.

Da ist zunächst die Rede davon, Wirtschaft und Finanzen vertrügen vorläufig Reformen nicht mehr. Das ist sicher in vielen Bereichen ohne Abstriche richtig. Aber es trifft nicht dort zu, wo Reformen gar nicht kostenintensiv sind, wo sie vielmehr in ihrem Effekt dazu führen, durch Beseitigung von Hindernissen wirtschaft-

liche Kraft freizusetzen und damit Arbeitsplätze zu schaffen, wie Produktivität zu erhöhen. Die Beseitigung von Länderrändern in von ihnen zerschnittenen Siedlungs- und Wirtschaftsräumen wäre ein Musterbeispiel dafür.

Dann wird angeführt, der Bürger lehne generell Reformen im Staatsbereich ab oder sie seien jedenfalls für ihn politisch uninteressant. Zunächst einmal widereicht das erste dem letzten. Aber wer das erste annimmt, sollte sich einmal die Zahlen ansehen, die sich 1973 bei Meinungsumfragen über die Neugliederung der Länder ergaben. Er würde sich entweder wundern oder vor lauter Erschauern die Zahlen schnell unterdrücken (was denn auch damals auf allen politischen Seiten zügig geschah); Die Bevölkerung äußerte sich selbst in Gebieten, die man als in sich „festigte“ Staatsgebilde ansah, mit deutlichen Mehrheiten für Veränderungen zum größeren Maßstab! So geschehen in einer Zeit, in der die offizielle Version lautete, das Problembeußtsein der Bevölkerung sei in diesem Feld noch nicht hoch genug, als daß man ihr eine Neugliederung zumuten könnte. Wie hoch es wohl erst geworden wäre, wenn man seine staatspolitische Pflicht erfüllt und über die anstehenden Fragen informiert hätte?

Das führt hier zum letzten der dazu angeführten zwei Scheinargumente: Woher soll Problembeußtsein und damit Interesse denn kommen, wenn sich der Staat in seinen eigenen Angelegenheiten alle Mühe gibt, es vorzuenthalten? Reformen in und am Staat zu unternehmen, heißt nicht, „die Menschen“ in ihrer Beziehung zum Staat und seinen Institutionen „heimat- und bindungslos“ werden zu lassen. Das Gegenteil ist der Fall – vorausgesetzt allerdings, man unterzieht sich der Mühe, die Mängel der Institutionen offenzulegen und um Zustimmung für ihre Behebung zu werben. Die Bereitschaft zur Zustimmung wird nur dann untergehen, wenn sich der Bürger gefoppt sieht.

Dritte Scheinursache ist die These, selbst wenn wir Reformen anstreben, würden sie mangels Konsens mit den Liberalen nicht durchführbar sein. Das zu behaupten, heißt allerdings, die Liberalen des öffentlichen Schwindels anzuklagen. Gerade Ihre jüngste Programmatik enthält in den Kieler Thesen

vom November 1977 weitaus mehr und Konkreteres zu „Bürger, Staat und Demokratie“, als das etwa in den Beschlüssen des Hamburger Parteitags der SPD der Fall ist. Es hindert uns also niemand, die FDP beim Wort zu nehmen, wenn die gemeinsame Verwirklichung unserer dazu schon früher formulierten Zielsetzungen anstünde.

Bleibt als letzte Scheinursache die Personenfrage: Gibt es in der Staatsreform eine „Kontrastphilosophie“ Schmidt/Apel heute contra Brandt/Ehmke gestern? Dies wohl nur dann, wenn mindestens einer von ihnen seine Glaubwürdigkeit freiwillig aufs Spiel gesetzt hätte. Helmut Schmidt war Vorsitzender der Ersten Kommission für den Orientierungsrahmen, Hans Apel leitete in ihr den Arbeitskreis für die Staatsorganisation. Willy Brandt brachte die Erwartungen, von denen hier die Rede ist, auf den Weg, und Horst Ehmke hatte begonnen, sie zu instrumentieren. Kontraste also? – hier nicht. Eher sind sie wohl dort anzusiedeln, wo Überreaktionen auf „Höhenflug-Experimente“ – In der Planung etwa – personalisiert und wo sie in der nachgeordneten Ebene exekutiert werden. Aus diesem Vorgang wird dann allerdings in vermeintlicher Anpassung an die „neue Linie“ sehr schnell ein Antiprogramm zur Vorgängerära.

Wie weiter?

Soll es nun so weitergehen, daß nichts mehr geht? Wenn uns weder Wirtschaftslage noch Bürgerhaltung, Liberales oder entscheidende Personenfragen daran hindern, wenn alle wirklichen Ursachen für Stillstand oder Rückgang bei uns selber zu suchen sind, dann sollten wir wohl die Kraft finden können, die Verfassungs- und Verwaltungspolitik wieder mit Inhalten zu füllen, die unseren Zielen entsprechen. Wir haben nicht nötig, sie an die FDP abzutreten, und wir sollten uns daran erinnern, daß im Aufbruch der Jahre 1967/68 viele zu uns gekommen sind, weil wir in diesen Bereichen Ziele vorweisen konnten. Damit sollten wir nicht leichtfertig umgehen, sondern uns dessen bewußt sein, daß jede Politik Perspektiven nötig hat, wenn sie Faszination ausstrahlen will. Davon ist gegenwärtig in dem hier diskutierten Gebiet nicht mehr viel übrig. Die Perspektiven sind da, wir

Dietrich Sperling: Technischer Fortschritt braucht soziale Voraussetzungen

brauchen „nur“ die Glaubwürdigkeit wieder, sie auch zu vertreten. Andernfalls müssen wir wissen, daß ohne die allein davon ausgehende Motivierung auf die Dauer weder eine Partei noch eine Parlamentsfraktion noch ein Regierungs„apparat“ zur Identifikation mit Aufgaben gebracht werden können, welche die Institutionen selber betreffen, in denen sie leben.

Schaffen wir diesen Sprung und entschließen wir uns auch in anderen Bereichen wieder zur Reformpolitik, dann dürfte das zugleich auch die Selbstbefreiung vom Affärenmanagement sein. Denn wo keine konzeptgebundene Politik mehr stattfindet, wird über Affären geredet – worüber auch sonst? Damit werden in Parlament und Regierung, Partei und Öffentlichkeit Kräfte gebunden, die besser für die Erarbeitung und Durchsetzung von Konzepten eingesetzt wären. Genau dies zu verhindern, ist die Strategie oppositioneller Affärenerzeugung. Dem kann man nur begegnen, indem man die Opposition zum Programmstreit zurückzwingt. In der Staatsreform gäbe es genügend Stoff, um sie herauszufordern dazu.

Nicht weit von der Baustelle des Kernkraftwerks Mühlheim-Kärlisch steht die Kapelle „Zum guten Mann“. Fast an ihrem Standplatz hatte einst ein Dorfschmied eine Steinschleuder aufgebaut. Damit schoß er auf Dampfschiffe, die seinen Erwerb zu nichts machten: Das Beschlagen der Hufe der Treidelpferde, welche die Schleppschiffe stromauf zogen, stellte den wesentlichen Teil seiner Dorforschmiedearbeit dar.

Die neue Dampfschiffahrtstechnik zerstörte seine Lebensgrundlage – wenn sie auch sicher für andere die Befreiung von Mühsal und die Vermehrung von Wohlstand brachte. Sind nun die heutigen Demonstranten gegen Kernkraftwerke Nachfahren des „maschinenstürmenden“ Dorfschmieds von Mühlheim-Kärlisch? Werden andere nach uns die Kernkraftwerksgegner ebenso leicht für Irrende halten, wie wir es mit dem Dorfschmied tun?

Marx sang im „Kommunistischen Manifest“ der Bourgeoisie ein „hohes Lied“. Er beschrieb Ihre weltumstürzenden Wirkungen: „Die Bourgeoisie hat in ihrer kaum hundertjährigen Klassenherrenschaft massenhafte und kolossale Produktionskräfte geschaffen, als alle vergangenen Generationen zusammen. Unterjochung der Naturkräfte, Maschinerie, Anwendung der Chemie auf Industrie und Ackerbau, Dampfschiffahrt, Eisenbahnen, elektrische Telegraphen, Urbarmachung ganzer Weltteile, Schiffsbarmachung der Flüsse, ganze aus dem Boden hervorge-stampfte Bevölkerungen – welches frühere Jahrhundert ahnte, daß solche Produktionskräfte im Schoße der gesellschaftlichen Arbeit schlummerten?“

Tiefgreifende Veränderung

Er begriff den historischen Aufstieg des Bürgertums als eine tiefgreifende Veränderung aller Lebensbedingungen, auch der Vorstellungen, Anschauungen und Begriffe, und erwartete eine vergleichbare weitere umfassende Veränderung der Lebensverhältnisse und des Bewußtseins aus der Umwaltung der bürgerlichen Gesellschaft. Die Rasanz der technischen Entwicklung hat seither zugenommen: Automobil, Flugzeug, Radio und Fernsehen, eine Vielzahl elektrischer Geräte – ganze Bevölkerungen wurden in den Boden „zurückgestampft“ – wer ahnte . . . ? Skeptiker fragen, ob die menschliche Gesellschaft die von ihr heraufbeschworenen Probleme überhaupt wird lösen können.

In seinem ersten Buch über die Technik-Revolution („Die Zukunft hat schon begonnen“) beschreibt Robert Jungk einen Raumfahrtmediziner und referiert seinen Ausspruch: „Gemessen an seinen bevorstehenden Flugaufgaben ist der Mensch eine Fehlkonstruktion“. Sind wir Menschen, gemessen an unseren Zukunftsaufgaben zur Sicherung unserer ökologischen Lebensbedingungen, zulänglicher konstruiert – und zwar nicht nur im biologi-

schen Sinn, sondern im Sozialverhalten und in der Fähigkeit zur individuellen Aneignung jener Verhaltensformen, mit denen die Erzeugnisse der Großtechnologie unfallfrei über viele Jahrtausende hinweg kontrolliert werden können?

Welßer Fleck

Im Buch „Atomstaat“ spricht Jungk vom „Fortschritt in die Unmenschlichkeit“, der beim Betreiben von Kernkraftwerken und den zu ihnen gehörenden Aufarbeitungsanlagen und Atommülldeponien sowie den zwischen diesen stattfindenden Transporten gemacht wird. Er beschreibt düster einen schmalen Ausschnitt aus dem breiten Bereich sozialer Folgen, die mit der friedlichen Nutzung der Kernkraft unweigerlich verknüpft sind. Doch die Unabdingbarkeit der funktionalen Anpassung menschlichen Verhaltens an die durch Großtechniken — nicht nur die der Atom-Energie — in Gang gesetzten Abläufe ist in der Forschung ein „welßer Fleck“ geblieben.

Zu welcher beharrlichen Selbstdisziplin, zu welcher keine Sekunde nachlassenden Sorgfalt, zu welcher Umsichtigkeit beim Entwickeln und Produzieren von Werk- und Wirkstoffen müssen wieviele Menschen in Zukunft fähig sein? Welches Spürvermögen für mögliche Gefahren muß massenhaft angeeignet werden, damit alles Neue auf seine Umweltwirkungen frühzeitig geprüft wird und nicht wie Aerosole, Holzschutzmittel, Abfallprodukte und deren Abbauprodukte eine mögliche Gefahr für Trinkwasser und Lebensluft bedeuten? Und welche Kenntnis von interdisziplinären Forschungsergebnissen muß verbreitet sein, damit das Spürvermögen wirkungsvoll wird?

Die Produktionsprozesse der Großindustrie haben im Verfahren, in Zwischen- und Endproduktion, in Abfällen und schließlich in deren späterem, nie beabsichtigtem Zusammenwirken ein Gefährdungspotential in sich, das genauso kontrolliert werden müßte wie jenes, das mit der Kernkraft erzeugung gesetzt wird.

Nicht mit Technik allein

Aber auch die großtechnische Zentralisierung von Versorgungseinrichtungen und der weiträumige Ausbau der Versorgungsnetze wandeln „lokale“ Gefahrenmöglichkeiten in regionale und überregionale um. Dies gilt für Wasser- und Energieversorgung aller Art. Die Vergiftung von Trinkwasser, und zwar nicht nur die absichtliche etwa durch Terroristen, oder von aufzubereitendem Oberflächenwasser der Flüsse, die Überlastung eines Zentralschalters in einem Umspannwerk, der Untergang eines Gifttransportschiffs können die Bevölkerung ganzer Staaten, die Wirtschaft oder Fischerei von Regionen in Katastrophen stürzen. Wenn heute der Staat Vorschriften treffen sollte, um allen möglichen

Problemen mit vorrätig gehaltenen Apparaturen schnell begegnen zu können, wäre seine Finanzkraft überfordert.

Die Erkenntnis, daß in den Großtechniken ein Gefährdungspotential schlummert, führt zu dem Schluß, daß an dessen Minimierung bzw. an seinem Abbau gearbeitet werden muß. Nur ist dies selbst nicht mit weiterer Technik allein zu machen, etwa einer Vollautomatisierung zur Störungshinderung. Zunächst einmal müssen die in Neuerungen enthaltenen Wirkungen und Nebenwirkungen erkannt werden: das heißt, Wissen, Kenntnisse, Vorstellungskraft müssen unter Menschen verbreitet werden, um Risiken erahnen und erkennen zu können.

Nun pflegen Naturwissenschaftler und Techniker den Menschen für eine Art unveränderlicher Naturkonstante zu halten, die immer die gleichen Eigenschaften hat. Sozialwissenschaftler hingegen sehen die historischen Wandlungen menschlichen Verhaltens und die unterschiedlichen „Lenkungsmechanismen“, etwa durch einen wandelbaren „Sozialcharakter“.

Lenkungsarten

Diesem Vorgang hat David Riesman vor gut 25 Jahren sein Buch „Die einsame Masse“ gewidmet und die Veränderung des Sozialcharakters (der Verhaltenskonformität) im Laufe der Industrialisierung untersucht. Mit den Begriffen „Traditions-“, „Innen-“ und „Außensteuerung“ versuchte Riesman, Lenkungsarten für das Verhalten der Individuen in ganzen Gesellschaftsepochen zu typisieren und mit der Beschreibung der Typen auch darzulegen, inwieweit die „Steuerungen“ zu der jeweiligen Epoche passen, mit ihr funktional verknüpft und für ihren Ablauf notwendig sind. Deshalb interessierte ihn auch, welche Art Erziehung (auch die in früher Kindheit) funktional zu dem zu erwerbenden Sozialcharakter gehört. Riesman beruft sich hier auf die weltweiten Forschungen der amerikanischen Kulturanthropologie und ihrer Bearbeitung psychoanalytischer Erkenntnisse, etwa wenn er Erich Fromm zitiert:

„Wenn eine Gesellschaft gut funktionieren soll, müssen sich ihre Mitglieder einen Charakter aneignen, aus dem heraus sie so handeln wollen, wie sie auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu diesen Gesellschaften oder einer besonderen Klasse innerhalb dieser handeln müssen. Sie müssen genau das zu tun wünschen, was sie notwendigerweise tatsächlich zu tun haben. Äußerer Druck wird durch Inneren Zwang und durch eine besondere Art menschlicher Energie ersetzt, die in die Charakterzüge einfleßt.“

Und Riesman macht auf Erikson aufmerksam, der nach seinen Forschungen feststellt, daß ... die Methoden der Kindererziehung ... unbewußte Versuche sind, aus dem menschlichen Rohmaterial das Verhaltensschema zu gestalten, das das Optimum

In Anbetracht der besonderen naturbedingten Umstände und ökonomisch-historischer Erfordernisse des Stammes darstellt (oder dargestellt hat)."

Dies führt uns zu der Frage, welche ökonomisch-historischen Erfordernisse der in unserer Gegenwart angelegten Zukunft bei schnellem Wandel welchen Sozialcharakter (welche Verhaltenskonformität) bedingen und ob die Erziehungsmethoden (wer genauer unterscheiden will: die Verfahren der Sozialisation in Elternhaus, Schule, Beruf und Freizeit) diesen Anforderungen genügen.

Frage nach den Zielen

Das Abhängigwerden einer Gesellschaft von den Anfagen ihrer Großtechnik zur Energie-Erzeugung ebenso wie zur Massenproduktion und zur Versorgung mit „Infrastruktur“ führt zur Frage nach Erziehungszielen und -methoden sowie deren „Operationalisierung“. Denn Ziele angeben, zu denen keine Wege führen, und Wege nennen, deren Ziel man nicht sagen kann, das gibt keine Problemlösung. Die Naivität früherer Zeiten ist vergangen: im vorigen Jahrhundert wurde zur Freundschaftsfähigkeit erzogen, indem man Schillers „Bürgschaft“ auswendig lernen ließ.

In welchem Ausmaß eine Gesellschaft ihr Verhalten durchgehend, auch ihr Umgangsverhalten gegenüber Kleinkindern, an ihrer Lebensbasis ausrichtete (ohne zu wissen, warum sie was tat), beschreibt Erikson in seinem Bericht über die Sioux-Indianer. Der Büffel war die fast allumfassende Lebenssicherung und Träger aller notwendigen Rohstoffe für Ernährung, Behausung und Bekleidung. Der erfolgreiche Büffeljäger, der seine Beute unentgehtlich verteilte, war „Erziehungsziel“. Die gesamte Lebenspraxis und die mit ihr verknüpfte Ethik des Gebens (statt des Nehmens) prägten auch die Einzelheiten des Umgangs mit Säuglingen und Kleinkindern.

Nun ist, anders als Robert Jungk im „Atomstaat“ es behandelt, Kernenergie für die Weltzivilisation nicht das, was der Büffel für die Sioux-Indianer bedeutete. Aber sie ist mit Ihnen über Hunderttausende von Jahren wirkenden Folgen und ihrer Explosivkraft ein sehr schnell und sehr viel tiefer wirkender Faktor als andere großtechnische Anlagen, die im Prinzip den Atomkraftwerken in ihrem Gefährdungspotential gleichen. So kann sie für deren Auswirkungen als Symbol stehen, denn andere Verbrennungsprozesse belasten den Sauerstoffhaushalt der Erde und die Atmosphäre mit Kohlendioxid. Auch wenn dies langsamer abläuft, wirkt es auf Dauer nicht weniger lebensfeindlich, als es die radioactive Verseuchung tun kann. Ähnliches gilt für Produkte und Abfälle der Chemieproduktion.

Hinzu kommt die mit der Industrialisierung notwendig einhergehende Verbreitung von Kennt-

nissen, die nicht nur zum Wohl der Menschen, sondern auch zur Sabotage genutzt werden können. Intelligente, aber psychisch kranke Menschen können die Bevölkerung ganzer Städte vergiften, ja Schlimmeres tun.

Solidarität oder Überwachung

Deshalb wäre die Einbindung jedes Einzelnen in solidarisch geteilte Werte (nicht nur Wertvorstellungen) eine „Sicherheitsmaßnahme“, deren funktionaler Ersatz die Überwachung jedes Einzelnen.

Die amerikanische Kulturanthropologie, aber auch die empirischen Sozialwissenschaften – wie übrigens auch Riesman – gingen davon aus, daß eine gesellschaftliche Entwicklung, ein durchgreifender Wandlungsprozeß unter ein vorherrschendes Prinzip gestellt sei und eine etwa vorhandene innere Widersprüchlichkeit nicht an die Lebennerven des Gesellschaftssystems röhre.

Dies allerdings muß nicht unbedingt immer so sein. Daniel Bell umschreibt „die Ironie des Schicksals“ des Kapitalismus durch den Hinweis auf die Zerstörung der protestantischen Ethik durch Massenproduktion und Massenkonsument und auf die daraus herrührende „Spaltung der Gesellschaftsstruktur“: „Denn während das System im Hinblick auf die Organisation von Produktion und Arbeit nach wie vor Vorsorge, Fleiß und Selbstdisziplin, Hingabe an die Karriere und den Erfolg verlangt, fördert es im Konsumbereich die Haltung des carpe diem, d. h. Verschwendungs-, Angeberei und die zwangsläufige Jagd nach Amusement. Eines haben freilich beide Bereiche bei aller Verschiedenartigkeit doch gemeinsam: eine absolute Profanität, da das System keinerlei transzendentale Ethik mehr kennt.“ (Die nachindustrielle Gesellschaft, S. 383).

Wenn die Produktionsmentalität (auch im Dienstleistungsbereich) und die Konsumtionsmentalität nicht mehr ein Paar Schuhe, sondern zwei Paar Stiefel bilden, dann taucht die Frage nach den Sozialisationswirkungen von Arbeit und Freiheit und deren Hinüberwirken in die Erziehung in Elternhaus und Schule auf. Ist aber mit einer der Konsumtionsmentalität angepaßten Art Sozialcharakter das Gefahrenpotential der Großtechniken zu bändigen? Hierfür spricht nichts. Für jene Art selbstdisziplinierender Umsichtigkeit und beständig-beharrlicher Aufmerksamkeit, die für die zweckbewußte sorgfältige Kontrolltätigkeit gegenüber Apparaturen aufgebracht werden muß, paßt die Freizeitregelung zu lockeren, Modelauren zugänglichen, Einzelheiten nicht genau nehmenden, permissiven Umgangsformen mit Menschen und Konsumgütern nicht.

Wer die Zukunft der Menschheit mit Ausbau und Vermehrung großtechnischer Anlagen verknüpft sieht, muß sich bewußt sein, daß für die Bewältigung des Gefahrenpotentials „innere Antriebe“ der

Jürgen Reese: Wege der politischen Technologiebewältigung

Menschen nötig sind, die nicht von selbst entstehen, ja deren Entstehen sogar durch Begleitercheinungen der Massenproduktion entgegengewirkt wird. Sicherheit wäre dann nicht mehr mit dem Vertrauen auf die grundsätzliche Vernünftigkeit jedes Einzelnen erreichbar. An dessen Stelle würde die „Kaste“ des Überwachungspersonals treten, eine mit den Vorstellungen egalitärer freiheitlicher Demokratie unvereinbare Entwicklung.

Dilemma

Solange Wirtschaftswachstum auf Massenkonsum beruht und Massenkonsum andere „Tugenden“ erfordert, als die Sicherung der ökologischen Lebensbedingungen sie voraussetzen, entsteht ein unausweichliches Dilemma. An die Stelle der Natur als Umgebung ist die Technik getreten, die sich nun als ebenso gefahrendurchsetzt zeigt wie die früher vom Menschen nicht beherrschte Natur. Beides müßten wir mit „sozialer Organisation“ beherrschen lernen. Aber nicht jede Technik schlechthin. Wenn wir gefährdungsarme Technik verwenden wollten, müßten wir unsere gesellschaftliche Organisation dahin ausrichten.

Daniel Bell spricht von einer aufziehenden „kommunalen“ Gesellschaft, in der wohl nicht die Wirtschaftlichkeit einer Technik Notwendigkeiten einer sozialen Organisation nach sich zieht, sondern die gewünschten Gesellungsformen die Typen der Technik bestimmen und in der dafür die entsprechenden Leistungen zu bringen sind. Dies liefe auf eine Solidarität nicht zur Bändigung eines Gefahrenpotentials hinaus, sondern auf eine zu deren Vermeldung. Einsicht in diese Notwendigkeit ist die Bedingung freier gesellschaftlicher Organisation. Sie verlangt aber auch die Erkenntnis, daß die menschliche Fähigkeit, sich so zu organisieren, wie man zu leben wünscht, bisher alles andere als eine massenhaft auftretende Erscheinung ist. Wäre es anders, wäre die SPD samt ihren Arbeitsgemeinschaften in einem anderen Zustand.

Dennoch: Technischer „Fortschritt“ braucht heute „soziale Voraussetzungen“, damit er nicht demokratischen Rückschritt nach sich zieht.

Wenn im Jahre Null automobilistischer Zeitrechnung eine Gruppe von Wissenschaftlern schlicht festgestellt hätte: Dieses Fahrzeug wird Hunderttausenden Fließbandarbeit bescherten, es wird die bislang friedlichen Straßen und Plätze in lärmende und abgasgechwängerte Gefahrenbereiche verwandeln und auf lange Zeit Jahr für Jahr rund fünfzehntausend Unfalltote und eine halbe Million Verletzte „produzieren“ – hätte sich ein Politiker erlauben wollen, erlauben können, vor solch apokalyptischer Prognose die Augen zu verschließen? Würden wir heute dieselben Autos fahren, über daselbe Verkehrssystem verfügen?

Die Frage ist schon deshalb zu bejahen, weil man nach aller Erfahrung davon ausgehen muß, daß die Prognose sehr unsicher gewesen und deshalb auch kaum unwidersprochen geblieben wäre. Sie ist aber auch deshalb zu bejahen, weil selbst das zuverlässige Wissen nur zu einem Teil das Handeln bestimmt. Der andere, nach allen Erfahrungen weit größere Teil ergibt sich aus Bedürfnissen und Interessen. Und daran, daß das Auto ein elementares Bedürfnis befriedigt und deshalb erfolgreich wie kaum eine andere Technik zuvor die Kapitalwertungsinteressen auf sich gezogen hat, kann überhaupt kein Zweifel bestehen.

Was also nutzt das Wissen um zukünftige negative Folgen einer Technologie, wenn es doch von Unzulänglichkeit behaftet ist und so den Bedürfnissen und Interessen ein leichtes Spiel läßt? Meine These lautet: Das Wissen nutzt innerhalb des Spielraums, der uns durch alternative Befriedigungsformen – hier also alternative Technologien – eröffnet wird. Das allerdings nur in dem jeweils frühen Stadium einer technologischen Entwicklung, in dem die Investitionen an Arbeit und Kapital noch keine irreversiblen Interessenblöcke gebildet haben.

Als die Autoproduktion sich noch nicht zur Großorganisation entwickelt hatte, als noch keine Milliardenbeträge in Werkzeuge investiert worden waren, mit denen man nur ein chromblitzendes, rasendes Fahrzeug bauen kann, da hätte eine vorausschauende Politik eine sicherheits- und umweltfreundliche Autotechnik ohne weiteres durchsetzen können, wahrscheinlich sogar ohne besondere Belastungen der Volkswirtschaft. Man hätte z. B. gesetzlich dafür sorgen können, daß eine Unfallstatistik schon in den Anfängen des hochtechnisierten Individualverkehrs auch über die technische Gefährdung detailliert Aufschluß gegeben haben würde, daß über einen „Benzinpfeiff“ gleichzeitig mit dem Straßenbau auch der Bau von Kinderspielplätzen gefördert und daß der Geräuschbelästigung durch Prämien für die Unterschreitung vorgegebener Lärmwerte wirkungsvoll zu Leibe gerückt worden wäre. Auch unter diesen Bedingungen wäre Verkehr gefährlich geblieben, aber es hätte statt fünf-

zehntausend vielleicht nur zehntausend Tote jährlich gegeben, und das summiert sich über zehn Jahre schon auf eine Differenz von 50 000 Menschenleben, in fünfzig Jahren auf das Leben in einer mittleren Großstadt – von anderen Folgeschäden und Beeinträchtigungen gar nicht zu reden. Manche werden nun sagen, das sei ja Schnee von gestern und ohnedies nicht mehr zu ändern. Ist es das wirklich?

Wenn heute eine Gruppe von Wissenschaftlern prognostizierte, daß die derzeit in Entwicklung befindliche Informationstechnologie jeden Menschen auf einige Daten, auf Kopf- und Fingerarbeit reduziert wird mit der Folge, daß um die Jahrhundertwende rund fünfzehntausend Menschen jährlich unheilbar an Bewegungsmangel, an Neurosen und Psychoosen erkranken, daß eine halbe Million Bürger dieses Landes ständiger ambulanter Behandlung in Einzel- und Gruppentherapie bedürfen und daß die Arbeitslosigkeit statt als Einkommensproblem einer Million Arbeitswilliger als viermillionenfaches Problem der Sinnstiftung von wohlgenährtem, doch „nutzlosem“ Leben erscheint: Würden politische Konsequenzen daraus gezogen? Würde „sich“ die Informationstechnologie unbeeinflußt davon weiterentwickeln?

Auch eine solche Prognose wird zahlreiche Unwägbarkeiten enthalten, und es würde verantwortlichen Politikern leicht fallen, sich von ihr zu distanzieren. Es wird Ihnen um so leichter fallen, als sie sich des Befalls der interessierten Entwicklungsorganisationen und Industrien gewiß sein dürfen. Sie können sie das Wissen ignorieren. Müsste sie es deshalb auch? Ich meine: nein. Eine Forschungs- und Technologiepolitik, die die unerwünschten gesellschaftlichen Folgen der Technologien vermelden helfen will, bedarf dazu allerdings einiger Voraussetzungen.

Drei Voraussetzungen

Die erste Voraussetzung ist eine nüchterne Einschätzung des technologiepolitischen Handlungsspielraums, die zweite die Beschaffung hinreichend unkontroversen prognostischen Wissens, die dritte die Wahl geeigneter Instrumente zur Durchsetzung der Politik.

Beim Handlungsspielraum ist zwischen der historischen und der gesamtgesellschaftlichen Dimension zu unterscheiden. In der historischen Dimension ist zu beachten, daß die Technik längst nicht mehr bloß Werkzeug ist, das man nach Gebrauch weglegen kann. Sie ist fester Bestandteil unserer Gesellschaft geworden in dem Sinn, daß eine große Zahl unentbehrlicher sozialer Zwecke überhaupt nur noch technisch erfüllt werden kann. Dabei hat die Unbekümmertheit technologiepolitischen Laissez-faires dazu geführt, daß sich unsere heutige Gesellschaft auf Technologien stützt, deren Nebenwirkungen immer häufiger andere Formen der

Bedürfnisbefriedigung verdrängen. Deshalb fallen diese Bedürfnisse als neue Zwecke an, die zum Teil wiederum nur unter Einsatz neuer Techniken befriedigt werden können. So ist ein gewichtiger Teil modernen Technologiebedarfs nicht etwa auf eine weitere Verbesserung der Lebensqualität, sondern nur noch auf eine Bewältigung gesellschaftlicher Wirkungen bereits eingesetzter, jetzt „unentbehrlicher“ Technologie gerichtet (z. B. Sicherheitstechnik, Schadstoffbeseitigungstechnik, Meßtechnik, Technik im Gesundheitswesen).

Wenig Spielraum

Generell kann man wohl die Prognose wagen, daß der Anteil der Bewältigungstechnologien am gesamten technischen Aufwand in modernen Gesellschaften immer weiter zunimmt. Auch sie haben gesellschaftliche Nebenwirkungen, die im voraus sorgfältiger Analyse bedürfen. Man muß sich aber darüber klar sein, daß jeder Verzicht auf ihren Einsatz bzw. jede Verzögerung in der Entwicklung von Bewältigungstechnologien uns den negativen Folgen bereits eingesetzter Technologien ausgesetzt sein läßt. Man kann die Entwicklung einer Concorde oder einer Hochbautechnik für Wohnhäuser stoppen bzw. Ihre öffentliche Förderung einstellen, ohne die schon gegebene Lebensqualität zu beeinträchtigen; bei der Schadstoffbeseitigungstechnik geht das nicht. Diese Technologie läßt der Politik nur noch wenig Spielraum.

In der gesamtgesellschaftlichen Dimension hat die Technik längst einen Organisationsgrad erreicht, der die Entscheidung über ihre Entwicklung, über Ihren Einsatz und über ihre Stilllegung in den meisten Fällen auch schon zu Entscheidungen über Rendite und Arbeitsplätze macht – zu wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen also. Als ultima ratio bleibt die Möglichkeit solcher Eingriffe zwar stets erhalten. Humaner und zudem leichter durchsetzbar ist aber die politische Lenkung einer technologischen Entwicklung, solange sich Ihr Organisationsgrad noch in engen Grenzen hält. Die Technologiepolitik braucht Ihr Wissen um die gesellschaftlichen Folgen einer Technologie deshalb zu einem möglichst frühen Zeitpunkt und muß um dieser Bedingung willen die Unsicherheit von Prognosen in Kauf nehmen.

Daran knüpft die zweite Voraussetzung der Forschungs- und Technologiepolitik an. Die Unzuverlässigkeit der Prognosen erlaubt ihre Nutzung in der politischen Auseinandersetzung nur bedingt. Es müssen deshalb alle Anstrengungen unternommen werden, das jeweils verfügbare prognostische Wissen über die voraussichtlichen Nebenwirkungen einer technologischen Entwicklung zu vermehren und voll auszuschöpfen. Hier eröffnet sich ein weitestes Feld vielfältiger Methoden und unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen, das derzeit unter dem Be-

griff „Wirkungsforschung“ eigenständige Bedeutung zu erlangen scheint. Mit Ein-Mann-Expertisen ist diesen Problemen nicht mehr beizukommen und schon gar nicht mit dem für andere Aufgaben durchaus zweckmäßigen Beraterwesen in der Forschungs- und Technologiepolitik. Wirkungsforschung verlangt nach intensivem, kontinuierlichem Studium der Entwicklung und des Einsatzes von Technik, wie es letztlich nur organisierte Wissenschaft hervorbringen kann.

Hier und da war von Politikern und industrienahe Stellen die Sorge zu vernehmen, zuviel Beiden über die gesellschaftlichen Wirkungen technologischer Entwicklungen könnten den technischen Fortschritt behindern, unsere internationale Konkurrenzfähigkeit schwächen usw. Solche Einstellungen häufen sich seit der Kernenergiediskussion. Sie führen uns zu der oben erwähnten dritten Voraussetzung, zum Problem der Wahl des Weges, den man zur Abwendung prognostizierter negativer gesellschaftlicher Wirkungen beschreiten will. Hier läßt sich zwischen innovativen, kompensatorischen und prohibtiven Lösungen unterscheiden. Der klassische Lösungsansatz ist der prohibitive: Die Technologie entwickelt sich entlang der jeweiligen gesellschaftlichen Verwertungsbedingungen. Erst wenn sich eine bestimmte Anwendungsform als politisch unerträglich erweist, wird mit Gesetz ein Verbot dieser Anwendung ausgesprochen. Das war zum Beispiel beim Benzin-Bleigesetz der Fall.

Der klassische Lösungsansatz versagt, wenn die organisierten Interessen ein Verbot nicht mehr zulassen. In solchen Fällen hat sich die kompensatorische Vorgehensweise politisch bewährt. Für besondere Gefährdungen im Umgang mit technischen Geräten werden Gehaltszulagen gezahlt, ebenso für Lärm- und sonstige Belästigungen. Die gesetzliche Pflicht zur betrieblichen Unfallversicherung ist eine solche kompensatorische Lösung. Dieser Weg erscheint vordergründig als sozialpolitischer Fortschritt, bezeugt letztlich aber eine defätistische Haltung gegenüber der Technik: Wenn sie schon ihre Opfer fordert, so sollen die Opfer nicht allein gelassen werden — doch Opfer sind unvermeidlich. In gewissem Sinn kann man auch die „Bewältigungstechnologien“ dem kompensatorischen Lösungsweg zurechnen.

Der säkulare Trend einer immer tiefgehenderen technischen Durchdringung und Gestaltung unserer Lebenswelt steigert die Gefährdung des Menschen durch die Technik und zusehends auch sein Sicherheitsbedürfnis und damit das Verlangen nach Kompensationen und Verbots. Gleichzeitig hängt die immer teurere Entwicklung der Großtechnologie zunehmend von öffentlichen Zuschüssen ab. Beide Faktoren zusammengenommen bewirken, daß die negativen gesellschaftlichen Wirkungen der Tech-

nologie mehr und mehr dem Staat angelastet werden und daß gleichzeitig dessen Spielraum für Verbote (der von ihm selbst zunächst geförderten Entwicklungen) und Kompensationen immer enger wird.

Hier liegt nun die Aufgabe des dritten, des innovativen Lösungsweges, der der alternativen bzw. modifizierten Technologie. Er ist die logische Verlängerung der Wirkungsforschung, und das vor allem deshalb, weil er im frühen Stadium einer technologischen Entwicklung bei gegebenen Verwertungsbedingungen noch offen steht — die Wirkungsprognose also Voraussetzung seiner Effizienz ist. Unter dem Gesichtspunkt der Kapitalverwertung ist es gleichgültig, ob ein computergestützter Büroarbeitsplatz den ergonomischen und psychologischen Erkenntnissen entspricht. Wenn er beim Anwender „funktioniert“, wird er verkauft, denn der Anwender hat keine Möglichkeit, das neue Gerät zu überdenken und technische Konsequenzen daraus zu ziehen. Darum wird man sich in Zukunft zunehmend darum bemühen müssen, solche Aspekte im Wege der vorausschauenden Wirkungsforschung zum frühestmöglichen Zeitpunkt in die Technikentwicklung einzubeziehen. Und weil die Verwertungsinteressen dem nicht entgegenstehen, ist mit harten Widerständen bei diesem Lösungsweg auch nicht zu rechnen.

Im Gewand dieser trockenen Worte steht im Grund eine ganz einfache Einsicht: Das ist die Einsicht in die Notwendigkeit der Domestizierung eines Instrumentes, das allzu lange von ungebrochener Euphorie begleitet wildwüchsig wuchern durfte und nun, wie aller Wildwuchs, dem ordnenden Gemeinwesen Probleme über Probleme auflädt. Wenn schon der Sozialdarwinismus heftigste Kritik verdient: der Technikdarwinismus verdient sie nicht weniger. Er könnte dazu führen, daß die Technik gestärkt aus der Konkurrenz mit dem Menschen hervorgeht, während der Mensch, allzeit anpassungsbereit, einen krummen Rücken bekommt.

Friedhelm Wollner: Datenverarbeitung und Politik

1.

Der „technische Fortschritt“, den die Ökonomen nicht vollständig erklären können und vielfach noch als eine „Restgröße“ behandeln, ist ein Schlüsselelement für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung geworden. Dies gilt nicht nur für die derzeitige wirtschaftliche Situation der Bundesrepublik, sondern für die Entwicklung aller Gesellschaften im industriellen Zeitalter.

Wer wie Erhard Eppler jüngst im „Vorwärts“ (Nr. 5 vom 2. 2. 1978) es wagt, den „technischen Fortschritt“ zu problematisieren, wird zumeist beschieden, daß jegliche Wohlfahrts- und Wohlstandsstegerung des „technischen Fortschritts“ bedarf und daß sich kein gesellschaftliches System diesem Zwang entziehen kann. Dies mag richtig sein.

Im Zuge einer allgemeinen Fetischisierung ist dieser „technische Fortschritt“ aber meist unmittelbar und vollständig mit sozialem und humanem Fortschritt gleichgesetzt worden.

Diese Gleichsetzung ist wohl nie ganz richtig gewesen, die negativen Folgen dieses Fortschrittes sind nur manchmal erst sehr viel später sichtbar geworden. Heute wird dieses Verhältnis sehr viel stärker und nicht nur von professionellen Kulturreessimisten problematisiert. Anstoß sind derzeit zwei Bereiche, in denen der „Fortschritt“ am „technischen Fortschritt“ für viele nicht mehr erkennbar wird: Im Bereich der Nutzung der Kernenergie und im Bereich der produktivitätssteigernden und Arbeitsplätze vernichtenden Industriellen Technologie.

In diesen Bereichen wird materieller Fortschritt für wenige erzielt, ob Fortschritt für die Viele dabei ebenfalls erzielt wird, ist zumindest umstritten.

Das Problem ist: Entwicklungsrichtung und Durchsetzung des technischen Fortschritts werden immer noch von den wirtschaftlichen Interessen der Wenigen geprägt und nicht von der Zielsetzung der Wohlfahrt für alle. Es geht also nicht um den technischen Fortschritt „an sich“, sondern um die Lenkung seiner Zielsetzungen, Aufgabengebiete und Anwendung.

Dabei hat der technische Fortschritt heute eine wirtschaftliche Größenordnung und gesellschaftliche Bedeutung angenommen, die nicht mehr von den Privaten alleine bewältigt werden kann. Großtechnologien wie die Kernenergie und auch die Datenverarbeitung sind auf staatliche Förderung und Lenkung angewiesen.

Aber auch die Rationalität dieser öffentlichen Einflußnahme hat noch entscheidende Schwachstellen. Unabhängig davon, ob der technische Fortschritt nun als urwüchsiger, seiner eigenen Logik folgender und nicht steuerbarer Prozeß oder als prinzipiell lenkbar angesehen wird, stehen bei der Beurteilung der Folgen des technischen Fortschritts für die Gesellschaft die Aspekte des Wachstums und

der Rationalisierung im Vordergrund. Es gibt trotz zweifellos vorhandenem Problembewußtsein und einiger Diskussion des „technology assessment“ keine systematische Beurteilung und Vorausschau der sozialen, kulturellen und auch politischen Folgen des technischen Fortschritts.

2.

Die Datenverarbeitung ist eine der Großtechnologien, deren gesellschaftliche Folgen und Probleme noch immer nicht voll abschätzbar sind. Es können heute in vielen Lebensbereichen teilweise umwälzende Änderungen festgestellt werden, die auf die Datenverarbeitung zurückführbar sind. Über die möglichen weiteren Folgen gibt es eine Fülle von Spekulationen und Szenarios, so daß es hier nicht nötig ist, darauf weiter einzugehen.

In den letzten Jahren ist auch in der Forschungspolitik das Bemühen deutlicher geworden, die sozialen und anderen Probleme, die der technische Fortschritt mit sich bringt, stärker zu erkunden. Der Einfluß der Ergebnisse dieser Bemühungen auf die Entscheidungen, die die Entwicklung des technischen Fortschrittes bestimmen, ist am Ergebnis (noch) nicht erkennbar. Es werden noch immer Zwänge geschaffen und Entwicklungen und Zustände festgeschrieben und Irreversibel gemacht, bei denen wir erst später genau feststellen werden, was uns da eingebrockt wurde.

Sogar mit der Datenverarbeitung befaßte Beamte beklagen, daß ein erheblicher Forschungs- und Wissensrückstand bezüglich der Folgen dieser Technologie für die verschiedenen Bereiche der Gesellschaft besteht. Es ist nicht zufällig, daß die „DV-Bilanz 75“ und das dritte DV-Programm der Bundesregierung kein Wort über die Folgen und Gefahren, die aus dem Einsatz der Datenverarbeitung erwachsen können, verlieren und auch keine Forschung zu diesem Bereich ankündigen.

Die gesellschaftlichen Folgen der Technologie entgehen dem Blick und dem Interesse der Techniker, die notwendige sozialwissenschaftliche Forschung führt im Rahmen der Forschungs- und Technologiepolitik ein kümmerliches Schattendasein. Mittlerweile hat bereits Bundespräsident Scheel in einer Rede darauf hingewiesen, daß niemand abschätzen kann, „welche Gefahren von dem massierten Einsatz von Computern in gar nicht so ferner Zukunft auf unsere Freiheit ausgehen können“.

Eine öffentliche Diskussion über diese Probleme ist in Zusammenhang mit dem Bundesdatenschutzgesetz in den letzten Jahren in Gang gekommen.

3.

Ein wichtiger Einsatzbereich der Datenverarbeitung ist die öffentliche Verwaltung. Die Einsatzbreite dieses Instrumentes reicht von einfacher Informa-

tionspeicherung bis zur Erstellung von Entscheidungsunterlagen für unmittelbar politische Bereiche. Aktuell und deutlich sichtbar ist dies bei den Entscheidungen über die Finanzierung der Rentenversicherung. Die Grundlagen für die Entscheidungen und die Alternativen können bereits gar nicht mehr ohne Einsatz von Computern erstellt werden.

Die Vermutung, daß dieser Datenverarbeitungseinsatz sich nicht „neutral“ verhält und ohne Wirkung im Hinblick auf den politischen Prozeß und die politischen Handlungsspielräume bleibt, liegt nahe. Aber auch hier stehen politische Aufmerksamkeit und Mitteleinsatz für die Ausdehnung des DV-Einsatzes in keinem Verhältnis zur Kenntnis der Folgen und eingetretenen bzw. eintretenden Veränderungen. Vielleicht hat dazu auch die euphorische Schilderung der Erweiterung der Planungsmöglichkeiten und Chancen zur Steigerung der Rationalität und Effektivität von Politik durch den Einsatz von Datenverarbeitung durch einen Teil der Sozialwissenschaftler selbst beigetragen.

Heute wird deutlich, daß die Auswirkungen des DV-Einsatzes weit über die Probleme hinausgehen, die im Rahmen der Datenschutzdiskussion erörtert werden. Zu berücksichtigen sind in dieser Diskussion der Folgeprobleme des Datenverarbeitungseinsatzes im politischen System die Thesen über:

- die Tendenz zur Zentralisierung der Verwaltung,
- die wachsende Macht der Anwender,
- den Verlust an demokratischer Transparenz,
- die Verminderung der Chancen demokratischer Beteiligung,
- die Verschiebung in den Durchsetzungsbedingungen und -chancen unterschiedlicher Interessen.

4.

Der Bereich direkter Beeinflussung politischen Bewußtseins und politischer Einstellungen ist aus diesen Thesen noch ausgelendet. Gleichwohl ist er beachtenswert: Auf der einen Seite gibt es ein starkes Maß an Wissenschafts- und Computergläubigkeit, die die Aufnahmefähigkeit für „Computerinformationen“ erhöhen (die Studie des „Club of Rome“ über die Grenzen des Wachstums z. B. hätte sicherlich weniger Resonanz gefunden, wenn nicht überall und in jedem Kommentar und jeder Rezension auf die „Computerberechnungen“ hingewiesen worden wäre), auf der anderen Seite gibt es einen zunehmend spürbaren Widerstand gegen die Anonymisierung und Schematisierung des Kontaktes zwischen Bürger und Verwaltung durch Automation und Datenverarbeitungseinsatz bis hin zu der Überwachungstendenz, die dem Ausbau der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Informationssysteme zweifellos innewohnt.

Auf der einen Seite ermöglicht der Einsatz der Datenverarbeitung das Erfassen und Erstellen neuer Informationen, was z. B. regionale Ungleichheiten und die regionale Verteilung öffentlicher Mittel angeht, andererseits werden daran anknüpfend neue politische Forderungen erhoben und in die Diskussion eingeführt, die es zu berücksichtigen gilt.

Diese Tendenz wird von Raumplanern bereits beklagt: Jede neue Information über regionale Unterschiede – und sei es auch nur eine Ex-post-Analyse über die Verteilung raumwirksamer Bundesmittel – zieht neue Gleichbehandlungsfordernisse nach sich, unabhängig von der Art der Gebietselternheit und von der Aussagefähigkeit des Indikators.

Das Vorhandensein exakter Angaben über die Einkommen niedergelassener Ärzte durch die Kostenstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes hat bei der Auseinandersetzung über das Gesetz zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen sicherlich die Argumentation erleichtert; die Computerberechnungen über die künftige Entwicklung der Finanzen der Rentenversicherung, die den derzeit diskutierten Maßnahmen quasi als „Prämissen“ zugrunde liegen, verursachen einen unmittelbaren politischen Handlungzwang, der in der Öffentlichkeit mehr Wellen schlägt, als eigentlich notwendig ist. Aber kaum jemand hat die Möglichkeit, vorauszuschätzen, zu kontrollieren oder auch nur adäquat nachzuholen, was die Computer da eigentlich ausrechnen.

Nicht nur Bundestagswahlkämpfe, sondern auch Landtags- und Kommunalwahlkämpfe werden immer mehr zu „Schlachten“, die nicht nur mit hohem materiellen Aufwand, sondern auch mit Bilanzen, Länderquoten, Versorgungsgraden, Steigerungsraten, Internationalen Vergleichen und anderen Erfolgs- bzw. Mißerfolgsziffern geführt werden. Derjenige, der keinen Apparat hat, solche Materialien nicht vorlegen und nicht auf den entsprechenden Sachverständ verweisen kann, scheint im Nachteil.

Die Aussagekraft der Zahlen und Ziffern aus dieser ohne Datenverarbeitung nicht vorstellbaren Informationsflut ist kein politisches Thema und wird außer acht gelassen, solange die Zahlen Erfolg vorschreiten.

Gegen die Annahme einer starken Wirkung dieser Formalisierung der politischen Diskussion für die jeweilige Position werden gewichtige und ernst zu nehmende Argumente vorgebracht – Sprache und Argumentationsweise der Politik entfernen sich aber insgesamt von der Umgangssprache und von der unmittelbaren Erfahrung der Wähler.

Diese wenigen unsystematisch gewählten Beispiele deuten an, wie weit die Konsequenzen des Datenverarbeitungseinsatzes im politischen System reichen.

Karl Kühne: Fehlinformationen und Aufschwungsgefährdung

5.

Es zeigt sich, daß der Einsatz des technischen Fortschrittes Datenverarbeitung neben unbestreitbaren positiven Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des politischen Systems eine Reihe von Folgen hat, die im Hinblick auf ein demokratisches Wertesystem nicht unproblematisch sind.

Der Einsatz der Datenverarbeitung ist irreversibel. Manche der Probleme, die aus diesem Einsatz entstehen, sind nicht unmittelbar Folge der Technologie alleine, sondern mitbedingt durch die spezifischen Strukturen unseres politischen Systems, durch gesellschaftliche Machtverteilungen, Strukturen und Arbeitsweisen der Bürokratie und auch durch vorhandene Einstellungen.

Manche der Probleme hätten rechtzeitig erkannt und berücksichtigt werden können. Es kann sein, daß sich die „Computergläubigkeit“ im Laufe der Zeit und durch Gewöhnung abschleift; daß sich die Befürchtungen bezüglich anonymer Verwaltung und Überwachung legen, kann erst angenommen werden, wenn dafür eine reale Basis vorhanden ist.

Beruhigend liest sich die Erklärung eines großen deutschen DV-Herstellers: „Dabei sind Befürchtungen hinsichtlich einer Gefährdung des ‚Primats der Politik‘ gegenstandslos, wenn die notwendige Kontrolle der Kommunikations- und Informationssysteme durch den Menschen gewährleistet ist.“

Wenn das alles wäre.

Am Rande: Ein mit Fragen der Information und Dokumentation befaßter Ministerialbeamter hat einen Kritiker des DV-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung folgendermaßen abgekantzelt: „Ebenso wie aber krankhafte Eifersucht eine Ehe, so kann ein chronisch gereiztes, prinzipiell übelauiges, anstoßnehmendes, nicht selten wohl auch nur auf Wichtigertum beruhendes Mißtrauen den Staat zerstören, insbesondere dann, wenn es nicht auf Stammtischgerede beschränkt, sondern von Publizisten verbreitet wird.“ (Lutterbeck, Beilage zum „Parlament“ Nr. 51/1977) Diese bürokratische Arroganz rechtfertigt eigentlich nur das Mißtrauen.

Die Grundwerte-Kommission des Parteivorstandes hat in ihrem Papier „Grundwerte in einer gefährdeten Welt“ wichtige Überlegungen zu den Problemen verselbständigtechnischen Fortschritts angestellt und festgestellt: Entwicklungen, die zu Orientierungsverlust, Entfremdung und Entpolitisierung führen, sind genauso wenig zwangsläufig wie die Entwicklungsrichtung des technischen Fortschritts.

Nach Pressemeldungen (vgl. den Bericht des Korrespondenten Jonathan Carr in der „Financial Times“ vom 20. 1. 1978, Seite 1: „Enough done to boost Bonn economy, says Schmidt“) hat der Bundeskanzler am 19. Januar vor dem Bundestag in seiner Erklärung Zahlenangaben gemacht über die eventuelle Rückwirkung einer deutschen „Reflation“ alias Wiederbelebung der Wirtschaft durch Konjunkturmaßnahmen. Danach sollte eine Steigerung der Wachstumsrate des Bruttonsozialprodukts in der Bundesrepublik um 1 Prozent in Frankreich lediglich eine Zunahme des dortigen Bruttonsozialprodukts um 0,07 und in Großbritannien um 0,05 Prozent bewirken. Aus solchen Ziffern würde sich ergeben, daß die Maßnahmen, wie sie in der Bundesrepublik getroffen werden, eben nur eine sehr begrenzte Rückwirkung auf die europäische Wirtschaft und die Weltwirtschaft haben können. Damit wollte der Bundeskanzler jene direkten und indirekten Auflforderungen zurückweisen, die von Seiten der OECD, den USA und manchen westeuropäischen Ökonomen an die Adresse der Bundesrepublik gerichtet wurden, wonach diese als eine der „Lokomotiven“ der Industriewelt ihre Wirtschaft stärker anheizen sollte, damit die gesamteuropäische Wirtschaft wieder unter Dampf kommt.

Sicherlich dürfen die eventuellen Wirkungen einer Konjunkturbelebung in der Bundesrepublik im Hinblick auf die Außenwelt nicht überschätzt werden. Aber das Gegenteil darf auch nicht eintreten, denn die Bundesrepublik ist nicht nur der wichtigste Motor der europäischen Wirtschaft, sondern setzt außerdem auch auf weltwirtschaftlicher Ebene Signale.

In diesem Zusammenhang wäre es interessant zu wissen, welche Instanzen dem Bundeskanzler diese Informationen gegeben haben. Auf jeden Fall dürften sie daran interessiert sein, daß die Bundesregierung keine energischeren Konjunkturbelebungsmaßnahmen trifft. Die Frage ist nicht unwichtig, denn für jeden Sozialisten stellt sich das Problem, wo der eigentliche Herd für die konjunkturpolitische Zurückhaltung der Bundesregierung zu suchen ist: In der geistigen Haltung der SPD kann dieser gewiß nicht liegen, denn diese hatte mit dem Godesberger Programm keynesianische Nachfragesteuerung auf ihre Fahnen geschrieben. Insofern ist diese Frage nach den Informationsquellen, die man dem Bundeskanzler zugespielt hat, von lebenswichtiger Bedeutung nicht nur für die Regierung, sondern für die Partei.

Eine falsche Kalkulation

Wir möchten es vorsichtig formulieren, denn wir haben keinerlei Interesse daran, der Opposition Wasser auf die Mühlen zu liefern. Andererseits glauben wir nicht, mit einem Korrekturversuch der Opposition zu dienen, denn diese kann ohnehin nur an

einer konservativen Wirtschaftspolitik interessiert sein. Im übrigen kommt es darauf an, daß vor allem Tatsachenfragen unter Sozialisten freimütig ausdiskutiert werden, denn es kann sein, daß Informationsquellen dieser Art die Politik bestimmen.

Kurz und knapp sei es gesagt: Die Informationsquellen haben Helmut Schmidt falsch informiert. Die bisher eingehendste Studie über die internationalen Transmissionsmechanismen, die in der letzten Zeit erstellt wurde, ist die der OECD vom 20. Juni 1975. Danach sind die Rückwirkungen, die von einer ein-prozentigen Erhöhung der bundesdeutschen Wachstumsrate auf die Wirtschaft der beiden Länder ausgehen, zweieinhalbmal bis dreimal so groß, wie es die Quellen wahrhaben wollen, auf die sich die Erklärung vor dem Bundestag stützte – nämlich 0,15 Prozent (und nicht 0,07) für Frankreich und 0,14 Prozent (statt 0,05) für Großbritannien!

Es mag manchem nicht so wichtig erscheinen, ob man sich hier fast um eine Dezimalstelle geirrt hat. In der Wirtschaftspolitik ist es aber wichtig: Denn erstens summiert sich die Wirkung bei den einzelnen Ländern, zweitens muß sie auf die Milliardenwerte der gesamten Weltwirtschaft bezogen werden, und drittens strahlen diese Multiplikatoreffekte, die von der Bundesrepublik ausgehen können, auf unseren eigenen Export zurück.

Die Summierung der Multiplikatorwirkung auf internationaler Ebene

Wie sich aus der nachstehenden Übersicht ergibt, wären die Rückwirkungen einer Belebung der bundesdeutschen Wirtschaftsentwicklung auf die anderen Länder keineswegs unbedeutend und würden sich etwa für Italien, Österreich und Norwegen in der Größenordnung der für Frankreich und Großbritannien genannten Ziffern bewegen. Größer noch wäre die Rückwirkung auf das übrige Skandinavien und die Schweiz, und die Rückstrahlung auf die Beneluxländer beträgt sogar mehr als das Doppelte der auf Frankreich und Großbritannien ausgeübten Wirkung!

Die in der Erklärung genannten Größenordnungen von 0,05 bis 0,07 Prozent passen auf Spanien oder ferne Industrieländer wie Australien und gar Japan – und selbst auf die USA ergibt sich noch eine Ausstrahlung von 0,03 Prozent der dortigen Sozialprodukte!

Wenn man von den Rückwirkungen eines Konjunkturaufschwungs in den USA auf Kanada, Skandinavien und die Beneluxländer und von der ähnlichen Bedeutung Frankreichs für Belgien absieht, hat kein anderes Land eine solch starke Ausstrahlung auf seine Nachbarländer wie gerade die Bundesrepublik. Es hilft also nichts: Am bundesdeutschen Konjunkturwesen muß mindestens Europa genesen!

Die Multiplikatorwirkung auf die Weltwirtschaft insgesamt

Die genannte Multiplikatorwirkung muß aber nun nicht nur auf einzelne Länder, sondern auf die Gesamtheit der Industrieländer bezogen werden. Würden diese – die im wesentlichen in der OECD zusammengeschlossen sind – sämtlich gleichzeitig durch zusätzliche staatliche Ausgaben und dadurch Induzierte Investitionen Konjunkturimpulse geben und damit ihre eigene Wachstumsrate jeweils um 1 Prozent des Bruttonsozialprodukts heben, so würden sie sich gewissermaßen als Gesamtheit am eigenen Zopfe aus dem Sumpfe ziehen: denn die belebende Wirkung für alle zusammengekommen würde anderthalbmal so groß sein wie die unmittelbare Wirkung, die jedes Land für sich erzielen würde – weil jedermanns Wachstum jedermanns Exporte belebt und damit die Binnenkonjunktur anheizt ...

Taten das die neun Länder des Gemeinsamen Marktes zusammengekommen, so würden sie – außer der direkten Hebung ihrer eigenen Sozialprodukte um 1 Prozent, von der allerdings ein Teil durch Importsog verstrahlt wird – das gesamte Bruttonsozialprodukt aller OECD-Länder zusammen um 0,52 Prozent anheben. Auf die rund 3000 Milliarden Dollar Bruttonsozialprodukt dieser Länder bezogen, sind das immerhin über 15 Milliarden Dollar – das ist, rund gerechnet, das Bruttonsozialprodukt Griechenlands, das da zuwachsen würde!

Hinzu käme aber außerdem, daß auch eine gewisse positive Ausstrahlung auf die übrige Welt – die Erdölproduzentenländer und die sonstige „Dritte“ und „Vierte“ Welt – einsetzen würde. Dabei ist zu beachten, daß von diesem Multiplikatorimpuls des Gemeinsamen Marktes nahezu ein Drittel (0,16 Prozent des Bruttonsozialprodukts aller OECD-Länder) von der Bundesrepublik ausgehen würde.

Wenn man nun gar noch eine analoge Aktion der Vereinigten Staaten hinzufügen könnte – eigentlich haben diese schon fast getan, was sie tun konnten! –, so würden die vereinten Anstrengungen des Gemeinsamen Marktes und der USA das gesamte OECD-Produkt um mehr als ein volles Prozent anwachsen lassen – um etwa das Bruttonsozialprodukt Dänemarks, mindestens um rund 30 Milliarden Dollar.

Schließlich wäre noch denkbar, daß nur die USA – die sich ein Zahlungsbilanzdefizit ziemlich lange leisten können – zusammen mit den Überschülländern Bundesrepublik, Niederlande und Japan sich um eine Reflation bemühen würden: Das würde bereits das Bruttonsozialprodukt der Industrieländer insgesamt um 0,92 Prozent wachsen lassen, also nur um etwas weniger als bei vereinten Anstrengungen der EWG und USA.

Immerhin zeigen diese Vergleiche, daß die Kon-

Junkturbelebungmaßnahmen in der Bundesrepublik, wenn sie auch zweifellos in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden sollten und wenn auch sicherlich die Bundesrepublik für sich allein nicht den Weltkonjunkturkarten aus dem Dreck ziehen kann, andererseits in ihrer Bedeutung auch nicht unterschätzt werden dürfen. Entscheidend ist, daß die Bundesrepublik mit Japan und den Niederlanden eines der wenigen wichtigen Industrieländer ist, das sich einen Importsog leisten könnte und sogar müßte, selbst wenn seine Leistungs- oder gar Handelsbilanz — horribile dictu! — einmal passiv würde, denn nur diese Länder können der Weltwirtschaft auf mittlere Sicht einen nennenswerten Anstoß geben.

Die Belebung der deutschen Exporte

Richtig ist, daß bei der Hebung des deutschen Bruttosozialproduktes um 1 Prozent real ein Importsog in Höhe von etwa sechzehn Prozent des bundesdeutschen Bruttosozialproduktes entsteht.

Indessen beläuft sich inzwischen der Anteil an der bundesdeutschen Produktion, der exportiert wird, auf rund ein Viertel — 1960 waren es noch ganze 12,6, 1970 18,2 Prozent. Man darf getrost annehmen, daß rund ein Drittel der marginalen Pro-

duktionszuwächse exportbezogen ist. Nach neueren Studien ist die „Welteinkommens-Elastizität“ der Exporte der Bundesrepublik nach Japan (3,55) und Italien (2,96) die höchste unter den Industrieländern, nämlich 2,44. Mit anderen Worten — eine Zunahme im Welteinkommen um 1 Prozent schlägt sich in einer Exportsteigerung um 2,4 Prozent nieder. Die obige Anheizaktion würde also eine starke Belebungswirkung über den Exportmultiplikator in der Bundesrepublik nach sich ziehen — Ihr Ausbleiben das Gegenteil!

Kann die „Mini-Rezession“ vom Sommer 1977 abgefangen werden?

Es stellt sich nun die Frage, ob die bisherigen konjunkturellen Belebungsmaßnahmen bzw. die Umkehr in der Haushaltspolitik, die nicht mehr um jeden Preis Konsolidierung zu betreiben scheint, bereits Früchte getragen haben. Im Herbst hatte es, wie bekannt, in der europäischen Konjunktur grau ausgesehen. Schon seit dem Beginn des Sommers stand eine ganze Reihe von Indikatoren in Europa auf Sturm. Das zeigt sich vor allem ganz deutlich, wenn man jeweils die Ziffern des Industrieproduktionsindexes für 1977 mit denen des Vorjahrs vergleicht.

**Seasonbereinigter Index der Industrieproduktion
(Veränderung gegen Vorjahresstand in %)**

EWG insges. (1)	Bundesrepublik (2)	Frank- reich (3)	Italien (4)	Belgien (5)	Nieder- lande (6)	Lux. (7)	Groß- brit. (8)	Däne- mark (9)	
Juni 1977	+ 1,9	+ 2,0	+ 4,1	- 2,1	+ 0,5	0	+ 3,4	+ 1,4	+ 2,7
Juli 1977	+ 3,0	+ 4,5	+ 2,4	0	- 7,2	- 2,9	- 0,8	+ 6,2	+ 0,8
Aug. 1977	+ 3,5	+ 3,5	+ 0,6	0	+ 0,3	+ 2,1	- 1,6	+ 4,7	+ 2,4
Sept. 1977	- 1,1	- 0,9	+ 1,2	- 2,3	- 3,0	- 3,2	- 0,8	- 7,6	- 0,2
Okt. 1977	- 0,8	+ 1,7	+ 1,3	0	- 4,1	- 4,5	- 1,6	- 7,0	- 1,2
Nov. 1977	- 2,0	+ 1,7	—	- 1,6	- 6,7	- 2,9	- 1,6	+ 5,8	- 1,2
									0

Quelle: Spalten 1—2 und 4—10: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, „QUIC — 15 Konjunkturindikatoren“, Sept. 77—Jan. 78 (letzte Ausgabe: 27. 1. 1978). Spalte 3: Index der Wertproduktion nach Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Januar 1978 (kalenderbereinigt).

Demgegenüber lag die Industrieproduktion der USA, die im Juli 1977 um 6,5 Prozent über dem Vorjahrsniveau gelegen hatte, im Dezember immer noch um 5,4 Prozent darüber; allerdings hatte im November der kombinierte Konjunkturindikator, der vorher positiv geblieben war, einen Ausschlag nach unten mit -0,2 zu verzehnchen, blieb aber auch um 5,4 Prozent über dem Vorjahrsniveau.

In Japan hielt sich die Industrieproduktion, die im Juli und Oktober Rückgänge gegenüber dem Vormonat gezeigt hatte, im November noch um

3,5 Prozent über dem Vorjahrsniveau; aber die Bruttosozialproduktsteigerung dürfte auf der für Japan ungewöhnlich niedrigen Wachstumsrate von etwa 5 Prozent verharren — das ist rund die Hälfte der Wachstumsrate, die in früheren Prosperitätsperioden üblich war.

Eines kann man mit Sicherheit sagen: Vor allem in Italien und in den Beneluxländern (am schärfsten im „Mini-Konjunkturbarometer“ Luxemburg), aber auch in Frankreich zeichnet sich seit dem Sommer eine „Mini-Rezession“ ab, in die im Herbst auch

Großbritannien hineingeglitten ist. In Dänemark herrschte Stagnation. Seit September ist die Industrieproduktion der Europäischen Gemeinschaft global rückläufig. Die bundesdeutsche Produktion hing nach den EWG-Ziffern zum ersten Male in diesem Monat hinter dem Vorjahrsniveau zurück. Im Oktober zeigte sich ein Rückgang gegenüber dem September; trotzdem blieb die Produktion noch um anderthalb Punkte über dem Vorjahrsniveau, auch im November. Insofern scheint die Konjunkturschwäche durch die letzten Maßnahmen oder ihre Ankündigung etwas gemildert zu sein. Nach dem von der Bundesbank veröffentlichten Monatsbericht (kalenderbereinigt) sieht es etwas anders aus; aber die Halbierung der Wachstumsraten seit dem Sommer erscheint auch hier.

Im übrigen Europa hat sich die Konjunkturlage gegenüber dem Stand im Herbst, als der bundesdeutsche Sachverständigenrat bereits Bedenken bekam, noch entschieden verschlechtert. Die Frage ist jetzt, ob die Bundesrepublik, die diesmal nicht als ausgesprochener primärer Rezessionsherd angesehen werden kann, diesen Rezessionstendenzen entgegenwirken kann, die vom übrigen Europa ausstrahlen.

Was passiert ist, ist etwa dies: Die Schwäche des Aufschwungs in den Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen hat die Länder mit Defiziten gezwungen, ihre Deflationsmaßnahmen noch zu verstärken (etwa Italien und Frankreich, aber auch eine Reihe kleinerer Länder). Auch das Verbleiben in der „Währungsschlange“ mit ihrer direkten Anlehnung an die Bundesrepublik hat in dieser Richtung gewirkt, z. B. in Belgien. Zwar hat Großbritannien mit Hilfe seines Nordseerohs Zahlungsbilanzkriege, Währungsverfall und Inflation stoppen können; es konnte sich aber noch nicht zu einer Reflation aufraffen. All das hat dazu geführt, daß Produktion und Importe im

übrigen Europa real abfielen. Hinzu kam, daß kleinere Länder, die eine tapfere Rezessionsbekämpfung durchgeführt hatten – wie Schweden und Österreich –, eben deswegen gerade jetzt in eine Art Nachholrezession hineinglitten.

Daß es zu einer Mini-Rezession in Europa im Herbst gekommen ist, kann jetzt nicht mehr bestritten werden. Die Frage ist nur noch, ob diese im Frühjahr in eine erneute tiefere Rezession übergeht oder ob die Auftriebskräfte obsiegen, die fast allein von den USA ausgehen.

Die Wiederkehr der industriellen Reservearmee

Man kann das, was in den siebziger Jahren in der Industriellen Welt geschehen ist, als die Wiederkehr der industriellen Reservearmee ansehen, die manche Konservative in schöner Seelenverwandtschaft mit Karl Marx als die Bedingung für eine gedeihliche Entwicklung des Kapitalismus ansehen.

Der Zustand der Über-Vollbeschäftigung, der in einigen europäischen Ländern – vor allem in der Bundesrepublik – in den sechziger Jahren herrschte und für die Unternehmer nur durch den massenweisen Import eines „externen Proletariats“ von „Gastarbeitern“ gemildert wurde, hatte bereits zu Beginn der siebziger Jahre einem langsamem Wiedererscheinen von Arbeitslosenquoten Platz gemacht. Diese blieben aber in der Regel noch unter den 3 Prozent, die Beveridge ebenfalls mit dem Vollbeschäftigungsbegriff für vereinbar erklärt hatte. Inzwischen hat sich die Quote aber im Schnitt verdoppelt, und man muß damit rechnen, daß sie sich bei einer erneuten tiefen Rezession nochmals verdoppeln könnte. Die augenblicklichen Steigerungsraten des Bruttonsozialprodukts von 2 bis 3 Prozent jährlich – und mehr erwartet man für 1978 keineswegs – können nicht verhindern, daß die Arbeitslosenquote langsam, aber stetig anwächst.

Arbeitslosenquote
(In Prozent der Erwerbsbevölkerung)

	Bundes-rep.	Frank-reich	Italien	Belgien	Nieder-lan-de	Luxem-burg	Irland	Groß-brit.	Däne-mark
Durchschnitt									
1970–1974	1,1	2,7	3,3	2,3	2,1	0	5,9	2,8	1,3
1975	4,1	4,2	3,3	4,5	4,0	0,2	7,9	3,9	5,0
1976	4,1	4,4	3,7	5,9	4,3	0,4	9,4	5,2	5,1
1977	4,0	5,1	7,0	8,7	4,2	0,6	9,4	5,9	6,2
Veränderung v.									
Dez. 1976 bis									
Dez. 1977									
(Dez. 76 = 100)	+ 1,7	+ 10,4	+ 23,7	+ 15,4	- 0,9	●	- 4,4 ²	+ 6,9 ³	+ 26,8 ¹

¹ (Nov.), ² (Okt.), ³ (Jan. 78)

Quelle: Kommission der EG, Bericht „Die Wirtschaftslage der Gemeinschaft“, Brüssel, 5. Dezember 1977

Tragisch an dieser Entwicklung sind im Grunde zwei Aspekte: Einmal die Tatsache, daß in den meisten Ländern die Jugendlichen besonders schwer von der Arbeitslosigkeit betroffen wurden, und zum anderen, daß diese Wiederkehr der Massenarbeitslosigkeit in vielen Ländern unter sozialistischer Führung bzw. Beteiligung an der Regierung oder zumindest – wie in Italien – bei Tolerierung der Regierung durch die Linke vor sich ging. Es ist nicht gelungen, das Image der Linken mit einer Vollbeschäftigungspolitik zu verbinden – außer in Österreich (und früher in Schweden). Um so mehr käme es darauf an, dafür zu sorgen, daß jetzt die sozialistischen Parteien in allen Ländern einheitlich darauf hinarbeiten, durch Entfaltung einer linken keynesianischen Politik zu verhindern, daß wir in eine Periode der Stagnation und eventuell gar in erneute schwere Rezessionen kurz nach der letzten hineingleiten.

Die Verschärfung der Jugendarbeitslosigkeit

Die OECD hat Ziffern über die Jugendarbeitslosigkeit veröffentlicht, die alarmierend wirken sollten. Danach war in ihren Mitgliedsländern im Jahre 1976 die Quote der Arbeitslosen unter den Jugendlichen dreimal höher als normalerweise unter der erwerbstätigen Bevölkerung, nämlich 10,7 Prozent bei den Jugendlichen gegenüber 3,6 Prozent im Gesamtdurchschnitt. Praktisch heißt das, daß von rund 65 Millionen Jugendlichen, die 1976 erwerbsfähig waren – unter Ausschluß der In Ausbildung Befindlichen –, fast sieben Millionen arbeitslos waren, während den 246 Millionen übrigen Erwerbstätigen nicht ganz neun Millionen erwachsene Arbeitslose gegenüberstehen. Rund zwei Fünftel aller Arbeitslosen in den OECD-Ländern sind somit Jugendliche.

Nach den letzten verfügbaren Ziffern (für 1976/77) ist in den USA und in Italien jeder Siebente, in Großbritannien und Spanien praktisch jeder achte Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren – auf die Gesamtzahl der erwerbstätigen Jugendlichen bezogen – arbeitslos. In Frankreich waren es 1976 „nur“ 8,4 Prozent; aber diese Quote kann rasch wachsen, wie sich in Großbritannien zeigte, wo sie sich von 1975 auf 1976 fast verdoppelte und seit 1970 vervielfachte. Darum ist auch die relativ niedrige Ziffer für die Bundesrepublik von 5,2 Prozent, die seit dem Rezessionsjahr 1975 nur um 0,6 Prozent nachließ, ein Gefahrensignal, das nicht unterschätzt werden sollte. Vorbildlich ist hier – wie in der Wirtschaftspolitik überhaupt – das sozialistisch geführte Österreich mit ganzen 1,4 Prozent arbeitslosen Jugendlichen unter der Gesamtzahl der Arbeitslosen.

Wenn nicht von den Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren noch die Hälfte (in den USA und Japan vier Fünftel) und von denen zwischen 20

und 24 Jahren 10 bis 15 Prozent (USA: 26 Prozent) noch die Schule besuchten, wäre die Quote noch viel höher.

Die OECD sagt kurz und bündig, daß angesichts der demographischen Situation auch unter optimistischen Voraussetzungen mit einer Vollbeschäftigung für alle nicht vor 1985 zu rechnen sei. Das dürfte bedeuten, daß die Massenarbeitslosigkeit bei den Jugendlichen nicht vor 1990 verschwinden wird, wenn nicht energische Anstrengungen zur Wiederherstellung des Wachstumstrends mindestens in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre unternommen werden. Andernfalls bietet sich gerade vom Blickpunkt der gemäßigten Sozialisten mit fast fataler Sicherheit die Aussicht auf die Wiederkehr einer Jugendradikalisierung in Europa und vielleicht Amerika, die den Alpdruck der dreißiger Jahre heraufbeschwört. Hier liegt die wahre Gefahr, daß Treibhäuser für Terrorismus-Sympathisanten heran gezüchtet werden. Die beste Therapie gegen Radikalismus und Terrorismus bot bisher immer noch Lord Keynes ...

Trübe Aussichten nach dem Wirtschaftsbericht der Bundesregierung

Betrachten wir nun aber den Jahreswirtschaftsbericht, den die Bundesregierung Ende Januar vor gelegt hat, begleitet von einem Positionspapier, so hat man nicht gerade den Eindruck, daß hier sehr kühn vorgeplant wird. Gewiß: Es ist vielleicht verständlich, wenn man vorsichtig geworden ist – vor zwölf Monaten hatte man auf ein Sozialprodukt wachstum von 4,5 bis 5 Prozent gehofft, und man bekam bloße 2,4 Prozent ... Wenn man aber auf das damalige Minderheitengutachten des Münchener IFO-Institutes und des Essener Institutes gehört hätte, so hätte man vielleicht diese Mini-Rezession verhütten können – denn diese beiden sagten damals 3,5 Prozent voraus, waren also immer noch zu optimistisch ...

Sicherlich geht es in diesem Jahre darum zu vermeiden, daß sich die Mini-Rezession zu einer neuen größeren Rezession – nach knapp anderthalb Jahren Erholung! – im Weltmaßstab auswächst. Darum mögen die angestrittenen 3,5 Prozent – laut Bericht – tatsächlich schon ehrgeizig sein. Aber sie beruhen auf der Annahme eines Exportwachstums von 6,5 bis 7,5 Prozent, und dies unterstellt wiederum eine Hochhaltung des Welthandelswachstums mit 5 Prozent, also ungefähr auf dem Niveau von 1977 – und das scheint sehr optimistisch!

Das Wirtschaftsministerium hat selber vier Befürchtungen geäußert: Erstens könnten die externen Bedingungen schlechter sein als angenommen, z. B. bei weiterer DM-Aufwertung. Zweitens könnten die Löhne zu stark steigen. Drittens könnte die Haushaltspolitik zu schüchterne Ausgabenausweitungen

Uwe Jens: Ökonomie in der Krise

bringen. Und viertens könnte die Koordinierung der Konjunkturstimulierung zwischen Bund und Ländern nicht klappen.

Man wird dazu doch folgendes sagen müssen: Einer DM-Aufwertung und damit der Exportgefährdung wäre man entgangen, wenn man die Binnenwirtschaft stärker angeheizt hätte – beispielsweise im Bauwesen, was nicht unbedingt die Exportpreise beeinflußt hätte. Zweitens: Die Lohnängste erscheinen übertrieben. Wie wir an anderer Stelle nachwiesen (vgl. unseren Artikel „Mini-Rezession oder Depressionsrückfall?“ in den Gewerkschaftlichen Monatsheften, Januar 1978), hat die Bundesrepublik seit 1975 die geringste Lohnsteigerung in Europa (1975 ein Viertel der Großbritanniens), und noch friedlichere Gewerkschaften hätten bald keine Mitglieder mehr – wilde Streiks wären dann teurer... Drittens: Wenn die Koordinierung nicht klappt, müßte man (nochmals: horribile dictu!) den übertriebenen Föderalismus etwas abbauen! Vier- tens: Man kann nur zustimmen, wenn allmählich auch das Wirtschaftsministerium das Finanzministerium für zu wenig keynesianisch hält...

Unsere Entschuldigungen – und unsere Sünden ...

Aber das Wirtschaftsministerium hat sich denn doch in seinem Positionspapier vor die Regierungspolitik gestellt, indem es fünf Gründe dafür anführt, daß man alles getan habe, was man tun konnte: Erstens hätten die Importe 1976/77 stärker zugenommen als die Exporte. Zweitens hätte der Leistungsbilanzüberschuß von 25 Milliarden DM 1974 auf 8,2 Milliarden 1977 abgenommen. Drittens habe man den Kapitalexport intensiviert, auf 14 Milliarden DM 1977. Viertens hätte man eine De-facto-Aufwertung der D-Mark seit 1972 um 48 Prozent zugelassen. Fünftens hätte man sich an bilateralen und multilateralen Hilfeleistungen für Großbritannien, Italien, Irland u. a. beteiligt.

Die ersten drei Punkte sind anerkennenswert. Aber wir stellen eine Gewissensfrage: Wäre es wirklich so schlimm gewesen, wenn wir etwas stärker angeheizt hätten und unsere Leistungsbilanz mal Defizite gezeigt hätte? Eigentlich wäre das die beste Methode gewesen, um den genannten Ländern zu helfen. Im übrigen haben wir zum letzten Punkt darauf hingewiesen, daß es besser gewesen wäre, wenn wir den Währungsverfall dieser Länder – der sich schließlich für unsere Exporte und die Weltkonjunktur negativ auswirkte – in europäischer Solidarität durch einen Europäischen Währungsfonds aufgehalten hätten, statt sie beim (amerikanisch beherrschten) Weltwährungsfonds betteln gehen zu lassen... (vgl. den Artikel „Britische Linke und deutsche Verantwortung“ in dieser Zeitschrift, Heft 2/1977).

Noch immer hat die ökonomische Macht in die herrschende ökonomische Theorie keinen Eingang gefunden. Macht ist für die meisten Ökonomen ein Faktor, der in den Datenkranz einer Theorie gehört; mit dem sie nichts zu tun haben wollen. Noch immer – man ist versucht zu sagen: in letzter Zeit verstärkt – werden von den wirtschaftswissenschaftlichen Meinungsmachern die neoliberalen Rezepte eines John Baptist Say oder Leon Walras angeboten. Sie liefern dabei so realitätsferne und für jeden Denkenden absurd wirkende Vorschläge wie die, etwa die Löhne der Arbeitnehmer zu senken oder vorhandene Kapazitäten zu vernichten, um das Angebot mit der Nachfrage in Einklang zu bringen.

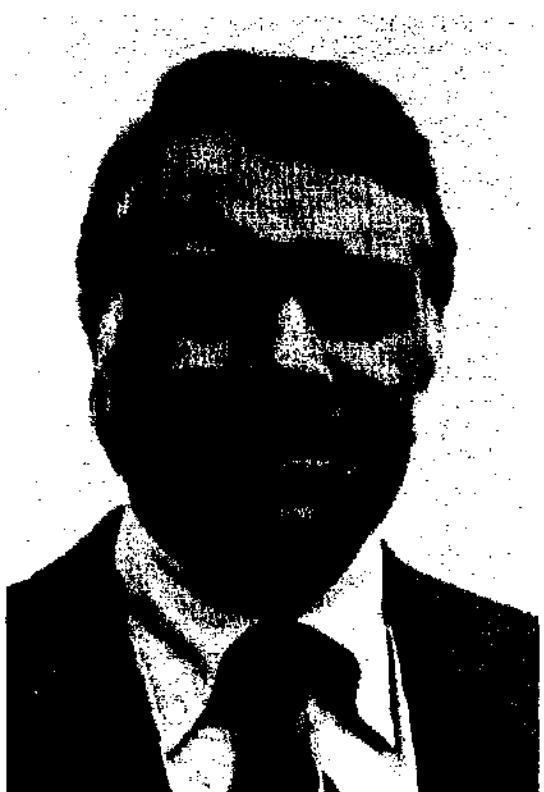
Wirkungsmechanismus

Vor allem der Sachverständigenrat fordert bekanntlich, in diesem Jahr keine Reallohnheröhungen vorzunehmen und unterstellt dabei folgenden ökonomischen Wirkungsmechanismus: Keine Lohnheröhung – sinkende Konsumentenpreise – reale Einkommenssteigerung – steigende Nachfrage – besser ausgelastete Kapazitäten und mehr Investition – wachsender Bedarf an Arbeitskräften – Vollbeschäftigung!

So einfach soll es sein, um die Wirtschaft wieder ins Lot zu bringen. Die Zeit, in der die Anpassung vor sich gehen soll, ist für die fünf Weisen kein Problem. Jede Produktion schafft sich schließlich – wie Say meinte – die erforderliche Nachfrage selbst. Wie sieht es aber mit dieser Kausalität in Wirklichkeit aus? Zunächst stellt sich die Frage, warum gerade die Gewerkschaften auf Reallohnheröhungen verzichten sollen, wenn unser Bruttonsozialprodukt in diesem Jahr real wächst. Wieso sind eigentlich die Konsumentenpreise von den Lohnheröhungen im gleichen Jahr abhängig?

Es gibt in unserer bundesrepublikanischen Entwicklung Jahre mit niedrigen Lohnsteigerungen und kräftigen Preiserhöhungen und umgekehrt. Weiß der Sachverständigenrat nicht, daß auf den vorherrschend oligopolistisch strukturierten Märkten der Bundesrepublik die Preise nahezu immer steigen und zumindest bei Kostensenkungen nicht sinken? Wieso sollen die Haushalte ihre Einkommen voll und ganz zum Konsum verwenden? Bei sinkenden Preisen könnten auch die Konsumenten als Stütze der Konjunktur völlig ausfallen, weil sie sich sagen: es wird ja billiger, wir warten ab! Attentismus heißt das schillernde Modewort, das diese Situation umschreibt.

Nur der letztere Teil unserer Kausalzette stimmt. Was wir brauchen, ist Nachfrage, um die Kapazitäten besser auszulasten. Die eigentliche Ursache für unsere ökonomischen Schwierigkeiten, wird in letzter Zeit selbst aus dem unternehmerfreundlichen Bundesministerium für Wirtschaft gemeldet, soll in



der länger andauernden zu geringen Nachfrage liegen. Das ist ein Grund für zu wenig Erweiterungs- und für sehr starke Rationalisierungsinvestitionen der privaten Wirtschaft. Umgekehrt wurden auch vorher zu hohe Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen – die stets miteinander verbunden sind – durchgeführt, die wiederum Ursache mangelnder Nachfrage sind. So hat sich ein Circulus vitiosus gebildet, der schnell durch kräftige zusätzliche Nachfrage durchbrochen werden muß.

Übergangszeit

Zusätzliche Nachfrage wäre auch notwendig, um die brachliegenden Kapazitäten der Stahl-, Textil-, Düngemittel- oder Chemiefaser-Industrie auszulasten. Zur Lösung dieser Strukturkrisen wird von Ökonomen und Wirtschaftlern jedoch Abbau von Kapazitäten gepredigt, obgleich nahezu mit Gewißheit gesagt werden kann: In wenigen Jahren werden diese Maschinen dringend irgendwo wieder benötigt. Aber für eine nicht genau bestimmbare Übergangszeit wird stillgelegt wegen mangelnder Nachfrage. Dabei ist es gerade in diesen Fällen offensichtlich, daß Bedürfnisse für diese Güter auf dieser Welt in Hülle und Fülle vorhanden sind.

Ein Kernproblem liegt meines Erachtens in unserer kleinen Volkswirtschaft und in der Weltwirtschaft an der gleichen Stelle: Die Einkommens- und Nachfragestruktur stimmt nicht mit der Produktionsstruktur überein. Für die Einkommensstruktur heißt das, daß es einige gibt, die kaufen können und nicht wollen, und andere, die kaufen wollen und nicht können. Um diese Diskrepanz zu beseitigen, bestehen logischerweise zwei Ansatzpunkte. Vernünftiger und zukunftsweisender scheint mir in den genannten Fällen eines zu sein: Die Nachfragestruktur muß der Produktionsstruktur angepaßt werden und nicht umgekehrt, wenn mit Gewißheit abzusehen ist, daß die produzierbaren Güter dringend benötigt werden.

Drei Komponenten

Um diese Thesen zu untermauern, betrachten wir drei Nachfragekomponenten unserer Binnenvirtschaft, die privaten und öffentlichen Investitionen und zunächst den privaten Verbrauch: Im vergangenen Jahr wird die durchschnittliche Sparquote wie im vorhergehenden Jahr wieder rund 14,5 Prozent betragen. Zu diesen sparfreudigen Bürgern gehören sicherlich nicht die circa 7 Millionen an- und ungelehrten Arbeiter-, die Angestellten- und Beamten-Haushalte, die noch immer mit einem durchschnittlichen Einkommen von nicht mehr als 1500 DM auskommen müssen. Die besser Ausgebildeten und Aufgestiegenen haben sich durch häufige prozentuale Lohnerhöhungen ein größeres Stückchen aus dem zu verteilenden Lohnkuchen herausgeschnitten.

Im Laufe der Jahre hat sich so die Lohnstruktur in eine Richtung entwickelt, die nicht mehr garantiert, daß die Produktion von gestern heute noch nachgefragt wird. Um das Problem von der anderen Seite zu beleuchten: Die Ausstattung der privaten Haushalte mit höherwertigen Gebrauchsgütern ist in unserem Lande weit vorangeschritten; trotz allem gibt es nicht wenige, die sich keinen Wagen und keine Waschmaschine erlauben können.

Ahnliche Erscheinungen lassen sich für die öffentlichen Investitionen feststellen. Bei den Beratungen des 16-Milliarden-DM-Programms der Bundesregierung wurde lange darüber nachgedacht, welche weiteren öffentlichen Investitionen des Bundes noch in Angriff genommen werden können. Es fanden sich keiner anders dagegen bei den Investitionen der Gemeinden, die noch eine Fülle von Vorhaben in ihrer Kompetenz dringend durchführen möchten, wenn sie nur die entsprechenden Finanzmittel hätten.

Daß einzelne Kommunen, für deren Finanzen die Länder zuständig sind, ohne Not Gegenmaßnahmen zur konjunkturellen Fehlentwicklung ergreifen, ist nicht zu erwarten. Viele, vor allem kleinere Gemeinden, können auch einfach nicht investieren, da ihnen ihre Verschuldung eine unüberwindbare Grenze setzt. So gibt es in unserer Gesellschaft Gemeinden, in denen für alle Bürger kein öffentliches Schwimmbad vorhanden ist, aber Private ihr eigenes Schwimmbad besitzen.

Beiseite gescheff

Daß die Mächtigen sich ein übergroßes Stück des zu verteilenden Volkseinkommens beiseite geschafft haben, zeigen ebenfalls die Privatinvestitionen im Unternehmensbereich. Konzerne wie Siemens oder Babcock haben in den vergangenen Jahren große Summen Bargeld am Kapitalmarkt angelegt, die sie nicht zur Finanzierung ihrer Investitionen benötigten. Bei funktionierendem Wettbewerb hätten sie diese Mittel erst gar nicht erwirtschaften können.

Kleinere Unternehmen wissen dagegen meistens nicht, wie sie ihre dringend erforderlichen Beschaffungen an neuen Maschinen finanzieren sollen. Die Nachfrage nach den verschiedenen verbilligten Finanzmitteln des Bundes für kleinere Unternehmen übersteigt meistens das Angebot beträchtlich, obwohl diese Mittel in den letzten Jahren laufend heraufgesetzt worden sind. Die kleinen Unternehmen können eben nicht über den Gewinn finanzieren, sondern sind auf fremdes Kapital angewiesen, und zwar zu Zinsen, die Großkonzerne nicht akzeptieren würden.

Was somit über die Nachfragekomponenten unserer Volkswirtschaft gesagt worden ist, gilt im Grunde auch für die Nachfragestruktur der Weltwirtschaft. Wie unendlich groß ist der Bedarf an

Nahrungsmitteln, Textilien, Düngemitteln oder Stahl in den Ländern der Dritten Welt, und dennoch versuchen sie, ihre Produktion — falls vorhanden — in den reichen Industrienationen abzusetzen. Daraus resultieren die bekannten Schwierigkeiten in einigen Industriezweigen bei uns. Was hier fehlt, ist Einkommen und Kaufkraft in den Entwicklungsländern, damit sie Ihre Waren, die sie produzieren, auch im eigenen Lande verbrauchen können. Die Idee eines neuen Marshallplans für die Länder der Dritten Welt zielt in diese Richtung. Es wäre ferner weiterer Untersuchung wert, ob es nicht sinnvoll ist, bevor bei uns Kapazitäten zur Produktion von Düngemitteln stillgelegt werden, diese Düngemittel weiter zu produzieren und sie an die ärmsten Länder notfalls zu verschenken.

Sicherlich gibt es weitere Gründe für die mangelfahe Nachfrage unserer Zeit. Nicht unbedeutend erscheint mir jedoch der Punkt, daß sich die Strukturen der Kaufkraft im Innern und weltweit verschoben haben. Die anfangs Privilegierten, die ökonomisch Mächtigeren in Wirtschaft und Gesellschaft haben Ihre Positionen ausgebaut und ihre Macht gefestigt. Zum Ausgleich ist es nirgends gekommen.

Sicherlich gibt es Beispiele von Außenseitern, die hochgekommen, und Etablierten von damals, die abgestiegen sind, die man dieser These entgegenhalten kann. Dennoch ist es verständlich, menschlich, allzu menschlich, daß jede Organisation, Institution und Nation, ja jede einzelne Person versucht, die eigene Macht zu vergrößern. Dies scheint ein soziologisches Grundphänomen einer jeden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu sein; auch der Internationalen Wirtschaftsordnung. Für eine marktwirtschaftliche Ordnung ist diese Erscheinung besonders problembeladen, da in dieser Ordnung eigentlich die Nachfrage und damit der Verbraucher und nicht der Plan die Produktion bestimmen soll.

Wenn es heute — neben den außenwirtschaftlichen Notwendigkeiten — darauf ankommt, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im Innern zu beleben, wäre es ein Ansatzpunkt, die Einkommens-, Einnahmen- oder Gewinnstruktur zugunsten der Schwächeren zu verbessern. Das ist — wie mir scheint — nicht nur konjunkturpolitisch sinnvoll, sondern auch ein Gebot größerer Leistungsgerechtigkeit. Die Hinweise liberaler Ökonomen auf die Lenkungsfunktionen der Lohnstruktur lassen sich in diesem Zusammenhang leicht wegargumentieren. Die Lohnbildung und die Bildung der Lohnstruktur ist seit langem kein ökonomisches, sondern nahezu ausschließlich ein machtpolitisches Problem der beteiligten Gruppen. Und die relativ hohe Arbeitslosigkeit bestimmter Arbeitnehmergruppen resultiert nicht aus ihren „hohen“ Löhnen, sondern aus den in diesen Bereichen durchgeföhrten Rationalisierungsmaßnahmen.

Was die öffentlichen Hände tun können? Zumin-

Jürgen Barthel: Kreditaufnahme und Preissteigerung — ein fragwürdiger Zusammenhang

dert sollte die Nachfragebeeinflussung bei den privaten Investitionen und dem privaten Verbrauch nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz umgestaltet werden. Diese Umgestaltung des Gesetzes müßte den schwächeren Verbrauchern höhere Steuererleichterungen, den kleinen Unternehmen bessere Investitionszulagen und den Gemeinden mehr Finanzmittel zukommen lassen. Das wäre im übrigen auch wirtschaftlicher, denn der angestrebte nachfragebelebende Effekt könnte bei gleichen Finanzmitteln heraufgesetzt werden. Mit dem häufig beklagten Abrutschen von der Globalstörung in die Strukturstörung hat dieser Vorschlag im übrigen nichts zu tun. Die unternehmerischen Entscheidungen sind keinesfalls eingeeagt. Im Gegenteil: Die wesentliche Grundlage der Marktwirtschaft, der Wettbewerb, würde eher verbessert werden. Das aufkommende Geschrei der Mächtigen, solche Ideen würden den Leistungsgedanken verwässern, kann man getrost überhören.

Wenn auch nicht ausführlich dargelegt, so werden diese Ideen aber zumindest in der „Allgemeinen Theorie“ von John M. Keynes bereits angesprochen. Keynes ist noch lange nicht tot, wie manche Monetaristen hoffen; er hat uns heute mehr zu sagen als zuvor.

In einem Aufsatzz in der Neuen Gesellschaft, Heft 1/1978, untersucht Hans Buob den Zusammenhang zwischen der Nettokreditaufnahme der inländischen Unternehmen und Privatpersonen einerseits und der Preissteigerungsrate der Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte andererseite. Da er bei Berücksichtigung eines „time-lags“ von einem Jahr und neun Monaten graphisch für den Zeitraum von 1967 bis 1975 eine deutliche Obereinimmung der Kurvenverläufe beider Größen feststellen kann, zieht Buob zwei Schlußfolgerungen:

1. die Nettokreditaufnahme der inländischen Unternehmen und Privatpersonen sei möglicherweise ein geeigneter Frühindikator für den Preisniveauanstieg, und
2. die Maßnahmen der Bundesbank wirkten nur mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung auf das Preisniveau.

Die zweite Schlußfolgerung soll nicht bestritten werden, sie ist allerdings auch nicht neu. Gegen die Nettokreditaufnahme der inländischen Unternehmen und Privatpersonen als Frühindikator sprechen allerdings zumindest drei Argumente:

1. Argument:

Der Vergleich zwischen der Nettokreditaufnahme und der Preissteigerungsrate ist methodisch bedenklich, da auf der einen Seite die absolute Veränderung der Kreditaufnahme betrachtet wird, während auf der anderen Seite die relative Veränderung des Preisniveaus steht. Mit anderen Worten: die ökonomische Bedeutung der Veränderung der Nettokreditaufnahme zum Beispiel um 20 Milliarden DM ist nicht unabhängig vom Niveau des Kreditbestandes, auf dem die Veränderung erfolgt. Im Gegensatz dazu geht das Niveau des Preisindexes bei der Berechnung der Preissteigerungsrate automatisch mit ein. Wenn die Kreditaufnahme überhaupt als Frühindikator in Frage kommt, dann nur in Form ihrer relativen Veränderung.

2. Argument:

Wenn eine Größe als Frühindikator einer anderen gelten soll, so bedingt dies, daß beide Größen entweder direkt oder indirekt über andere Faktoren vermittelt voneinander abhängen. Warum der Zusammenhang zwischen der Nettokreditaufnahme und der Preissteigerungsrate enger und stabiler sein soll als der Zusammenhang der Preissteigerungsrate mit anderen volkswirtschaftlichen Nachfrage- und Angebotsgrößen, ist unklar. Wenn man davon ausgeht, daß die Nettokreditaufnahme zur Finanzierung zusätzlicher Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern dient, dann führt aber nicht nur die Nettokreditaufnahme der inländischen Unternehmen und Privatpersonen zu Nachfrageausdehnung, sondern auch die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Hände. Unterstellt, daß die Zunahme der Nettokreditaufnahme mit einer zeitlichen Verzögerung zu

steigenden Inflationsraten führt, dann tritt diese Wirkung unabhängig davon ein, ob die Nettokreditaufnahme von Unternehmen, Privatpersonen oder vom Staat in Anspruch genommen wird. Die von Buob vorgenommene Beschränkung auf die Nettokreditaufnahme der Inländischen Unternehmen und Privatpersonen erscheint aus diesen Gründen nicht vertretbar. Es ist ökonomisch nicht plausibel, daß eine Ersetzung privater Nettokreditaufnahme durch öffentliche Nettokreditaufnahme – wie zum Beispiel 1975 erfolgt – eine Reduzierung der Inflation bewirken soll.

3. Argument:

Bei Zugrundelegung der gesamten Nettokreditaufnahme geht der von Buob postulierte enge Zusammenhang zwischen der Nettokreditaufnahme und der Geldentwertungsrate verloren. Die gesamte Nettokreditaufnahme des Jahres 1975 liegt aufgrund der Kompensation der verringerten Nettokreditaufnahme der Inländischen Unternehmen und Privatpersonen durch den starken Anstieg der Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte über der gesamten Nettokreditaufnahme des Jahres 1974. Bei Konstanz des unterstellten „time-lags“ von einem Jahr und neun Monaten hätte also bereits im Laufe des Jahres 1977 die Inflation sich wieder beschleunigen müssen. Dies war bekanntermaßen nicht der Fall; im Gegenteil konnte die Inflationsrate weiter nach unten gedrückt werden.

Auch die Entwicklung der Nettokreditaufnahme der Inländischen Unternehmen und Privatpersonen in den Jahren 1976 und 1977 (November 1976 bis November 1977) spricht nicht dafür, diese Nettokreditaufnahme als Frühindikator heranzuziehen. 1978 betrug die Nettokreditaufnahme der Inländischen Unternehmen und Privatpersonen rund 68 Milliarden DM, und 1977 stieg sie auf 77 Milliarden DM an, so daß eine deutliche Zunahme des Inflations-temps zu erwarten wäre, das sogar über den 1972 erreichten Höhepunkt hinausschießen müßte. Alle gesamtwirtschaftlichen Indikatoren und Prognosen schließen eine derartige Entwicklung aber aus.

Fazit: Ablehnung

Bei Berücksichtigung dieser Argumente und Kenntnis der empirischen Entwicklung kann als Fazit der Überlegungen nur die Ablehnung der Nettokreditaufnahme der Inländischen Unternehmen und Privatpersonen als Frühindikator folgen. Aus der Veränderung der Nettokreditaufnahme können also auch keine wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen gezogen werden.

Wie sieht es aber mit der zweiten Schlußfolgerung Buobs aus, nämlich daß die Bundesbank aufgrund der Wirkungsverzögerungen eine „viel langfristigere Politik“ betreiben müsse? Sicherlich ist richtig, daß eine Geldpolitik des häufigen und

draftischen Kurswechsels nicht zu einer Stabilisierung des Konjunkturverlaufs beitragen kann. Andererseits reichen die bisher vorhandenen Kenntnisse über die Wirkungen der Geldpolitik nicht aus, ausschließlich auf eine langfristige, nur an einer konstanten Geldmengenwachstumsrate ausgerichtete Politik zu vertrauen. Der vom Monetarismus postulierte Zusammenhang zwischen Geldmenge und Preissteigerungsrate wird von zu vielen mit Unsicherheit behafteten Variablen bestimmt.

Eine Reduzierung der Geldmengenwachstumsrate kann daher drei Folgen haben: entweder nimmt die Umlaufgeschwindigkeit zu, oder die Preistreibungsrate sinkt, oder das Wirtschaftswachstum wird reduziert. Die letzte der drei Alternativen ist in einer stark vermarkteten Wirtschaft wie der der Bundesrepublik nicht unwahrscheinlich. Der Versuch, die Inflationsrate über die Verringerung der Geldmengenwachstumsrate weiter nach unten zu drücken, kann dazu führen, daß die Großkonzerne mit marktbeherrschenden Stellungen zwar ihre Preiserhöhungen dennoch durchsetzen, damit aber kleinere und mittlere Unternehmen die Möglichkeit nehmen, existenznotwendige Preiserhöhungen am Markt durchzusetzen.

Weniger Beschäftigung

Wenn es also richtig ist – und vieles spricht dafür –, daß es in einer stark konzentrierten Marktwirtschaft einem marktmaßbedingten Inflationssockel gibt, dann führt der Versuch, diesen Inflationssockel zu unterschreiten, nicht zu weniger Inflation, sondern zu weniger Beschäftigung. In diesem Sinne besteht trotz aller Kritik am sogenannten Phillips-Theorem ein nicht zu vernachlässigender Zusammenhang zwischen der Inflationsrate und der Arbeitslosenquote.

In der Bundesrepublik zeigt die stetige Zinsenkungstendenz aber an, daß vom Geldangebot der wirtschaftliche Expansionsprozeß bisher nicht beschränkt wurde. Die Bundesbank hat aber auch 1977 ein stärkeres Geldmengenwachstum als geplant zugelassen. Hätte die Bundesbank ihr angekündigtes Geldmengenziel durchgesetzt, so hätte es im Laufe des Jahres 1977 einen Stop oder sogar eine Umkehr der Zinsenkungstendenz gegeben. Stellende Zinsen passen aber nicht in das von Arbeitslosigkeit und geringem Wachstum gekennzeichnete konjunkturelle Bild.

Buob müßte an diesem Konfliktfall konkretisieren, welche praktischen Konsequenzen seine sehr allgemeine Forderung nach einer „viel langfristigeren Politik“ der Bundesbank hätte. Eine langfristige Politik kann nämlich sehr gefährlich sein, wenn sie auf unsicheren theoretischen Grundlagen basiert und zu kurzfristigen Erfordernissen in Widerspruch gerät.

Walther G. Oschilewski: Zwischen Revolution und Gegenrevolution Über August Winnig zum 100. Geburtstag

August Winnig, Gewerkschaftsführer, Politiker, Publizist und Volkschriftsteller, gehört zweifellos zu den bemerkenswerten Erscheinungen der jüngeren deutschen Geschichte. Sein Lebensweg, der von den Emancipationsbestrebungen der Arbeiterbewegung ausging und dann in eine reaktionäre, antodemokratische, nationalistische Gegenbewegung einmündete, ist vielfältig gekennzeichnet von den Irrungen und Wirrungen einer ganzen Epoche.

Das Wesens- und Weltbild dieses Mannes ist nicht mit dem diffusen Begriff Renegatentum abzutun; seine „Abtrünnigkeit“ ist vielschichtiger, sie lag in seiner Persönlichkeitsstruktur begründet. Im Gegensatz zu dem „Nationalbolschewisten“ Ernst Niekisch, mit dem er eine gute Strecke Wegs zusammenging, waren Winnigs Entwicklungsphasen und Entscheidungen von anderen Charaktermerkmalen und intellektuellen Wesenszügen geprägt. Wer beide Zeitgenossen unmittelbar agieren sah, konnte die unterschiedlichen Beweggründe und kurzschlüssigen Erkenntnisfolgen sehr deutlich wahrnehmen. Ernst Niekisch, der ehemalige Sozialdemokrat, hatte sich schon Ende der zwanziger Jahre von der Ideologie des „revolutionären Konservatismus“ losgesagt, d. h. von den vagen Vorstellungen eines „preußischen Sozialismus“ Oswald Spenglers und des „deutschen Sozialismus“ Werner Sombarts. Trotz mancher Übereinstimmung konservierte Niekisch eine „abstrakte Begrifflichkeit“; demgegenüber war Winnig von einer „bildhaften Anschaulichkeit“ und Vereinfachung bestimmt. Er diagnostizierte eine „romantisierende Form“ einer neuen Gesellschaftsordnung, in der sich, zu einem wunderlichen Geschichtsmythos verklärt, der Arbeiter und der Soldat „im Adel der Gesinnung“ finden sollten.

Schwere Jugend

August Winnig kam aus der „dunklen Tiefe des namenlosen Volkes“; er wurde am 31. März 1878 in der Kleinstadt Blankenburg am Harz geboren. Der Vater, Maurergeselle, versorgte das Amt eines Totengräbers wie seine Vorfahren seit 400 Jahren. Da aber die vielköpfige Familie (vier Kinder aus der ersten, acht aus der zweiten Ehe) sich nicht aus diesem tristen Geschäft ernähren ließ, arbeiteten Vater und Bruder sommers auf dem Bau, im Winter als Holzhacker. „Doch war trotz dieses Fleißes die Sorge um das tägliche Brot eine treue Genossin des Hauses, und sie gehört zu meinen frühesten Erinnerungen“, die August Winnig in „Frührot“ (1924) mit großer Schaukraft schlicht und eindringlich aufgezeichnet hat.

Nach dem Tod des Vaters (1887), der übrigens in den sechziger Jahren als erster Blankenburger dem lassalleanischen Allgemeinen Deutschen Arbeiterverein beigetreten war, wurde die wirtschaftliche Not immer drückender. „Wohl waren wir noch drei Geschwister im Haus, aber das Armengeld, das die



August Winnig

Witwe erhielt, und die Erträge ihrer kleinen Beschäftigungen reichten nicht aus, die kümmerlichen geringen Bedürfnisse zu stillen. Aus eigener Kraft vermochte meine Mutter höchstens sonntags ein halbes Pfund Fleisch zur Suppe zu kaufen. In der Woche aber wir meist Kartoffelsuppe oder Kartoffelpuffer oder Kartoffeln in der Schale mit etwas geglättetem Rüböl. Zur Abwechslung hatten wir zuweilen Hühnchenfrüchte, die selten genug mit einem Stück Speck gefettet waren. Zum Brot aber wir meistens Rübensaft, als Schulfrühstück erhielt ich die Sämmeln, die meine Mutter vom Bäcker bekam. Ich war immer hungrig.“ („Frührot“)

August Winnig besuchte eine dreiklassige sogenannte Bürgerschule – „die Schule der armen Leute“. Phantasiebegabt, lernbegierig und lesewütig, schuf er sich eine eigene Traumwelt, die im Hinblick auf die soziale Umwelt auch psychische Spannungen und reale Aggressionen produzierte. Mit dem politischen Leben und der Arbeiterbewegung kam er schon als Zehnjähriger durch seinen um elf Jahre älteren Bruder Hermann in Berührung. Die Teilnahme an der Feier der Blankenburger Sozialdemokraten am 30. September 1890 zur Aufhebung des Sozialistengesetzes war das erste besondere Erlebnis, das fortan seine Zugehörigkeit zur Arbeiterklasse bestimmte. In einem Schulaufsatz, dessen Thema freigestellt war, behandelte er in Anlehnung an eine sozialdemokratische Schrift die Pariser Kommune. Der Aufsatz wurde dem Superintendenten als Schulvorstehet vorgelegt, der den dreizehnjährigen Verfasser vor der Klasse als Ausbund des Bösen hinstellte: er, Winnig, sei „rettungslos dem Bösen verfallen und würde den Weg des Verderbens wandeln, den Menschen ein Ärgernis und Exempel ... Da ich alles anhörte, ohne eine Miene zu verzerrchen und nur starr auf unser Pestalozzibild blickte, so ergrimmte er noch mehr und gab mir einen Faustschlag auf den Kopf und nannte mich einen verstockten Sünder ... Von nun an war ich nur noch ein stummer Gast in der Schule.“ („Frührot“) Dieser Vorfall zerstörte auch die stille Hoffnung der Mutter, daß der Sohn vielleicht doch den Lehrberuf ergreifen könnte. So kam er in eine Maurerlehre, die er 1895 beendete. Die neue Umwelt mit allen ihren Nöten beschleunigte die Ausprägung seines Klassenbewußtseins.

Der gegen die sozialen Ungerechtigkeiten rebellierende Maurergeselle, dessen Bildungsdrang sich immer stärker auf die sozialistische Gedankenwelt konzentrierte, suchte während seiner Wanderschaft in näheren Kontakt zu den politischen und gewerkschaftlichen Organisationen zu kommen. In Essen hatte er Theodor Bömelburg, den Vorsitzenden des Deutschen Maurerverbandes, kennengelernt. Diese Beziehung zu einer der überragenden Gestalten der damaligen Arbeiterbewegung führte nach seiner Rückkehr von der Wanderschaft zur Mitwirkung am

Aufbau eines Lokalvereins der Maurer in seiner Vaterstadt Blankenburg. Die erste öffentliche Bewährungsprobe war der von ihm organisierte Streik gegen die örtlichen Bauunternehmer im Sommer 1899, der ihm eine mehrmonatige Gefängnisstrafe einbrachte. Seine Gebundenheit an Herkunft und an die Aufgaben der Arbeiterbewegung festigte sich. Nach seinem zweijährigen Militärdienst, dessen Erlebnisse und Ereignisse er in seinem ersten, August Bebel gewidmeten Buch „Preußischer Komiß“ (1910) eindrucksvoll beschrieben hat, wurde er 1903 zum Lokalleiter seines Verbandes und zum Vertrauensmann des sozialdemokratischen Wahlvereins in Blankenburg gewählt. Ein Jahr später übernahm er die Leitung der Bezirksstelle des Maurerverbandes in Gelsenkirchen.

Mit kleineren Beiträgen in der SPD-Presse hatte August Winnig sehr früh auf seine publizistische Begabung aufmerksam gemacht. Wilhelm Blos, der sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete und spätere Staatspräsident von Württemberg, der Gefallen an dem ehregeizigen fünfundzwanzigjährigen Maurergesellen fand, wollte ihm zu einer freigewordenen Position im Berliner „Vorwärts“ verhelfen, was aber mißlang. Auf Vorschlag Theodor Bömelburgs wurde Winnig im April 1905 zum dritten Redakteur des „Grundstein“, des offiziellen Organs des in Hamburg domizillierenden Zentralverbandes der Maurer Deutschlands, gewählt. 1908 übernahm er aus der Hand Fritz Paeploys die Leitung des Blattes, das er vom berufständischen Fachblatt zu einer weithin geschätzten Gewerkschaftszeitung mit politisch-ideologischer Stoßrichtung weiterentwickelte. Die z. T. ruppigen Auseinandersetzungen zwischen Partei und Gewerkschaften, z. B. bei der Massenstreikdebatte 1905/06, wie auch die Beschäftigung mit dem Revisionismus Eduard Bernsteins haben auf seine persönliche Entwicklung und Entfaltung großen Einfluß ausgeübt. Carl Severing schreibt in seinen Erinnerungen „Mein Lebensweg“ (1950): „Seine Aufsätze im ‚Grundstein‘ gehörten zu dem Besten, was die Gewerkschaftspresse in jener Zeit hervorbrachte. Sie legten Zeugnis ab von einer scharfen Beobachtungsgabe ihres Verfassers und von seiner richtigen Beurteilung der Realitäten im Wirtschaftskampf der Arbeiter. Auch in der Politik war Winnig zu Hause. Radikale Phrasen setzte er stets eine sachliche Einschätzung der Menschen und Dinge entgegen. Seine gewandte Feder und eine hervorragende Gabe der Dialektik leisteten ihm dabei gute Dienste.“

Im Verfolg seiner unbestreitbaren Leistungen konnte Winnig mit der Diskrepanz zwischen der realen gewerkschaftlichen Praxis und der ideologischen Doktrin der damaligen sozialistischen Arbeiterbewegung nicht fertig werden. So geriet er in eine unheilvolle Krise: „Ich hatte den Boden unter den Füßen verloren. Meine Gedanken irrten umher

und fanden nirgends einen Halt.“ („Der weite Weg“) Die Zuflucht suchte und fand er, der im Januar 1913 zum zweiten Vorsitzenden seiner Gewerkschaft (nunmehr Deutscher Bauarbeiterverband) gewählt wurde, im Laufe des Ersten Weltkrieges. In der Einordnung in ein sozialkonservatives Nationalbewußtsein. Rosa Luxemburg hatte wohl nicht ganz unrecht, wenn sie schon in einem Gespräch um 1912 zu Winnig sagte: „Ich bin Sozialistin, und Sie sind ein Liberaler mit starker Anlage zum Konservativen. Doch haben Sie eine sympathische Eigenschaft, es zuzugeben; Ihre Freunde sind vorsichtiger.“ („Der weite Weg“)

Fataler Neubeginn

Der Zusammenbruch des Reiches im November 1918 hatte wirtschaftliche, Innen- und außenpolitische Misereen und Turbulenzen zur Folge. Die demokratischen Kräfte der gespalteneren Arbeiterbewegung waren zu schwach, um einen wirklichen Neubeginn zu realisieren. Auf dem SPD-Parteitag in Weimar, 14. Juni 1919, sagte Rudolf Wissell, damals Reichswirtschaftsminister, in klarer Erkenntnis der Lage: „Trotz der Revolution sieht sich das Volk in seinen Erwartungen enttäuscht . . . Wir haben die formale politische Demokratie weiter ausgebaut. Gewiß, aber wir haben doch nichts anderes getan, als das Programm fortgeführt, das von der Kaiserlich-Deutschen Regierung des Prinzen Max von Baden schon begonnen worden war. Wir haben die Verfassung fertiggestellt ohne tiefere Anteilnahme der Bevölkerung . . . Wir haben im Wesentlichen in den alten Formen unseres staatlichen Lebens regiert. Neuen Geist haben wir diesen Formen nur wenig einhauchen können. Ich glaube, die Geschichte wird, wie über die Nationalversammlung, auch über uns in der Regierung hart und bitter urteilen.“

Diese illusionslose Kennzeichnung einer unglückseligen Lage deutet darauf hin, daß die republikanische Regierung nicht viel mehr als die Hypothek eines totalen Zusammenbruchs übernehmen konnte. Zunächst mußte man sich auf die Wiederherstellung einigermaßen geordneter Verhältnisse in Staat und Wirtschaft konzentrieren. Diese ersten Bemühungen wurden ständig von rechts- und linksradikalen Strömungen gehemmt. Die Folgeerscheinungen des verlorenen Krieges ließen der jungen Demokratie nur einen ganz geringen Spielraum für entscheidende und weitreichende Aktivitäten. Nur in einem geringen Maße konnte sich die Reichsexekutive auf die Loyalität der Staatsbürokratie, Justiz und des demoralisierten und disorganisierten Heeres verlassen. Hinzu kam, daß die Alliierten wenig Verständnis für die Liquidatoren des kaiserlichen Obrigkeitsstaates zeigten und nachdrücklichst und ultimativ auf ihren Rechten und Forderungen als Siegermächte beharrten.

Rechte außen

Schon während des Ersten Weltkrieges glaubte August Winnig, publizistisch als „Sozialpatriot“ und „Sozialimperialist“ agierend, liberale Aufklärung und den Marxismus überwunden zu haben. Seit der Novemberrevolution 1918 gibt es viele Anzeichen dafür, daß er sich innerlich von der sozialistischen Arbeiterbewegung löste. Im Nachwort zu dem Erzählbüchlein „Im Kreis verbunden“ (1938) schreibt er: „Ich sah die Arbeiterbewegung in falschen Händen. Dem Stande ihrer Herkunft untreu gewordene bürgerliche Literaten und landfremde jüdische Revolutionäre hatten dem deutschen Arbeiter ihr Nein und Ihren Haß aufgedrängt und die Arbeiterbewegung mit einem verderblichen Geiste erfüllt. Von dem Tage an, wo mir dies klar wurde, fühlte ich mich vor eine neue Aufgabe gestellt.“

Dieser Prozeß einer inneren „Umkehr“ war charakteristisch für August Winnigs Hinwendung zu einem bisher latent auftretenden Konservatismus, der in der Folgezeit in mitunter abstrusen anti-demokratischen, nationalistischen und politisch-unrealistischen Vorstellungen zum Ausdruck kam. Charakteristisch aber auch für eine maßlose Ich-Bezogenheit und Arroganz, seine Neigung zum Opportunismus, der mit einem nunmehr offen zutage tretenden Antisemitismus einherging.

Im Baltikum

Bereits während des Ersten Weltkrieges waren nicht-sozialistische Kreise durch Artikel in dem Parvus-Organ „Die Glocke“ (Berlin) und Kriegsschriften auf die sozial-imperialistische Mentalität des Gewerkschaftsführers August Winnig aufmerksam geworden. Man hofierte ihn, suchte ihn als Gesprächspartner und lud ihn zu Vorträgen ein. Der Sprung zum anderen Ufer vollzog sich vollends während seines amtlichen Auftrages im Baltikum, das seit dem 1. März 1918 unter deutscher Militärherrschaft stand. Mit seiner Ernennung zum Generalbevollmächtigten des Deutschen Reiches für die Baltischen Lande am 14. November 1918 wurde der antirevolutionäre Winnig zum aktiven Ostpolitiker des republikanischen Deutschland. Die autokratischen Vollmachten entsprachen seiner autokratischen Natur. Die baltischen Großgrundbesitzer deutscher Abstammung hatten die deutsche Invasion während des Krieges begrüßt. Mit Hilfe des deutschen Heeres hofften sie, ihre Machtstellung auch nach der deutschen Novemberrevolution behalten zu können. Auf der anderen Seite strebten die einheimischen Bauern und Mittelklassen in Estland, Lettland und zum Teil auch in Litauen nach der Errichtung souveräner bürgerlich-nationaler Staaten. In dieser Tendenz wurden sie zeitweilig von der Entente unterstützt. Nach der Auflösung des deutschen Heeres verblichen Freiwilligen-Verbände

Im Baltikum. Das mußte früher oder später zu Komplikationen mit Sowjetrußland führen, was nicht im deutschen Gesamtinteresse lag. Es war vorauszusehen, daß das Baltikum zu einer Innenpolitischen Gefahr für die junge deutsche Republik werden mußte.

Labilie Ostpolitik

August Winnig fand im Bunde mit der baltischen Herrschicht und aldeutschen Militärs Gefallen an dem damaligen Vabanquespiel. Die Haltung der deutschen Revolutionsregierung in der Ostpolitik war unsicher, schwankend und unklar, so daß August Winnig ziemlich eigenmächtig schalten und walten konnte. Die Lage wurde immer verworren, zumal sich die im Baltikum befindlichen deutschen Truppen in den Dienst einer lettischen Schattenregierung stellten, die aber nicht viel später deren Abzug forderte. Obwohl die Regierung in Berlin ebenfalls auf der Abberufung bestand, widersetzten sich die „Baltikumer“ und verlangten energisch die Vertretung ihrer Ihnen versprochenen Rechte auf Siedlungsland. Erst als die Entente eingriff, wurde im Dezember 1919 das lettische Gebiet von deutschen Truppen geräumt. „So endete die imperialistische baltische Politik mit einem vollständigen Mißerfolg“ (Arthur Rosenberg, Geschichte der deutschen Republik, Karlsbad 1935). Damit war auch August Winnigs unrealistisches ostpolitisches Konzept, das darauf aus war, einerseits den Bolschewismus zurückzudrängen, andererseits das „Tor zum Osten“ für Deutschland freizuhalten, geschertzt.

Die „Baltikumer“, darunter ein großer Teil der berüchtigten Brigade Ehrhardt, wurden auf pommerischen Gutshöfen untergebracht oder kehrten nach Berlin zurück. Insgesamt bildeten sie wenige Monate später den Stoßtrupp der Konservativen.

Kein Republikaner

Am 19. Januar 1919 wurde August Winnig im Wahlkreis 2 (Pommern) über die Liste der SPD in die Deutsche Nationalversammlung gewählt. In der Partei, die seiner Ostpolitik mißtraute, sowie auch in der Fraktion blieb er ohne jeglichen Einfluß. Seine damalige schizophrene politische Haltung bekundete er mit den Worten: „Ich sah, daß wir eine Republik werden mußten, aber ich war kein Republikaner“ („Helmkehr“, 1935). Bezeichnend für seine damalige politische und soziale Interessenlage war in diesem Zusammenhang immer wieder der erklärte Hang zu vagen Träumereien in bezug auf seine Karriere: Reichsfinanzminister zu werden, wäre sein heimlicher Wunsch gewesen. In „Helmkehr“ plaudert er genüßlich darüber, daß der damalige Außenminister Graf Brockdorff-Rantzau ihn zu seinem Nachfolger vorgeschlagen habe, und Friedrich Ebert hätte ihn anstelle Gustav Noskes zum Reichswehrminister berufen wollen. Indessen ernannte man ihn Ende

Januar 1919 zum Reichskommissar für den Osten (Deutschlands). Im Zusammenwirken mit den dortigen Provinzialbehörden und den kommandierenden Generälen suchte er in bedrohlicher Lage den Schutz des deutschen Ostens gegenüber Polen zu organisieren. Auch in dieser Position gelang es ihm aus politischer Unerfahrenheit und Kurzsichtigkeit nicht, die gegebenen Machtverhältnisse realistisch einzuschätzen, wobei auch sein gestörtes Verhältnis zum neuen demokratisch-republikanischen System eine Rolle spielte. Demgegenüber war sein Vertrauen zu den Vertretern der gesellschaftlichen und politischen Oberschicht wie von Batocki-Friese, von Braun, von Brüneck, von Gayl grenzenlos, denen er nach seinen eigenen Worten viel verdanke und sich verpflichtet fühlte.

Oberpräsident von Ostpreußen

An die Stelle des im Juni 1919 zurückgetretenen deutsch-nationalen Oberpräsidenten von Ostpreußen von Batocki-Friese trat August Winnig. Dieses Staatsamt, auf das er stolz war und das gegen den Einspruch des preußischen Landwirtschaftsministers und späteren Ministerpräsidenten Otto Braun, des Reichskanzlers Gustav Bauer und des Außenministers Hermann Müller die ihm zugetanen sozialdemokratischen Minister Wolfgang Heine und Albert Südekum durchsetzte, wurde ihm in Konsequenz seiner Persönlichkeitsskize zum Verhängnis.

Während seiner Amtszeit in Königsberg, die nur 400 Tage dauerte, hatte sich August Winnig eindeutig von seiner früheren gewerkschaftlichen und politischen Ausgangsposition getrennt. Je mehr er sich innerlich von seiner Partei trennte und sich zusehends der letzte Rest einer Verbundenheit entzog, geriet er in die selbstverschuldete Isolation. Seine extreme Rechtswendung war nicht mehr mißzuverstehen; er demonstrierte sie parvenühaffig-ehrerbietig in vielen administrativen Handlungen und in der ostentativen Zuneigung zu seinen neuen Freunden aus dem konservativen Lager. Zu diesen gehörten auch der Generallandschaftsdirektor Wolfgang Kapp und der Landeshauptmann von Brüneck, die beide den antirepublikanischen „Ostpreußischen Heimatbund“ und Vorläufer des „Stahlhelm“ (in Ostpreußen) leiteten. Winnigs politische Aktionen lagen vorsätzlich und vornehmlich im Interesse der Deutschnationalen. Ehrgeizig wie er war, scheute er nicht vor der Planung eines autonomen Ostpreußen unter seiner Reichsstatthalterschaft zurück.

Kappa-Mitstreiter

In der Vorbereitungsphase dieser Bestrebungen kam es Mitte März 1920 zum Kapp-Putsch, der unter der Führung Wolfgang Kapps von politisierten Truppen und rechtsradikalen Politikern sich gegen die Regierung Bauer und damit gegen die demo-

kratisch-republikanische Staatsform richtete. Vor-gegebener Ausgangspunkt war für die Umstürzler die durch den Versailler Friedensvertrag verfügte Truppenreduzierung, die auch die Auflösung der Marine-Brigaden mit einschloß. Um die Reichsregie- rung zur Zurücknahme ihrer Anordnungen und zur Erfüllung politischer Forderungen zu zwingen, befahl der Putsch-General W. Frhr. von Lüttwitz, die in Döberitz stehende Brigade Ehrhardt nach Berlin zu ziehen. Die Reichsregierung wich zunächst nach Dresden, später nach Stuttgart aus. Lüttwitz beauftragte Kapp mit der Bildung einer provisorischen Regierung. Daß das von vornherein riskante Abenteuer bereits nach vier Tagen zusammenbrach, lag an dem entschlossenen Widerstand der freien und der christlichen Gewerkschaften, die zum Generalstreik aufriefen, und an den parlamentarischen Parteien. Auch die Reichswehr trat, nach anfänglichem Zaudern, den Putschisten entgegen. Die legale Reichsregierung war wieder Herr der Lage.

Ende der politischen Karriere

Mag sein, daß Winnig der Putsch zu diesem Zeitpunkt ungelegen kam, de facto entsprach er seinen waghalsigen Interessen und Ambitionen. Schon längst war er in die konterrevolutionären Unternehmungen der Konservativen, die den Verlust ihrer Machtstellung nicht verschmerzen konnten, verstrickt. Es gab für ihn keine andere Alternative mehr, und so unterzeichnete er am 13. März als einziger sozialdemokratischer Oberpräsident gemeinsam mit dem Wehrkreisbefehlshaber Generalleutnant Ludwig von Estorff eine Erklärung, mit der er die Regierung Kapp als „Inhaber der tatsächlichen Macht“ ankannte und zugleich bekundete, sie in der „Durchführung ihres bekanntgegebenen Programms zu unterstützen“. Das war das Ende seiner kurzebligen politischen Karriere. Aufgrund des gegen ihn eingeleiteten Disziplinarverfahrens wurde er in den Ruhestand versetzt. Den gleichzeitigen Ausschluß aus der SPD empfand er als „Befreiung nach langer Gefangenschaft“.

Mißlungenes Werben

August Winnigs Geltungsbedürfnis, dem es an realistischer Einschätzung der politischen Lage mangelte, zeigt sich um die Mitte der zwanziger Jahre auch in seinem Engagement für die Alte Sozialdemokratische Partei (ASP), die im Juni 1926 von rechten Abweichlern der sächsischen SPD-Landtagsfraktion gegründet wurde. Er hatte sich dieser Abspaltung Ende 1927 angeschlossen, in Berlin eine Ortsgruppe etabliert und hoffte – wie auch Ernst Niekisch –, die neue Splitterpartei zu einer politischen Widerstandsbewegung der außer-parlamentarischen Rechtsformationen (Jungdeutscher Orden, Bund Oberland, Deutschnationaler Handlungshelfen-Verband etc.) zusammenfassen zu

können. Politisches Fressentiment überschattete bei beiden – bei Winnig wie bei Niekisch – die eigentlichen Zielvorstellungen, so unklar diese auch waren. Als die Altsocialisten bei den Wahlen zum 4. Deutschen Reichstag (Mai 1928) als „aktionsfähiger Stoßtrupp“ „gesamtdeutsch“ aufraten, war ihr Mißerfolg beim Einstieg in die praktische Politik vorauszusehen. Die ASP erhielt ganze 0,2 Prozent der Wählerstimmen. Gleichermassen erging es August Winnig später bei seinem Einsatz für die von Gottfried Treviranus und dem Alt-Konservativen Graf Westarp geführte Konservative Volkepartei, der er sich 1930 anschloß. Sein konservatives Glaubensbekenntnis hat er in vielen Vorträgen, in vielen Aufsätzen in der großbürgerlichen „Berliner Börsen-Zeitung“ (gesammelt in „Wir hüten das Feuer“, 1933), in der umstrittenen Historie „Das Reich als Republik“ (1928), für deren Tenor der erste Satz: „Blut und Boden sind das Schicksal unseres Volkes“ charakteristisch ist, und in seinem Buch „Vom Proletariat zum Arbeitertum“ (1930) öffentlich kundgetan. Das letztgenannte Pamphlet wurde von der Reichsleitung der NSDAP als ein „Hohelied vom deutschen Arbeiter“ charakterisiert: „Die Lösung des Problems ist die große Aufgabe des Nationalsozialismus“, heißt es dabei. Nach dem Nazi-Minister Dr. Wilhelm Frick verdiente dieses Buch als „Kampfschrift gegen den jüdischen Marxismus und Materialismus“ weiteste Verbreitung. Und die hatte es, dank offizieller Stellen, nicht zuletzt durch den Ankauf von Auflagen durch Arbeitgeberorganisationen, die sich, z. T. getarnt, bezeichnenderweise für Winnigs Ideen und Maximen immer wieder stark machten.

Mit Hitler

Die Arbeiterschaft selbst konnte mit Winnigs lehrhaftem Denken, seinen fatalen Geschichtskonstruktionen, der Volkstums-Archäologie, den nationalistischen Tiraden und den Halluzinationen einer künftigen Gesellschaft nichts anfangen. Winnig stilisierte das Bild einer blidermelerlichen Volks- und Lebensordnung, eines Irrationalismus, der für die eigene Selbstdividung wohl nützlich ist, aber mit der Gestaltung der sozialen Wirklichkeit nichts zu tun hatte. Für die sozialistische Arbeiterbewegung signalisierten diese Halbwahrheiten die Fahrt zurück in den Utopismus. Was Winnig als Arbeitertum in einem von Lassalle geborgten Sprachstil emphatisch doktrinierte, war ein merkwürdiges Gemisch aus Nietzsche, Wilhelm Heinrich Riehl, Paul de Lagarde, Oswald Spengler, Moeller van den Bruck, Martin Spahn und den Denkansätzen der sogenannten Jung-Konservativen, vermengt mit Wahlvorstellungen von totalitären, cäsaristischen Ordnungen. Dieser Mann sah im Arbeitertum „den volkhaften Grund des Staates“ (das war nicht neu), aber es soll „im neuen Staat der Arbeiter die Kraft erwerben, das Reich zu tragen, jenes Dritte Reich, auf dessen

Walten die Welt wartet. Das ist die Aufgabe, die dem Volkskanzler Adolf Hitler gestellt ist. Heil Ihm!“ (Nachwort zu „Vom Proletariat zum Arbeitertum, Sonderausgabe 1933.“)

Seine Anbiederung an den Hitlerismus, der, nach Winnig's Meinung, „den Staat und zugleich die Arbeiterbewegung gerettet“ habe, hat Winnig später als „Versuchungen“ abgetan. Plaudern war für diejenigen, die ihn kannten, seine starke Seite. So berichtet er in seinem Alterswerk „Aus zwanzig Jahren“ 1925–1945 (Hamburg 1981), daß er nicht nur die „Deutsche Arbeitsfront“ übernehmen sollte, sondern daß ihm Hitler auch die Herrschaft Preußens, das Amt des Ministerpräsidenten, geben wollte, „wenn er im Laufe der nächsten vier Wochen der Partei beitrete“. Sicherlich wurde und war August Winnig kein parteigebundener Nationalsozialist. Gut stilisiert durch eigene literarische Erfolge, reihte er sich ins konservative Bürgertum ein. Er legte besonderen Wert auf den gesellschaftlichen Verkehr mit dem Adel, mit dem ehemaligen Kronprinzen Wilhelm, dem Prinzen Oskar von Preußen, mit Hermine, der Gattin Wilhelm II., mit Reichswehr-Generälen, darunter auch Ludwig Beck, und den Nazi-Ministern Dr. Wilhelm Frick und Walther Funk. Das „Gesindel“ interessierte ihn nicht.

An Hitler und der NSDAP mißfiel ihm nur der Stil. In seiner weltverbreiteten Schrift „Europa“ (Berlin 1937) suchte er die Geschichte und Mission des Kontinents als Christ zu sehen, und sie war somit eine versteckt umschriebene Absage an den Nationalsozialismus.

Selbstbestätigung als Erzähler

Manche seiner politischen Schriften, zumal die, die offensichtlich im Dunstkreis reaktionärer Spekulation entstanden, sind vom Flugsand der Zeit verweht. Als ihm das Politische mißlang, suchte er sich als Erzähler zu bestätigen. Er schrieb Heimat-Novellen und Romane, die ihn als meisterlichen, lebensgläubigen Volkschriftsteller in der Tradition Wilhelm Raabes erwiesen („Die Hand Gottes“, „Wunderbare Welt“, „Die ewig grünende Tanne“, „Im Kreis verbunden“, „Käuze und Scheime“, „Das Buch Wanderschaft“ u. a.). Unbefrbar im Stolz auf seine Herkunft und seine Integration fand er zur christlichen Konversion, die ihm in den beiden letzten Jahrzehnten seines Lebens alles bedeutete. In „Die Hand Gottes“ (1938) faßt er aus seinen lebensgeschichtlichen Büchern die Berichte über seinen christlichen Glauben zusammen. Gottvertrauen wurde ihm zur eigentlichen Heimkehr. Seine vier autobiographischen Bücher „Frührot“, „Der weite Weg“, „Heimkehr“ und „Aus zwanzig Jahren“, die seinen Weg vom Marxismus zum Christentum schildern, sind aus der Sozialgeschichte, aber auch aus der Wirkungs- und Irrwegsgeschichte unseres Volkes nicht wegzudenken.

Zu seinem 75. Geburtstag ehrte ihn die Theologische Fakultät der Universität Göttingen mit der Verleihung der Ehrendoktorwürde. „In Anerkennung der um Staat und Volk erworbenen Verdienste“ wurde ihm von Bundespräsident Theodor Heuß das Große Verdienstkreuz des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland verliehen. Niemand wird leugnen können, daß der von Tragik umwitterte Mann entscheidende Schicksalsfragen der deutschen Nation auf seine Art aufgeworfen und unablässig, wenn auch auf falschen Wegen, reflektiert hat. Er starb am 3. November 1958 während eines Kurauenthaltes in Bad Nauheim.

Es war hier nicht der Raum, den ganzen Umfang seiner Wirksamkeiten und Publizitäten zu beschreiben. Das hat Wilhelm Ribbeck mit bewundernswerter Akribie mit seiner umfänglichen wissenschaftlich-kritischen Biographie „August Winnig. Eine historische Persönlichkeitsanalyse“ hinreichend getan. (Verlag Neue Gesellschaft GmbH, Bonn-Bad Godesberg 1973.) Sie ist, trotz einiger Stolpersteine, ein hervorragend erarbeiteter und kommentierender Report, dem als Fortsetzung eine Bibliographie der Messe der für die Zeitgeschichte wichtigen Aufsätze beider folgen sollte.

Bassam Tibi: Der Terrorismus und die Sozialdemokratie

Das Jahr 1977 wird in der Geschichte der Bundesrepublik als eines dargestellt werden müssen, das von terroristischen Verbrechen und Morden überschattet war. Jene terroristischen Aktionisten begriffen ihren Mord als politische Aktion. Ernst Topitsch nannte sie im Anschluß an Hans v. Hentigs Kriminalpsychologie „kriminelle Utopisten“, und Augstein rekurrierte auf Hegels Gewalttheorie, um diese Aktionen von einfachen Verbrechen zu differenzieren und sie als „Tugendterror“ zu charakterisieren.

Eine zielbewußte und konsequente Bekämpfung des politischen Terrorismus in diesem Lande bedarf einer sachlich richtigen Erklärung dieses sozialen Phänomens. Doch anstelle einer solchen Anstrengung des Begriffes, zu der demokratische Intellektuelle alleine fähig sind, erlebten wir nach der terroristischen Schleyer-Entführung einen „Herbst in Deutschland“: Intellektuelle und demokratische Politiker, ja die kritische Intelligenz und alle Befürworter des demokratischen Sozialismus wurden als „Sympathisanten des Terrorismus“ diffamiert.

Bundeskanzler Schmidt hatte auf dem Hamburger SPD-Parteitag Anlaß genug, vor „Ordnungs-hysterie“ zu warnen. Mit Recht bemerkte er, daß Sozialdemokraten die vom konservativen Lager angekündigte „Generalabrechnung oder Herbstoffensive“ kennen, und wie den Begriff des „Sympathisanten“ ab, den er zutreffend als „politische Waffe... , die gegen den kritischen Geist überhaupt gerichtet“ sei, bezeichnete.

Es war kein Zufall in der deutschen Geschichte, daß diese terroristischen Ereignisse zum Anlaß genommen wurden, den Kampf gegen die Sozialdemokratie zu schüren. Sozialdemokraten wie Brandt und Eppler wurden selbst zu „Sympathisanten“ abgestempelt, wie die CDU-Terrorismus-Dokumentation glauben machen wollte. Die klare Aussage des Bundeskanzlers: „Wir stemmen uns gegen die Welle der Intoleranz, die einige über das Land treiben möchten“ und seine Absage an den „deutschen McCarthyismus“: „nicht hier und nicht mit uns“ sind nicht nur ein Ausdruck dafür, daß die Sozialdemokratie von der im Grundgesetz verankerten und ernst genommenen liberal-pluralistischen Demokratie nicht abzuweichen gedenkt. Diese Absage dokumentiert auch die aus der Geschichte gewonnene Erkenntnis, daß die „Herbstoffensive“ gegen die Sozialdemokratie gerichtet ist. Indem die Sozialdemokraten kompromißlos gegen alle Seiten die liberale Demokratie verteidigen, kämpfen sie auch für ihre eigene Existenzberechtigung.

Terrorismus und partipolitische Schuldzuweisung

Interessant ist, daß die CDU ihre Bereitschaft zur Terrorismusbekämpfung durch einen wissen-

schaftlichen Terrorismus-Kongreß dokumentierte (siehe dazu den Bericht von Fritjof Mletsch in NG 1/78), in dessen Rahmen in der Tat vorzügliche Referate gehalten wurden, mit deren Hilfe das soziale Phänomen des Terrorismus adäquat begriffen werden könnte. Daß es vielen Politikern im national-konservativen Lager nicht auf eine sachliche Auseinandersetzung ankommt, läßt sich daraus vermuten, daß die auf diesem Kongreß vermittelten Erkenntnisse keine Folgen hatten. Der Trierer Soziologe Eckert warnte vor dem „Ritual hastiger Schuldzuweisung . . . , ein Ritual, in dem wir bereits voll befangen sind“. Um dieses Ritual zu veranschaulichen, trug er „absurde Beispiele“ für die Logik dieses Rituals vor, wie: „die Terroristen verstehen sich als Marxisten; also ist der Marxismus für den Terrorismus verantwortlich, also muß den Marxismus bekämpfen, wer keinen Terrorismus will“.

Anstatt daraus zu lernen und diese Logik abzulehnen, tut der Herausgeber der skurrilen CDU-Terrorismus-Dokumentation, der Generalsekretär Geißler, kund, daß zu den wichtigsten Erkenntnissen des CDU-Terrorismus-Kongresses gehört, daß der Marxismus die wichtigste Quelle des Terrorismus sei, weshalb es zu den zentralen Aufgaben der Wissenschaftsminister gehöre, den Marxismus an den Hochschulen zu bekämpfen. Persönliche Briefe an diese Minister mit dem entsprechenden Inhalt folgten. Man fragt sich verwundert, ob Herr Geißler das Referat des Trierer Soziologen Eckert auf dem genannten Kongreß seiner eigenen Partei gehört oder gar gelesen hat. Einer der Empfänger der Briefe von Herrn Geißler ist der Berliner Wissenschaftssenator Peter Glotz. Das Antwortschreiben von Herrn Glotz an Herrn Geißler trägt sehr zum Verständnis der liberalen Demokratie und des Pluralismus bei, weshalb ich zwei zentrale Passagen daraus zitieren möchte:

1. „Ich bin mit Ihnen der Auffassung, daß keine wissenschaftliche Position oder Doktrin in unseren Hochschulen dominieren darf. Schon bei Ihrer Forderung nach ‚wissenschaftlicher Marxismus-Kritik‘ stocke ich aber; im Unterschied zu bestimmten Spielarten des dogmatischen Marxismus bin ich nämlich der Auffassung, daß die Welt nicht in Marxisten und Nicht-Marxisten eingeteilt werden kann. Es gibt eine Fülle unterschiedlicher Denkansätze und Erklärungsmodelle in den Sozialwissenschaften, unter denen das bedeutende und einflußreiche Werk von Karl Marx eine entscheidende Rolle spielt. Aber ich wage mich, die Geschichte der Sozialwissenschaften sozusagen in eine vormarxistische und nachmarxistische Phase einzuteilen, und kann deshalb die Position eines Wissenschaftlers nicht danach beurteilen, ob er ‚marxismuskritisch‘ ist oder nicht. Eine solche Haltung übernimmt einen marxistischen Monismus sozusagen spiegelbildlich, was für mich nicht in Frage

kommt... ich fürchte, daß Sie mit Ihrer Forderung nach „wissenschaftlicher Marxismus-Kritik“ die erkenntnistheoretische Position des Marxismus unbewußt übernehmen; dies möchte ich für meine Person ausdrücklich ablehnen.“

2. „Im übrigen möchte ich Sie herzlich bitten, die undifferenzierte Aussage, daß „der Marxismus“ als eines der wichtigsten Ursachenfelder für den Terrorismus anzusehen ist, zu differenzieren. Der Marxismus mag in einer anarchistischen Version ein „Ursachenfeld“ für den Terrorismus sein; er ist aber in einer demokratischen Version eine der geistigen Wurzeln der Arbeiterbewegung und der Internationalen Sozialdemokratie, die Sie mit dem Terrorismus sicherlich nicht in Verbindung bringen wollen.“

Geißlers Kampagne gegen den Marxismus galt doch der Sozialdemokratie. Herbert Wehner hat dies erkannt, als er jene Angriffe als solche gegen die demokratische Arbeiterbewegung und ihre sozialdemokratische Geschichte enttarnte. Auch Erhard Eppler erklärte im November vor dem baden-württembergischen Landtag: „Wenn jetzt... ein paar Dutzend Terroristen sich u. a. auf Marx berufen wollen, dann sagt dies über die Terroristen viel, über Marx nichts aus.“ In derselben Rede wies er die Angriffe gegen die Intellektuellen zurück: „Unsere Universitäten sind kein Sympathisanten-Sumpf, den es auszutrocknen gilt.“

Schon vor seinem zitierten Brief an Generalsekretär Geißler veröffentlichte Wissenschaftsminister Glotz in „Sozialdemokrat Magazin“ einen Kurzartikel zur „Terrorismus-Diskussion“. In dem er das Problem der Schuldzuweisung ansprach und die Frage stellte „Hexenjagd? – Es gibt Leute, die – statt über die Ursachen des Terrorismus nachzudenken, statt die politische „Entfremdung“ zu bekämpfen – jetzt alte Rechnungen begleichen wollen. Sie müssen kompromißlos zurückgewiesen werden“. Glotz geht zurück in die Geschichte der Sozialdemokratie und weist darauf hin, daß vor einem Jahrhundert Bismarck terroristische Attentate, mit denen die SPD nichts zu tun hatte, zum Vorwand nahm, um sein „Sozialstengesetz“ zu erlassen und die Sozialdemokratie aus der Gesellschaft zu exkommunizieren. „Für zwölf Jahre wurden die Sozialdemokraten politisch ausgebürgert. Bebel und Wilhelm Liebknecht, so sagten und schrieben die konservativen... Kommentatoren, hätten zwar mit den Morden direkt nichts zu tun, aber sie seien die geistigen Väter der Mörder“, schreibt Peter Glotz.

Die Angriffe gegen Sozialdemokraten und gegen die kritische Intelligenz heute zeigen eine frappierende Parallele auf. In einer seiner zahlreichen Verdächtigungen gegen Intellektuelle schreibt der konservative FAZ-Journalist Karl-Friedrich Fromme am 2. 8. 1977: „Die Sympathisanten, die nie einem Ter-

roristen Nachtlager und Reisegeld gegeben haben, sind die wirklich Gefährlichen. Sie haben zwar „nichts getan“, sie haben nur ihre Meinung gesagt, sie haben nur nachgedacht“. Wie Bebel und Liebknecht damals, so die kritische Intelligenz heute: mit dem Terror hat dieser Kreis nichts zu tun; dennoch soll er im Rahmen der „Austrocknung des Sumpfes“ eliminiert werden. Der Münsteraner Sozialdemokrat Sven Papcke hatte schon in NG 11/77 darauf aufmerksam gemacht, daß hinter der Verdächtigung der kritischen Intelligenz die Kampfansage an die Sozialdemokratie steht. „Die Rundumverleumdung aller sozialkritischen Ansätze in diesem Land, ja die Beschimpfung von Kritik, Widerspruch, Konflikt und was der ungebührlichen Wörter und Dinge mehr sein mögen..., bildet aber nur die ideologische Untermauerung der politischen Attacke gegen die Sozialdemokratie und ihr Reformprogramm.“

Für uns Sozialdemokraten kommt es darauf an, diese liberale Demokratie und diesen Rechtsstaat gegen den Terrorismus zu verteidigen. Die im Grundgesetz verankerten Freiheiten sind zugleich Freiheiten für die politische Wirkung der reformerischen Sozialdemokratie, so daß unser Kampf nicht nur dem Terrorismus, sondern auch allen Kräften gilt, die an diesen Freiheiten zu rütteln gedenken.

Es ist schon einleitend gesagt worden, daß die Terrorismusbekämpfung auch einer sachlichen Erklärung dieses sozialen Phänomens bedarf. Der Trierer Soziologe Eckert hat auf dem CDU-Terrorismus-Kongreß, wie schon zitiert, vor der Schuldzuweisung bei der Terrorismus-Diskussion gewarnt und für eine sachliche, wissenschaftlich fundierte Erklärung plädiert, ohne daß man in der CDU sich dieses Plädoyer zu eigen gemacht bzw. daraus gelernt hätte. Im folgenden wollen wir auf einer sozialwissenschaftlichen und dann auf einer sozialgeschichtlichen Ebene Andeutungen für eine Erklärungsmöglichkeit versuchen.

Zur Deutung des Terrorismus als ein soziales Phänomen: die soziologische Dimension der Desorganisation

Das interessanteste Referat auf dem CDU-Terrorismus-Kongreß hält der Zürcher Soziologe und Sozialpsychologe Gerhard Schmidtchen. Man scheint in der CDU aus Schmidtchens Ausführungen genauso wenig gelernt zu haben wie aus Eckerts Warnung vor Schuldzuweisungen. Denn Schmidtchen sagt sehr deutlich in seinem Referat, daß ein starker Staat mit restriktiven Kontrollen kein geeignetes Mittel gegen den Terrorismus sei. Doch sieht man in der CDU allein in der Verschärfung der Gesetze, die eine tendenzielle Unterhöhlung des Rechtsstaates zur Folge haben, das geeignete Mittel zur Terrorismusbekämpfung. Die CDU-Strategen merken nicht, daß sie bei dieser ihrer Forderung lediglich das Gegen-

extrem zu der anarchistischen Forderung nach Abbau aller Kontrollsysteme bilden. Der Terrorismus bringt nach Schmidtschen das Problem der Suche der modernen hochindustrialisierten Gesellschaft nach einem im Rahmen des Axioms des liberalen Pluralismus anerkannten Kontrolleysystem zum Ausdruck. „Die moderne Demokratie hat bisher noch nicht die richtigen Antworten für ihr strukturelles Kontrolldilemma gefunden: zu starke und restriktive Kontrolle bremst die Beweglichkeit des Gesellschaftssystems und senkt seine Produktivität, ersatzloser Abbau veralteter Kontrolleysysteme erzeugt Desorganisation.“

Da die Gesellschaft sich stets in einem Prozeß des sozialen Wandels befindet, entsteht soziale Desorganisation mit ihren Folgen. „Von Terroristen redet unsere Gesellschaft in der Sprache der Distanzierung“, bemängelt Schmidtschen. Aber eine solche Distanzierung scheint uns unter Demokraten überflüssig zu sein, da man als Demokrat stets gegen alle Formen des Terrors ist. Wenn Sozialdemokraten von den Nationalkonservativen öffentlich verdächtigt werden, dann haben sie trotzdem keinen Grund, sich und ihre Reformen vom Terrorismus zu distanzieren; denn ein Einblick in ihre Programme verdeutlicht die sozialdemokratische Gegnerschaft zum Terrorismus, und ein Einblick in ihre Geschichte zeigt, daß Sozialdemokraten selbst Opfer des Terrors waren.

Die Methode der Distanzierung, des Zwanges zur Distanzierung und der moralischen Verurteilung des Terrors nannte Schmidtschen auf dem CDU-Kongreß „untauglich und hinderlich“ für die Analyse, die ja eine sachliche Deutung anstreben soll. „Betrachten wir Terroristen als Unmenschen, so transporieren wir sie nicht nur aus unserer Gefühlswelt, sondern auch aus unserem Verständnishorizont hinaus. Sie werden unerklärlich, Ihre Handlungen wirken wie der Irrationale Einbruch des Bösen in eine geordnete Gesellschaft.“

Es ist symptomatisch, daß eine solche Forderung nach sachlicher Analyse wie die von Schmidtschen manchem als verdächtig erscheint. Schon vor dem „Herbst in Deutschland“ und der „Herbstoffensive“, also noch kurz nach dem terroristischen Mord an Ponto, beklagte sich der FAZ-Journalist Fromme darüber, daß es in unserem Lande Professoren gibt, „die den Mord an Ponto nicht verherrlichen (das wäre streitbar), aber die ihn auf umwellige Weise als subjektiv verständlich und damit auch objektiv jedenfalls verstehbar darstellen könnten“. Diese Wissenschaftler, die zwar Terror ablehnen, es aber als zu ihrem wissenschaftlichen Auftrag gehörend betrachten, diese Demokratie durch Erklärung des Verhaltens ihrer Gegner zu verteidigen, müssen den Nationalkonservativen als „Sympathisanten“ erscheinen.

Verläßt man diese Ebene, die Schmidtschen mit Recht als „untauglich und hinderlich“ für die Analyse charakterisiert, dann muß man unsere Gesellschaft nüchtern analysieren. „Wer analysiert, darf die Terroristen nicht mythologisieren, sondern muß sie als das betrachten, was sie sind, Mitglieder unserer Kultur“, schreibt Schmidtschen und versucht, die Ursache dieses terroristischen Verhaltens darin zu sehen, „daß die rationale, hoch industrialisierte Gesellschaft zunehmend Desorganisation produziert“.

Eine funktionierende gesellschaftliche Organisation braucht nicht nur technisches, sondern auch Interaktionswissen, wozu Rechtfertigungen des Machtgebrauchs, Normen und Werte innerhalb des Axioms des liberalen Pluralismus gehören. Die Bestände des technischen und Interaktionswissens bezeichnet Schmidtschen als „Metasysteme der Kommunikation“ und führt aus: „Diese Metasysteme der Kommunikation sind die etablierten Wahrheiten, die gültigen Verständigungsmittel, gewissermaßen als Grammatik des sozialen Handelns“.

Die moderne hochindustrialisierte Gesellschaft produziert vorwiegend technisches Wissen und hat ein Defizit an Interaktionswissen, wodurch die Desorganisation, vor allem die der Persönlichkeitssysteme, zunimmt. Auch Habermas hat in seinem Versuch, den Terrorismus zu erklären, eine ähnliche Desorganisation der Persönlichkeitssysteme beobachtet. Es „scheinen unter der Oberfläche Konflikte zu schwelen, die man an der Unzufriedenheit mit den politischen Parteien als solchen, an der beängstigenden Anfälligkeit unserer politischen Kultur, an einer schwer greifbaren Reizbarkeit im sozialen und politischen Umgang, an Lähmungsscheinungen in kulturellen Bereichen, vor allem an einem Anwachsen psychisch bedingter oder ins Private abgedrängter Konfliktspotentiale ablesen kann“. Den Metasystemen unserer Kommunikation fehlt es an Interaktionswissen in einer Gesellschaft, die vorwiegend technisches Wissen hat. Habermas bemängelt, daß die modernen Gesellschaften „nach und nach alle Lebensbereiche in Formen ökonomischer und administrativer Rationalität pressen und Formen praktischer Rationalität unterdrücken“.

Es ist sehr wichtig, auf diese soziale Desorganisation in unserer Gesellschaft hinzuweisen, die als strukturelle Ursache des Terrorismus bewertet werden kann. Schmidtschen hat vor dem CDU-Terrorismus-Kongreß offen auf die Tatsache hingewiesen, daß nach Psychiater-Einschätzungen depressive Störungen auf ein Drittel der Bevölkerung und auf die Hälfte der Jugend vor allem an den Universitäten beziffert worden sind.

Auch der Berliner Wissenschaftssenator hat diese Problematik gesehen, als er einschätzte, „daß ein rundes Fünftel der künftigen Funktionselite dieses Staates die Wertordnung einer auf Wirtschafts-

wachstum orientierten Industriegesellschaft ablehnt. Dieses Fünftel driftet nicht ab zum Terrorismus, obschon einige davon den Nachschub für die „ermunternde Kulisse“ bilden könnten“. Schmidtchen sieht im Gegensatz zu Glotz eine enge Verquickung zwischen den Störungen im Kommunikationssystem, die durch das Fehlen an Interaktionswissen entstehen, und dem Terrorismus. „Die Terroristen beginnen als Moralisten. Ihre Karriere ist eng verwoben mit Bereichen gesellschaftlicher Desorganisation.“

Diese Probleme lassen sich nicht durch einen starken Staat lösen. Mit dem Strafgesetzbuch kann man weder soziale Desorganisation verstehen noch beheben. Die Unionsparteien verbreiten die Behauptung, daß die unter der Parole „mehr Demokratie wagen“ durchgeföhrten sozialdemokratischen Reformen schuld am Terrorismus seien und daß es unter einer CDU-Regierung keinen Terrorismus geben hätte; als gäbe es unter den Unionisten keine soziale Desorganisation, die zu den Strukturmerkmalen des sozialen Wandels in einer hochentwickelten Industriegesellschaft gehört. Diese Argumentation der Unions-Parteien erinnert an die nicht weniger skurrile Behauptung, die Sozialdemokraten seien schuld an der Inflation, die ja eine vom Weltmarkt ausgelöste internationale Erscheinung ist; als wäre Deutschland unter den Christdemokraten ein Land außerhalb der Wirtschaftsordnung dieser Welt ohne die Symptome der Industriegesellschaft und der gesamten Weltwirtschaftsordnung:

Zur Erklärung des Terrorismus: die sozialgeschichtliche Dimension

Sven Papcke hat bereits in NG 11/77 bei seiner Diskussion der Reaktionen auf den Terrorismus und dessen Benutzung als Vorwand, um die Sozialdemokratie zu bekämpfen, von der „Vergangenheitswiederholung“ gesprochen und dafür plädiert, „die Quellen des politischen Fehlweges unserer Geschichte“ zu vergegenwärtigen und aufzuarbeiten. Nicht nur die Reaktionen auf den Terrorismus, so meine ich, sondern auch dieser selbst lassen sich sozialgeschichtlich verfolgen.

Angesichts des Fehlens der Kontinuität einer bürgerlich-demokratischen Revolution und einer an sie anschließenden demokratischen Tradition in der deutschen Geschichte lassen sich Eigentümlichkeiten der historischen Entwicklung Deutschlands erklären, die in einer tiefen Struktur realistieren und gegen die deutsche Demokraten bis heute noch ihren Kampf führen müssen. Der deutsche Philosoph und Anthropologe Helmuth Plessner, der 1934 seine Heimat verlassen mußte, schrieb nach dem Krieg, möge man zu dem Vorwurf, „wir Deutschen verstanden in Dingen des öffentlichen Lebens kein rechtes Maß zu finden und verließen immer wieder dem Zauber

extremer Staatsvergottung oder Staatsverneinung“, kritisch oder bejahend stehen, „Tatsache ist, daß der Extremismus in der Theorie von Staat und Gesellschaft, zu dem gerade deutsche Denker des 19. Jh. Wesentliches beigetragen haben, mit der immer wieder gestörten Konsolidierung unserer nationalstaatlichen Existenz zusammenhängt“.

Ein Beispiel für diesen Extremismus liefert die jüngste Geschichte des Terrorismus und der Reaktionen darauf. Die terroristische Staatsverneinung verkörpert den einen Pol. Der Glaube, daß ein überstarker Staat alleine den Terror überwinden kann, stellt die Staatsvergottung, die Kehrseite zur Staatsverneinung, dar. Die Sozialdemokraten, deren Geschichte ohne Überreibung mit der Geschichte der Demokratie in Deutschland gleichgesetzt werden kann, lehnten es immer ab, auf der Seite der Staatsverneiner oder Staatsvergötterer zu stehen. Auf dem Höhepunkt des „Herbstes in Deutschland“ bekämpfte die regierende Sozialdemokratie kompromißlos die Terroristen und weigerte sich, sich dem Ruf nach dem starken Staat anzuschließen. Herbert Wehner warnte seinerzeit die Basis davor, sich von den Rufen der Rechten nach einem starken Staat provozieren zu lassen, und mahnte: „Nichts wäre schlimmer, als die Nerven zu verlieren.“

Der führendste Sozialphilosoph Deutschlands, Jürgen Habermas, der ja kein Sozialdemokrat ist, beschreibt dies den Sozialdemokraten in unmißverständlicher Klarheit: „Glücklicherweise hat sich der Bundeskanzler in seiner Erklärung zur Schleyer-Entführung vor dem Bundestag, glücklicherweise haben sich die Gewerkschaftsführer und die Spitzen der Sozialdemokratie weder von den Mobilisierern und Scharfmachern noch von den aufgeregten Intellektuellen dazu drängen lassen, auch nur den ersten Schritt in die Richtung zu tun, in die uns Terroristen treiben wollen – und aus der uns nichts als der blanke Schrecken erwartet. Ich teile die Gefühle von Heinrich Böll und Martin Walser: bei diesem Auftritt des Bundeskanzlers habe ich aufgewartet.“ Bei einem CDU-Kanzler hätten wir vielleicht unter dem Notstandsstaat leben müssen.

Dieser Extremismus der Staatsverneinung und Staatsvergottung scheint der deutschen Geschichte eigentlich zu sein. Plessner sieht dies richtig, wenn er die deutsche Geschichte in die europäische einreihet: „Was den älteren Industriestaaten dank Ihrer revolutionären Vorgeschichte geglückt war, in einer politischen Konzeption zur Ruhe gekommen zu sein, bevor die Spaltkraft der modernen Industrie Ihre Gesellschaft mit dem Antagonismus von Unternehmer und Arbeiter bedrohte, blieb uns versagt. Das Widerlager eines gesellschaftlichen Bewußtsseins von politisch ausreichender Tragfähigkeit fehlte.“

Dieses fehlende gesellschaftliche Bewußtssein

wird deutlich, wenn die Nationalkonservativen Probleme der modernen Gesellschaft angehen, zu denen auch der Terrorismus gehört. Schon vor jenem Herbst konnte man diese Geisteshaltung in einer Bibel der „Neuen Rechten“, in Schelskys „Die Arbeit tun die anderen“, wahrnehmen, eine Arbeit, die den Weg des nostalgischen deutschen Professors sogar zum Parteitag der nationalkonservativen CSU ebnete, wo er als ein führender „deutscher Intellektueller“ gefeiert wurde. Dahrendorf, der sich mit dieser Bibel der „Neuen Rechten“ auseinandersetzte, urteilt: „Schelskys Buch stellt weniger Fragen der Struktur moderner Gesellschaften als solche der deutschen Ideologie.“

Die „Neuen Rechten“ bzw. die Nationalkonservativen begreifen das Problem der sozialen Desorganisation nicht, das wir im Anschluß an den Zürcher Soziologen Schmidtchen dargestellt haben, das ja nur im Kontext der hochentwickelten Industriegesellschaft gesehen werden kann, fühlen jedoch dessen soziale Folgen. Die deutsche Ideologie, die z. B. in Schelskys „Die Arbeit tun die anderen“ Ihren Ausdruck findet, scheint Ihnen einen Ausweg zu zeigen. Die Neuen Rechten sind nach Dahrendorf „Leute, die meinen, ein bißchen Arbeitslosigkeit bringe die Arbeiter zur Räson und ein bißchen Staatsmacht schaffe wieder Ordnung – diejenigen also, deren politische Phantasielosigkeit nur von ihrer Hemmungslosigkeit übertrffen wird.“

Diese deutsche Ideologie der Neuen Rechten, die das Problem der sozialen Desorganisation durch „mehr Staatsmacht“ lösen und den totalen Konsens als Ersatz für pluralistisch-liberale Metasysteme der

Kommunikation sehen will, ist unvereinbar mit den sozialdemokratischen Vorstellungen von der Demokratie. Daher scheint es opportun zu sein, anstelle der sachlichen Analyse des Terrorismus als Beitrag zu dessen Bekämpfung Schuldzuweisungen zu betreiben und alte Rechnungen parteipolitischer Natur zu begleichen.

Für die Sozialdemokraten ist es eine Aufgabe, den sozialen Kontext der Probleme sozialer Desorganisation zu untersuchen und entsprechende Strategien auszuarbeiten, die sozialdemokratische Regierungen in ihre Praxis umsetzen. An den Universitäten kann man beginnen und eine neue Kommunikationsstruktur mittels demokratischer Metasysteme anbahnen. In seinem Leserbrief an „Der Spiegel“ zu dessen „Sympathisantenserie“ schrieb der Berliner Wissenschaftssenator Peter Glotz: „Ich habe die Hoffnung, daß die Taten der Terroristen endlich ein Anlaß sein könnten, daß diese Gesellschaft Ihre schon pathologische Kommunikationsunfähigkeit gegenüber den Universitäten korrigiert – und daß die universitäre Subkultur bemerkt, wie sehr sie sich in der Gesellschaft schon isoliert hat. Denn wo die Kommunikationsunfähigkeit – und das heißt: die Integrationsunfähigkeit – einer Gesellschaft konstatiert werden muß, droht die Gewalt etwas Alltägliches zu werden.“

Die sozialdemokratische Arbeit an der Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit dieser Gesellschaft und somit an der Überwindung der sozialen Desorganisation ist eine Arbeit an der Verfestigung der Demokratie in diesem Lande. Die Hoffnung von Peter Glotz dürfte die Hoffnung eines jeden Demokraten sein.

36 seiten neue literatur:

andrić buchebner chobot czurda glück haidegger
koefler obernosterer pataki zenker zahl
terror: horst mahler günther nenneing peter turrini
michael siegert: schuschniggs verrat
aike blechschmidt: im krisensumpf
j. dvorak: jugoslaviens selbstverwaltungsexperiment

jänner/februar
1978

NEUES
FORM

An NF-Vertrieb A-1070 Wien Museumstraße 5 Tel. 93 33 53 / Diese Anzeige fand ich in:
Ich bestelle obiges Heft um öS 44 DM/sfr 8,50 ein Gratisprobeheft
 1 Jahresabo um öS 320 DM/sfr 48 (Studenten öS 240 DM/sfr 36 / Nachweis!)
NAME ADRESSE

Sven Papcke:

Nicht zweckfrei, aber zwecklos! — Wiederbelebungsversuche an Bernstein

„Wir hatten einen Künster neuer Wahrheit erwartet, und ein Zweifler war gekommen.“

Lily Braun, *Memoiren einer Sozialistin*
(München 1911, S. 397)

Betrachtet man die Beiträge über Bernstein im letzten Jahrgang der „Neuen Gesellschaft“, schaut man sich die Früchte des zu seinen Ehren im Oktober von der Ebert-Stiftung veranstalteten Kongresses an, zieht man überdies noch das Presse-Echo heran — der dabei gewonnene Eindruck entspricht ziemlich genau dem, den eine ausgedehnte Lektüre des Vielschreibers Bernstein selbst hinterläßt: dem Eindruck der Widersprüchlichkeit, der politischen Romantik und einer gediegenen Klein-Kariertheit, die nicht unsympathisch ist. Hier findet sich für jeden etwas, etwas Sozialismus, etwas Liberalismus, etwas Radikalismus und viel, viel Mäßigung. Nur eine tragfähige Systematik muß man Bernstein schon überstülpen, denn sie findet sich nicht.

„Bernstein war ein bewundernswerter Mensch“, urteilt Joseph Schumpeter ganz in diesem Sinne (Geschichte der ökonomischen Analyse, Göttingen 1985, S. 1078), „aber kein tiefgründiger Denker und im besonderen kein Theoretiker. Und in einigen Punkten, besonders hinsichtlich der ökonomischen Geschichtsauffassung und der Konzentration wirtschaftlicher Macht, ist sein Argument zweifellos sehr seicht“.

Bernsteins politische Wiederbelebung, nicht die archivallische Sichtung der ideologischen Kleiderkammer der Partei, in der Bernsteins „Revisionismus“ bislang hing, diese überraschende Aufwertung zum sozialdemokratischen Überahn schmeckt penetrant nach Absicht. Warum soll hier und heute an der SPD ein Bernstein verübt werden, der schlicht vergessen war? — So lautet die Preisfrage.

Eines scheint sicher zu sein: Damals wie heute stellt die Zeit ganz andere Fragen an die SPD, als der Revisionismus sie zu beantworten weiß.

D a m a l s , weil die beachtene politische Rolle als „Reichsopposition ohne Einfluß“ durch den Revisionismus förmlich abgesegnet wurde. Die politische Notlage verwandelte sich unter seinen Händen in eine theoretische Tugend.

H e u t e , weil sich die Probleme der Partei ganz anders darstellen, als der Revisionismus es voraussehen konnte. Die von Bernstein noch als nachgerade naturhaft betrachtete Symbiose von kapitalistisch verwaltetem Industrialismus und Sozialdemokratie steht inzwischen ja auf Abruf.

Nicht zuletzt der Parteitag der SPD in Hamburg hat demonstriert, daß nicht Bernstein, sondern vielmehr eine Theorie gefragt ist, die den Utopismus eines destruktiv-dynamischen Status quo zugunsten

einer Politik in Frage stellt, die das gesamtgesellschaftliche Überleben in ökologischen Kategorien zu formulieren weiß.

War Bernstein seinerzeit also noch nicht zeitgemäß, so ist er es heute nicht mehr.

Man kann die Arbeiterbewegung und ihre Geschichte unter dem Gesichtswinkel ihrer Erfolge wie ihrer Niederlagen betrachten. Je nach Wahl kommt dabei etwas ganz Verschiedenes zum Vorschein.

1. Geht man von den E R F O L G E N aus, dann ist den vielen Schriften von Bernstein ein gewisses Gespür für den zeitgenössischen Sozialwandel nicht abzusprechen. Er muß sich den Ruhm für seine Klarsicht des weiteren Verlaufs der Dinge freilich mit dem damaligen „Kathedersozialismus“ teilen, der ihm immer eine Nasenlänge voraus blieb. Immerhin: Bernstein artikulierte zuerst und offen und in theoretisch nicht unansprechender Form in der SPD, was damals von Partei und Gewerkschaften nur verschämtermaßen vollzogen wurde: praktische Sozialpolitik nämlich. Das besagte „Endziel“ mehr oder weniger fest im Visier, war man seit der Aufhebung des Sozialistengesetzes darangegangen, schon in der Gegenwart „Zuckererbsen für Jedermann“ (H. Heine) einzufordern.

Dieser Praxis standen in der Partei einige, inzwischen allerdings zu Glaubensätzen herabgekommene Termini und Vorstellungen von Marx im Wege. Und obwohl ihre Vertreter großenteils lernunfähig geworden waren, hielten verschiedene Gruppen an ihnen fest, weil nur diese Termini und Vorstellungen zu gewährleisten schienen, daß eine gewisse programmatische Distanz zur schieren (d. h. oft auch blinden) Alltagsarbeit der Partei bewahrt wurde. Genau auf diesen normativen Wert beschränkte sich allerdings auch bei den meisten „Radikalinskitis“ (Grillenberger) von einst ihr Gewicht, so daß das Wehgeschrei der Revisionisten in diesem Punkt ganz Überflüssig war.

Hier einzuordnen ist z. B. ein aus der bürgerlichen Tradition stammender Begriff des „Umturzes“, der zugleich mit einem dogmatisierten Geschichtsverständnis operierte, das sich zwar selbst noch als „dialektisch“ ausgab, in Wirklichkeit aber schon lange etwa mit der 3. Feuerbachthese nicht das Gerlingste mehr zu tun hatte. Jedoch: Ernsthaft glaubte in der Partei keiner an diese „Revolution im Polizeiverstand“ (V. Adler), gegen die Bernstein so erbittert anging, indem er hier „Hegelianismus“ oder „Bianquismus“ am Werk wählte.

Etwa bei Bebel, dem eingefleischten Gegner der Revisionisten? „Jedes Detail“, notierte Hendrik de Man anlässlich eines Besuches in Bebeles Wohnung im Jahre 1905 (Gegen den Strom, Stuttgart 1953), „vom Käfig mit dem Kanarienvogel bis zu den sorgfältig rangierten Reiseandenken, zeugte für jenen biederen Lebensstil und jene ideal-fromme Lebensauffassung, die proletarischer Entwurzelung ebenso fern stand

wie bohämhaftem Nichtkonformismus" (S. 73).

Der Kampf gegen die unterstellte unentwegte Drachentöterei von links bedingte aber keineswegs von selbst einen besonderen Wirklichkeitssinn auf Seiten des Revisionismus. War es auch vielleicht zu viel des Guten, nach wie vor mit einem vorgeblichen „Arbeiterradikalismus“ (Lucas) revolutionäre Erwartungen größeren Ausmaßes zu verknüpfen, weil dabei ja übersehen wurde, daß die vorhandene Arbeiterbewegung weder eine Voraussetzung noch ein Produkt des modernen Sozialismus darstellte, so war es machtpolitisch betrachtet schlicht unrealistisch, mit der revisionistischen „Kompensationspolitik“ bzw. einer vagen „Durchdringungstaktik“ eine tiefgehende Reform des Wilhelminismus erreichen zu wollen, um den es damals ging.

Zu einer Zeit, in der die Sozialdemokratie weit außerhalb der gesellschaftlichen Prestigezone gehalten wurde, versuchte Bernstein, die Partei auf eine Politik der frommen Wünsche einzuschwören: Nicht drohen! Keinesfalls zu weit gehen! Nur nicht reizen! Zusammen mit dem (gar nicht vorhandenen) liberalen Lager waren im Kaiserreich „englische Verhältnisse“ anzustreben. Um Erfolge zu zeitigen, setzten Bernsteins Vorschläge paradoxe Weise diese Bedingungen schon voraus, die er damit erst erreichen wollte. So richtig es mithin war, die Errichtung der Demokratie in Deutschland als Hauptziel der damaligen Sozialdemokratie auszugeben, so fragwürdig schienen die revisionistischen Aktionsvorstellungen. Wurde alles besser, wenn die SPD sich nicht länger weigerte, integriert zu werden? In Wirklichkeit war es doch gar nicht Hegels Dialektik, die diesem Programm entgegenstand, sondern die Politik der Schutzzölle.

„Bernsteins Mahnung, den Liberalismus nicht zurückzustoßen, zu handeln wie eine demokratisch-sozialistische Reformpartei, mußte“, schreibt Lily Braun dazu (a.a.O., S. 285), „der Masse der Parteigenossen, die sich von allen Seiten in ihrer physischen und rechtlichen Existenz bedroht sahen, als blutiger Hohn erscheinen“.

Auch eine unaufhörliche wissenschaftliche Beleidigung der realen Kapitalbewegungen und ihrer sozialen oder sonstigen Auswirkungen begründete keine Theorie der Reform, wie Bernstein es mit seinem großen Anreger Albert Lange annahm. Eine etwas gründlichere Kenntnisnahme etwa der politischen (nicht nur der methodologischen) Arbeiten von Max Weber hätte auch dem Revisionismus vor Augen führen können, daß – so wie die Dinge lagen – die machtstabile Struktur der „deutschen Verhältnisse“ weitgehend immun gegen solche Reformen war, die sich nicht auf wirtschaftspolitische Verteilungsforderungen im Rahmen der Hochkonjunktur nach 1896 beschränkten.

Jene „köstliche Einfalt Bernsteins“ (Schumpeter), seine „gänzliche politische Unfähigkeit“ (Wolfgang

Heine) machten es dem Revisionismus aber offenbar unmöglich, den Zusammenhang selbst von reformpolitischen Teilschriften und dem sozialdemokratischen Drohpotential zu durchschauen.

„Die schlaue Spekulation“ jedenfalls, so moikierte sich selbst ein Ignaz Auer unter dem schallenden Gelächter der Parteidagadeglierten über die revisionistischen Visionen (Protokoll Hannover, Berlin 1899, S. 207), „so von hinten, ohne daß diese verdammt Bourgeois es merken, in kleinem Maßstabe den zukünftigen sozialistischen Gesellschaftsstaat einzuführen und dann eines Tages die Kulissen fallen zu lassen und zu sagen: Ätschi da seht ihr, jetzt sind wir da! – diese naive Auffassung teile ich nicht“.

2. Geht man von den NIEDERLAGEN der Arbeiterbewegung seit der Jahrhundertwende aus, dann verblaßt der revisionistische Ruhm noch mehr. Nur wenn man die Ebenen der empirischen Arbeiterbewegung und die des sozialistischen Erwartungshorizontes nicht fein säuberlich trennt, nur dann lassen sich über den sozialpolitischen Errungenschaften im Rahmen der ungeheuren Steigerung der industriellen Arbeitsproduktivität die vielen politischen Mißerfolge (nicht nur) der SPD vergessen.

Im Gegensatz zum rosigen Grundton bei Bernstein (und seinen heutigen Jüngern) läßt sich die historisch-politische Biographie der Arbeiterschaft und ihrer Institutionen auch als bedauernswerte Chronik von Nackenschlägen lesen. „Wir waren Erben der liberalen bürgerlichen Kultur“, so klagte Wilhelm Hoegner zu recht, „und deshalb in einem rauen Zeitalter der machiavellistischen Machtpolitik lebensuntüchtig geworden“. Hat sich das grundlegend geändert?

Jene „Geschichte der allmählichen Anpassung der Sozialdemokratie an die bestehenden politischen Einrichtungen“, die Paul Kampffmeyer (Sozialistische Monatshefte 1905, S. 850) in revisionistischem Überschwang einst nur als Vorgang verstanden wissen wollte, bei dem die „Kräfte der Sozialdemokratie ins Riesenhafte wachsen“, läßt sich auch anders deuten. Die gepriesene „Anpassung“ kann als Erfolg der damals herrschenden Sozialkontrolle, mithin als die gelungene Anpassung sozialdemokratischer Eigendefinitionen an die gesellschaftlich gebotenen Ordnungsmodelle gelten.

Wie immer man das bewerten mag: Sozialgeschichtlich hat neben der Überführung der Armenfrage in die Arbeiterfrage – also der Beseitigung eines „nackten Kapitalismus“ (Helmut Schmidt) – objektiv zugleich auch eine Abflachung der Radikaliät sozialoppositioneller Erwartungen stattgefunden, die, wie Thomas Bottomore hervorhebt (Elites and Society, Harmondsworth 1967), keineswegs immer auch von einer „Reduktion der Macht der Eliten“ begleitet wurde (S. 41).

Hans Schumacher: Ein neuer Anfang? Zum Juso-Bundeskongreß

In einem Brief vom 6. November 1899 beschwert sich Victor Adler gegenüber Bebel, daß die revisionistische Mode ebenso populär wie politisch naiv sei: „Neigung zur Bernsteinerei (haben) ... alle jungen Leute. Der Teufel mag es wissein, Ihre Revoluzzerel und Ihre antiautoritäre Stimmung kehrt sich heute weit mehr gegen ... uns Alte als gegen den Staat und was drum und dran hängt. Ich bin gewiß kein Stürmer“, so fährt Adler fort, „aber neben dieser ... Begrüßungsakalt, die sie Realismus nennen, komme ich mir vor wie ein Schwärmer. Die Kerle wissen eben alle nicht, wie kalt der Winter ist, sonnen sich in dem Nimbus, den die Partei heute – und nicht nach ihrer Methode – errungen hat und wollen ihre Klugheit nicht kompromittieren.“

Auch Bernsteins Konzept blieb politische Schwärmerel. Etwas mehr Treitschke-Lektüre wäre für seine Einschätzung der Lage in Deutschland eben dienlicher gewesen als alle neukantianischen Traktate. Vor allem aber argumentierte Bernstein auch spekulativ, weil er im Rahmen eines linearen Gedankens der sozialen Evolution nicht nur an eine gleichsam „lebenswerte Entwicklungstendenz“ (Robert Wilbrandt) dachte, sondern zugleich auch die prinzipielle Reichweite seiner Reformvorstellungen in die Reichweite des industriellen Sachwandes einbettete. Daraus folgt dann, daß sich der revisionistische Reformbegriff auf eine Reform von Systemschäden beschränkte und nicht einmal den Begriff systembedingter Schadensursachen ausbildete.

Heute von einem „Sieg Bernsteins“ zu sprechen, mutet also gleich in mehrfacher Hinsicht anachronistisch an. Denn ein solcher „Sieg“, „der zu Bernsteins Lebzeiten und mit seinen Methoden etwas völlig Utopisches war“, wie Karl Kautsky Jr. es ausdrückte (A. Babels Briefwechsel mit K. Kautsky, Asse 1971), „wurde erst möglich, als zwei Weltkriege und die ihnen folgenden tiefgehenden revolutionären Umwälzungen den alten Herrschaftsapparat zerschlagen hatten, als dem Reformismus also erst durch die Revolution der Weg geebnet worden war“ (8. XL). Alles Sünden wider den Geist des Revisionismus!

Von einem „Sieg Bernsteins“ zu sprechen, etwa unter Berufung auf das „Godesberger Programm“, heißt also eine Richtung der Theorie/Ideologie der deutschen Arbeiterbewegung zu apostolisieren, und nicht einmal eine sehr erfolgreiche, die für die heutigen Errungenschaften der Sozialdemokratie wirklich kaum verantwortlich ist.

Nur den „Blankismus“ zu bekämpfen, war kein Programm. Überdies: Man half seiner Zeit nicht aus der Not, wenn man ihrem einzigen demokratischen Potential vorredete, was anständigen Menschen wie Bernstein wünschbar erschien. Solcher „Radikalismus in Goldschnitt“ (Hans Freyer) war nicht nur politisch fruchtlos, sondern auch theoretisch durchaus unbefriedigend.

Der Juso-Kongreß vom 10. bis 12. Februar in Hofheim/Taunus war von der politisch interessierten Öffentlichkeit mit einer gewissen Spannung erwartet worden, nicht zuletzt deshalb, weil nach dem Parteausschuß Klaus-Uwe Benneters zwei Kandidaten zur Wahl eines neuen Bundesvorsitzenden standen. Hinzu kam, daß eben diese beiden Kandidaten in verschiedenen politischen und organisatorischen Fragen Repräsentanten dezidiert unterschiedlicher Meinungen innerhalb der Jungsozialisten waren: Gerhard Schröder gilt als „Antirevisionist“, während Ottmar Schreiner den sogenannten „Reformisten“ zugerechnet wird. Auf die Frage „Wer wird neuer Bundesvorsitzender?“ konzentrierte sich folgerichtig auch das gesamte Interesse nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch der Delegierten. Und diesmal ist die fast ausschließliche (und übliche) Konzentration auf eine Personalentscheidung nicht einmal überzunehmen, selbst dann nicht, wenn man bedenkt, daß eben diese Entscheidung schon lange vor dem Juso-Kongreß durch eine Einigung zwischen den Anhängern der Theorie vom staatsmonopolistischen Kapitalismus und den Antirevisionisten im Sinne einer Neuauflage der „Hamburger Mehrheit“ gefallen war.

Der Wert von Theoriediskussion

Bei den Jungsozialisten muß im Augenblick eher zweifelhaft sein. Wenn richtig ist, daß politische Theorien erst ihre reale und politische Bedeutung dadurch erhalten, daß die Ergebnisse theoretischer Nachdenklichkeit in der politischen Praxis mehr oder weniger konsequent begolgt werden, dann ist der Verlauf des Juso-Bundeskongresses der beste und deutlichste Beweis dafür, daß es den an der Theoriediskussion Beteiligten keineswegs um irgend eine theoretisch fundierte Praxis ging, sondern um andere politische Ziele, die hinter häufig engagierter Theoriediskussion verborgen werden sollten. (Dabei kann an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben, daß theoretische Diskussion hin und wieder auch dann einen gewissen „Eigenwert“ bekommt, wenn nicht beabsichtigt ist, Umsetzungen in die politische Praxis anzustreben, indem sie anderen – häufig den politischen Kontrahenten – Argumente liefert.)

Alle drei Gruppierungen – Reformisten, Anhänger der Stamkopftheorie und Reformisten – fanden sich mit dem nach Delegiertenzahl stärksten Juso-Bezirk Westliches Westfalen, der keiner der drei genannten Gruppen zuzurechnen ist, zu Kompromissen, Absprachen und Formulierungen zusammen, die im Lichte reiner Theoriebetrachtung als zumindest unlogisch erscheinen müßten. Die Logik des innerverbandlichen Machtkampfes hatte fast durchweg Vorrang vor der Logik der Theorie.

Dies ist in mehrerer Hinsicht folgerichtig, wenn man sich vor Augen hält, welchen Stellenwert die

Theoriediskussion für den Jugendverband der SPD hat. Nach dem „neuen Aufbruch“ im Jahre 1989 in München hatten sich die Jusos mit einigem Erfolg angeschickt, durch eine verstärkte Betonung linker Politik den politischen Kurs der Mutterpartei zu verändern. Dabei dienten eine intensive Theoriediskussion, die gerade auch in den einzelnen Juso-Arbeitsgemeinschaften – also an der Basis – geführt wurde, eine verstärkte Betonung der theoretischen Grundlagen der frühen Arbeiterbewegung, provokante Verbalradikalisierungen und das demonstrative Aufgreifen von vorher auch in der SPD tabuisierten Themen nicht nur dazu, die Jungsozialisten als Arbeitsgemeinschaft zu möglichst großer Geschlossenheit zu bringen, sondern auch zu verstärkter Besinnung auf politisch-theoretische Grundlagen in der Gesamt-Partei und damit zu einer durchaus spürbaren Veränderung der Politik der SPD. Als nur ein Argument für die Richtigkeit dieser Behauptung sei die eingehende Diskussion über die beiden Entwürfe zum Orientierungsrahmen '85 genannt, die im Nachhinein als Teil einer hoffnungsvollen und romantischen politischen Vergangenheit gelten kann.

Denn die Zeiten sind nicht mehr so. Wer dem „Aufbruch“ der Jungsozialisten vor neun Jahren die zunehmende Integration der Studentenbewegung zugute gekommen, ein allgemeines gesellschaftliches Bedürfnis nach grundlegender Veränderung und die mit gewaltigen Hoffnungen verknüpfte Übernahme der Bonner Regierungsgewalt durch die sozialliberale Koalition Ende 1989 bei stetigem und selbstverständlich erscheinendem wirtschaftlichen Wachstum, so finden sich die Jusos im Jahre 1978 in einer gesellschaftlichen Situation wieder, die gekennzeichnet ist durch große wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten, durch geringes wirtschaftliches Wachstum, durch Arbeitslosigkeit und nur begrenzte gesellschaftliche Hoffnungen. Das Bestehende wenigstens zu bewahren, scheint das Gebot der Stunde. Und war 1969 „Linksseitig“ in weiten Bereichen der bundesdeutschen Gesellschaft Mode, so gilt für 1978 eher das Gegenteil. Die Hoffnung jedenfalls, die bestehende Gesellschaftsordnung schnell (die Jungsozialisten sind ein Jugendverband) demokratisch-sozialistischen Vorstellungen annähern zu können, ist eher gering geworden.

Theoriediskussion als Maskerade

Damit ist auch der Grund für eine zunehmende Theoremüdigkeit nicht nur bei den Jungsozialisten bezeichnet, wobei der nur noch selten zitierte OR '85 als Beispiel genannt werden kann. Denn theoretisches Engagement wird folgerichtigerweise auf Dauer nur bei denen erwartet werden können, die auch die Hoffnung haben, daß ihre Ansätze und Programme wenigstens die Chance haben, in die politische Tat umgesetzt zu werden. Theoriediskussion

erhält damit (da sie nicht mehr auf Resonanz hoffen kann) eine andere Qualität, sie wird zur Waffe, mit der der jeweilige Kontrahent vordergründig plausibel angegriffen werden kann, ohne daß gesagt werden muß, daß es eigentlich nur um die Macht geht.

Für diese zugegebenermaßen radikale Behauptung sprechen zwei Indizien: Auf dem Hofheimer Juso-Bundeskongress waren fast alle Gruppierungen zu den erstaunlichsten Kompromissen bereit, wobei das Bündnis zwischen den Anhängern der Stamkkap-Theorie und den Antirevisionisten nur unter dem Gesichtspunkt überhaupt erklärbar ist, daß die Festigung der „neuen Mehrheit“ das eigentliche Ziel dieses Bündnisses war und weniger eine irgendwie geartete konkrete Politik. Dabei soll nicht ausgeschlossen werden, daß beide genannten Gruppierungen irgendwann einmal durchaus die Konkretisierung ihrer theoretischen Vorstellungen anstreben, aber dies müßte – wenn theoretische Vorstellungen und Begriffe überhaupt einen Sinn haben sollen – zwangsläufig die Überwindung des Standpunktes des jeweiligen anderen bedeuten.

Das zweite Indiz ist die Tatsache, daß wirklich kein Teilnehmer am Juso-Bundeskongress hoffen konnte, die theoretischen Auseinandersetzungen seien „hinauf“ an die Basis zu vermitteln oder einer sowieso nicht gerade interessierten Öffentlichkeit zu erklären. Für die politische Wirksamkeit theoretischer Auseinandersetzungen ist aber die Vermittelbarkeit absolut notwendige Voraussetzung, denn schließlich sind die Jungsozialisten keine Partei, sondern nur (wenn auch durchaus wichtiger) Teil einer Partei. Nicht sie beeinflussen die Willensbildung von Parlamenten und Regierungen, sondern die SPD. Daraus folgt aber, daß der Verzicht auf Vermittelbarkeit gleichzeitig ein Verzicht auf politische Wirkung ist. Und bei allem Wohlwollen: Niemand kann im Ernst behaupten, daß für an der politischen Basis arbeitende Genossinnen und Genossen Absprachen, Kungelspiele, theoretische Feinheiten und die Hintergründe von Kompromissen noch verständlich zu machen waren, es sei denn, man reduzierte die Beschreibung der Auseinandersetzungen auf den verbrämten Machtkampf.

Das Juso-Aktionsprogramm

Dieser Analyse widerspricht nicht die Tatsache, daß sich die Mehrheit des Kongresses auf ein Aktionsprogramm geeinigt hat, das sicherlich von allen angebotenen Entwürfen mit den meisten konkreten Ansätzen ausgestattet war. Denn dies bedeutet keineswegs Übereinstimmung mit dem Antrag aus dem Westlichen Westfalen, sondern nur die Belohnung dafür, daß er unter Verzicht auf theoretische Parteinahe für eine Mehrheit kompromißfähig wurde. Damit soll Übrigens nicht gesagt werden, daß die auch nur teilweise Verwirklichung dieses Juso-Ak-

Ernst Plehl: Die Wahlen in Frankreich – Hypothesen und Thesen

tionsprogramme nicht die Jungsozialisten weiterbringen würde; nur muß man aus der Tatsache, daß es eben die Frucht von vielen, teilweise doch recht faulen Kompromissen war, den Schluß ziehen, es werde mit dem Engagement zu seiner Verwirklichung in vielen Juso-Bezirken nicht weit her sein. In diesem Zusammenhang muß auch die etwas deprimierende Diskussion über Arbeitslosigkeit und andere wichtige und konkrete Themen erwähnt werden, die sich gerade nicht durch Effizienz und Nähe zur Wirklichkeit auszeichneten.

Die SPD und Ihr Jugendverband

Die Jungsozialisten sind in einer Krise, daran hat zumindest vorläufig auch der Bundeskongreß in Hofheim nichts geändert. Daß dies so ist, kann der Sozialdemokratischen Partei nicht recht sein, die zusehen muß, wie ein Teil ihrer Mitglieder seine Kraft auf innerverbandliche Auseinandersetzungen konzentriert, während er zumindest seinem Alter nach zu den kämpferischsten und engagiertesten Kräften für die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen gehören könnte.

Der SPD kann wahrscheinlich auch nicht gleichgültig sein, welche der Gruppierungen innerhalb der Jungsozialisten am Ende die Oberhand behalten wird. Auseinandersetzungen zwischen dem Parteivorstand und den Jungsozialisten haben in der Vergangenheit immer wieder dazu geführt, daß die an sich notwendige Klärung der politischen Überzeugungen bei den Jungsozialisten eher behindert worden ist. Der fast zwangsläufige Solidarisierungsprozeß als Folge solcher Auseinandersetzungen wirkt sich bremsend auf die (notwendigen) theoretische innerverbandliche Auseinandersetzung aus, wobei noch hinzukommt, daß es bislang weder der einen noch der anderen Gruppe bei den Jusos wirklich gelungen ist, mit ihren jeweiligen theoretischen Vorstellungen bis zur Basis vorzudringen. Die Auseinandersetzung findet nur auf Bundesebene im (geschlossenen) Saale statt. Unter diesem Gesichtspunkt dürften die zwölf Monate bis zum nächsten Juso-Kongreß von größerer Bedeutung sein als der Kongreß selbst, und die innerverbandliche Arbeit dürfte auch darüber entscheiden, ob das taktische Konzept der einen oder anderen Gruppe, das hinter der Wahl Schröders zum Juso-Bundesvorsitzenden vermutet werden darf, aufgeht oder nicht.

Sowohl der Stellvertretende Parteivorsitzende Hans Koschnick wie auch der Bundesgeschäftsführer Egon Bahr haben den Jungsozialisten einen Neuanfang und faire Zusammenarbeit angeboten. Es wird sich zeigen, ob die Jusos die Kraft haben, dieses Angebot anzunehmen.

Vorbemerkungen

Wenn die vorliegende Ausgabe der NG die Leser erreicht, sind von den französischen Wahlen politisch nur noch die Ergebnisse und deren Folgen wichtig. Deshalb wird in diesem Beitrag weder auf die ereignisreiche Entwicklung der Parteien und Parteibündnisse im langen Wahlkampf eingegangen (vgl. dazu u. a. G. Stern, Französische Sozialisten und Kommunisten, in: NG 12/1977) noch auf die wechselnden Prognosen für den 1. und 2. Wahlgang. Vielmehr soll der zum Zeitpunkt des Entstehens dieses Artikels (Anfang Februar 1978) völlig offene Wahlausgang unter den vier wahrscheinlichsten Möglichkeiten angenommen werden, um die jeweilige Regierungszusammensetzung und deren politische Folgen zu diskutieren. Letztere werden insbesondere an den Bereichen der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik sowie der Außen- und Europapolitik einer künftigen Regierung Frankreichs als Thesen formuliert.

Bei unseren vier Regierungs-Hypothesen klammern wir das nicht ausgeschlossene Wahlergebnis aus, das auf Grund des derzeitigen Wahlsystems in Frankreich einem Bündnis die Mehrheit der Mandate in der Nationalversammlung ohne die Mehrheit der Stimmen aller Franzosen verleihen kann.

Eine der bemerkenswertesten Aussagen in der von vielen bereits als historisch bezeichneten Rede von Staatspräsident Giscard d'Estaing am 27. Januar d. J. kennzeichnete zutreffend die aktuelle parteipolitische Landschaft Frankreichs: Nicht zwei, wie es noch vor kurzem die herrschende Auffassung war, sondern vier Kräfte prägen seiner Ansicht nach heute die politische Situation:

- R P R = „Sammlungsbewegung für die Republik“ (Gaullisten unter Führung Chiracs),
- U D F = „Union für die französische Demokratie“ (Wahlbündnis zwischen den liberal-konservativen, christdemokratischen und zentristischen Parteien zur Unterstützung Giscards),
- P S F - M R G = Sozialistische Partei Frankreichs und „Bewegung der linken Radikal-Sozialisten“ (Sozialisten und Linksbürokraten),
- P C F = Kommunistische Partei Frankreichs.

Eine Einsicht teilen alle vier untereinander heftig rivalisierenden Gruppen: Das Entscheidende in der Politik sind die Kräfteverhältnisse. Vor allem deshalb kam es zu dieser Verteilung und zum erbitterten Kampf um jede Stimme für die eigene Partei beim 1. Wahlgang – teilweise ohne Rücksicht auf die vormalig eingegangene Bindung des nach dem 2. Wahlgang nötigen Koalitionspartners. Namentlich der KP-Führer Marchais und der Gaullisten-Führer Chirac gehen in diesem Politgefecht so weit, daß sie selbst bei längeren Fernsehauftritten fast die gesamte Zeit auf die Abgrenzung vom künftigen Partner verwenden. Alle Politiker sind sich einig

darüber, daß nach dem 19. März nur Koalitionsregierungen von der rechten oder von der linken Seite des Parlaments getragen werden können, freilich mit verschiedener politischer Akzentuierung entsprechend den Kräfteverhältnissen beim 1. Wahlgang am 12. März.

1. Fortführung der rechten Mehrheit bei weiterer Dominanz der „Chiracien“

Jacques Chirac schuf Ende 1976 in Anlehnung an de Gaulles „Sammlungsbewegung des französischen Volkes“ die „Sammlungsbewegung für die Republik“ (RPR). Sein Anspruch, eine „Dynamik der nationalen Einheit“ in Richtung auf die März-Wahlen 1978 zu entfalten, vermochte bisher zwar nur wenige Politiker außerhalb der gaullistischen Formation einzubeziehen, aber diese stellt in der zu Ende gehenden Legislaturperiode mit 185 Mandaten die weit-aus stärkste Fraktion. Die heutige RPR errang als UDR 1973 mit mehr als 25 Prozent der Stimmen beim 1. Wahlgang das beste Ergebnis aller Parteien.

Falls dieses Ergebnis von den „Chiracien“ annähernd, d. h. mit ungefähr 180 Mandaten wieder erreicht wird, könnte die bisherige Regierung – wenn auch knapper – erneut gewinnen bei Aufrechterhaltung bzw. Verstärkung der gaullistischen Vormacht gegenüber den „Giscard-Centristes“.

In dieser Konstellation bleibt Staatspräsident Giscard der Repräsentant der Minderheit im Regierungslager. Eine Neuauflage der Entwicklung seit 1974 wird zumindest bis zu den nächsten Präsidentschaftswahlen absehbar, allerdings mit noch offenkundigerer Beherrschung durch die „Chiracien“. Chirac selbst begreift sich als dynamischer Kämpfer, der seine Sammlungsbewegung mit dem technisch modernsten Aufwand organisiert und der spektakuläre Aktionen – wie seine Kandidatur zum Bürgermeister in Paris – bisher weitgehend mit Wahlerfolgen abschließt. Freilich gilt er außerhalb seiner RPR als „technokratischer Macher“, gepaart mit rücksichtslosem Machtanspruch; deshalb wird er u. a. auch von den „Linksgaullisten“ bekämpft. Chirac haftet das krasse Gegenimage von General de Gaulle an, der von vielen Franzosen als „selbstlose Führungspersönlichkeit“ mit charismatischer Ausstrahlung weiterhin verehrt wird.

Die ideologischen Grundlagen der heutigen Gaullisten-Bewegung sind indessen identisch mit denen ihres historischen Gründers; diese heißen vor allem: Nationalismus, Etatismus und Antikommunismus. Damit sind die politischen Hauptziele Frankreichs vorgegeben: „Verteidigung der nationalen Souveränität“, „Bewahrung der staatlichen Institutionen“ und „Kampf gegen die Kommunisten“ einschließlich all derer, die sich auf Marx oder Lenin berufen; freilich gilt der Antikommunismus offensichtlich nicht als Maxime für die Außenpolitik. Dar-

über hinaus haben weder Chirac noch andere gaullistische Führungspersönlichkeiten bisher ein geschlossenes politisches Programm formuliert. Deshalb kann man wohl am besten aus dem bisherigen Regierungsverhalten der Gaullisten die einzelnen Politikbereiche kennzeichnen.

Die Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik der „Chiracien“ bleibt trotz einiger technokratisch-reformistischer Deklamationen auf die Erhaltung des Status quo ausgerichtet. Alle tiefgehenden Ansätze zur Veränderung der im Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern krassen Ungleichheit in der französischen Gesellschaft werden im Bündnis mit den konservativen Kräften in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat im Keim ersticken, z. B. der Plan zur Besteuerung des Vermögens und des Wertzuwachses oder die Beteiligung der Arbeitnehmer in den Betrieben. In der Wirtschaftspolitik geben die „Chiracien“ der Stabilisierungspolitik den Vorrang, wobei sie mehr die Lohn- als die Preisentwicklung anvisieren; dies führt zum weiteren Ansteigen der Arbeitslosenzahlen. Dahinter verbirgt sich das Kalkül, daß eine hohe Arbeitslosigkeit wohl zur Dämpfung der traditionell großen Streikbereitschaft in Frankreich beiträgt.

In der allgemeinen Außenpolitik werden sich die heutigen Gaullisten weder von ihren Partnern einer rechten Regierungskoalition noch von der „vereinigten Linken“ auffallend unterscheiden. Tatsächlich besteht in grundsätzlichen Fragen der französischen Außenpolitik, z. B. die Nord-Süd- oder Ost-West-Beziehungen betreffend, ein weitgehender Konsens. Eine wichtige Ausnahme betrifft jedoch die „Kleinneuropa“-Politik, d. h. z. B. die Direktwahlen und Befugnisse des Europäischen Parlaments der Neunergemeinschaft. Unter dem Einfluß des „orthodoxen“ Flügels des Gaullismus um Debré, der die europäische Integrationspolitik als „Aueverkauf der nationalen Unabhängigkeit Frankreichs“ brandmarkt, werden einer durch die „Chiracien“ beherrschten Regierung auch in Zukunft keine europapolitischen Fortschritte zugesprochen.

2. Fortführung der rechten Mehrheit bei deutlicher Stärkung der „Giscard-Centristes“

Die Anhänger Giscards haben erst im Zuge des Wahlkampfes zu dem noch lockeren Bündnis UDF gefunden, wobei sie ihre „Union“ bewußt nach dem Titel des Buches „Die französische Demokratie“ des Staatspräsidenten benannten. Diese neue UDF umfaßt drei alte Parteiengruppierungen. Zunächst Giscards Herkunftspartei, die „Unabhängigen Republikaner“, die seit 1977 ihren Namen in „Republikanische Partei“ (PR) verändert haben. Sie basiert weiterhin ebenso wie die beiden anderen Parteien der UDF auf lokalen Wahlkomitees, in denen überwiegend Honoratioren des Bürgertums die Politik

bestimmen. Die PR vertritt „vor allem die Interessen des traditionellen Bürgertums und der Großindustrie“ (vgl. die aufschlußreiche Analyse des Partienspektrums Frankreichs von Roland A. Höhne, in Heft 5/1976 der NG).

Demgegenüber vertritt die zweite Komponente in der UDF die „Radikale Partei“, von der sich der linke Flügel als MRG abgespalten hat, vor allem die „traditionelle Kleinbourgeoisie“, d. h. die in Frankreich quantitativ noch beachtliche Zahl von kleinen Unternehmern, Handwerkern und Kleinhändlern. Hinzu kommt als dritte Partei das CDS der christlich-demokratischen Zentristen unter Führung Jean Lecanuets. Diese gelten als Repräsentanten der zahlenmäßig weiterhin beachtenswerten katholischen Mittelschichten.

Die beiden letzteren Parteigruppierungen vereinigten seit den letzten Wahlen zur Nationalversammlung nur rund 50 Mandate, während die Republikaner 1973 noch im Bündnis mit den Gaullisten 54 Mandate für sich verbuchen konnten. Von einer deutlichen Stärkung der „Giscard-Centristes“ wird dann zu sprechen sein, wenn sie am 19. März gemeinsam annähernd 150 Mandate erhalten. Damit hätten sie etwa mit der für die Gaullisten erwarteten Mandatszahl gleichgezogen, was hier als zweite Haupthypothese angenommen wird.

In dieser Konstellation könnten die „Giscard-Centristes“, die manche als „bürgerlich-liberale Mitte“ kennzeichnen, den bisher beherrschenden Einfluß der Gaullisten zwar zurückdrängen, aber eine grundlegend neue Regierungspolitik scheint ausgeschlossen. Der Hauptgrund dafür liegt in den unterschiedlichen Interessen, die die drei Komponenten der UDF repräsentieren. Die sozio-ökonomischen Unterschiede werden offen zutage treten, wenn z. B. die „Giscardisten“ für eine rasche „Modernisierung der französischen Wirtschaft“ zugunsten der Großindustrie eintreten, während die anderen Teile der UDF den „klassischen Wirtschaftsliberalismus“ bevorzugen, der den Interessen der Mittel- und Kleinindustrie dient. Im Bereich der Wirtschaftspolitik wird eine solche Regierung fortfahren, sich nahezu ausschließlich auf die „Inflationsbekämpfung“ zu konzentrieren, zumal diese nicht den Interessen ihrer überwiegenden Wählerschichten schadet. Insgesamt wird eine von den „Giscard-Centristes“ geführte Regierung keine Strukturreformen in Wirtschaft und Gesellschaft zustande bringen können. Die immer wieder angekündigte „Veränderung Frankreichs“ wird sich in kleineren Korrekturen der krassesten Ungerechtigkeiten erschöpfen.

Auch in der Europapolitik werden sicherlich die Grundlinien der bisherigen Regierung fortgeführt, zumal die Außenpolitik Frankreichs – wie bereits oben angeführt – auf eine breite Zustimmung rechnen kann. In Einzelfragen der europäischen Politik

wird eine von Giscard maßgeblich geführte Regierung zweifelsfrei eine größere Flexibilität als die orthodoxen Gaullisten an den Tag legen; freilich werden auch in Zukunft keine Initiativen für mehr Supranationalität von Frankreich zu erwarten sein. Beispielsweise ist die Pariser Zustimmung zu den Direktwahlen des Europäischen Parlaments gekoppelt mit einem förmlichen Verbot seiner Kompetenzweiterung. Insgesamt werden die „Giscard-Centristes“ sicher Verbündete der westeuropäischen Einigung sein, aber ihr Spielraum bleibt in der Europapolitik gering, weil sie auch in dieser Regierungskonstellation auf den großen gaullistischen Partner angewiesen sind.

3. Mehrheit der Linken bei Übergewicht von Sozialisten und „Linksliberalen“

Die Sozialistische Partei (PS) ist seit den Kommunalwahlen 1977 nicht nur zur stärksten Kraft der Linken, sondern zur wählergroßten Partei Frankreichs geworden. Diesen Erfolg verdankt sie insbesondere ihrer programmatischen und organisatorischen Erneuerung. Der jungen PS gelang die Integration vorhandener sozialistischer, christlich-sozialistischer und sozialdemokratischer Kräfte auf der Linken und die Hinzugewinnung neuer Wählerschichten in der linken Mitte. Darüber hinaus konnte die PS auch in die traditionelle Wählerschaft der PC, wie z. B. im „roten Gürtel“ um Paris, einbrechen. Allerdings liegt die Mitgliedschaft der PS mit heute rund 150 000 immer noch weit unter der der PC, die rund 500 000 Mitglieder zählt. Die Sozialisten gleichen diese organisatorische Schwäche zum Teil mit ihrer hohen Anzahl an Mandatsträgern in Städten und Gemeinden aus, in denen freilich überwiegend noch politische Neulinge Mandate errungen haben.

Die PS ist wahlstrategisch seit 1972 mit der linksliberalen MRG verbündet, die in Frankreich „Bewegung der linken Radikalen“ in Abgrenzung zur rechten Partei der „Radikalen“ heißt. PS und MRG erreichten 1973 22 Prozent der Stimmen und 103 Mandate, von denen etwa 10 der MRG zuzurechnen sind. Bei den diesjährigen Wahlen kann das Bündnis von Sozialisten und Linksliberalen 28–30 Prozent erreichen, möglicherweise sogar über 30 Prozent. Ein Ergebnis von 30 Prozent ergäbe bei wechselseitiger Stimmübertragung mit den Kommunisten im 2. Wahlgang rund 180 Sitze für PS-MRG und rund 80 Sitze für die PCF. Damit wäre eine insgesamt ausreichende Mehrheit gegeben, und es würde in dieser Kräftekonstellation eine Regierung mit sozialistischer Prägung ermöglicht.

Freilich stehen der Linksregierung in Frankreich vor allem durch Auseinandersetzungen mit Kräften außerhalb des Parlaments große Probleme bevor; namentlich mit all denjenigen in Wirtschaft und

Gesellschaft, die aus den bisherigen Verhältnissen großen Gewinn zogen oder um Privilegien und Einfluß fürchten. Hinzu kommen die sozio-ökonomisch entsprechenden Kräfte im Ausland. Als Illustration dafür brauchen nur die schon angelaufene Kapitalflucht oder die Internationale Währungsspekulation angeführt zu werden, die gegenwärtig einen weiteren Verfall des französischen Franc provoziert. Dagegen wird eine einzelne nationale Linkenregierung wenig ausrichten können, auch wenn sie das bereits in Frankreich vorhandene „Gesetz gegen den Mißbrauch sozialer Güter“ zur Anwendung bringt. Vielmehr sind politische Antworten auf internationale Herausforderungen – wie Kapitalflucht und Währungsspekulation – nur zwischenstaatlich oder international zu finden, d. h. für Frankreich vor allem durch Kooperation mit der Bundesrepublik Deutschland oder gemeinschaftlich innerhalb der westeuropäischen Institutionen. Auf diesem ökonomisch entscheidenden Hintergrund verstärkt die PS seit einiger Zeit den Dialog namentlich mit der SPD und beteiligt sich mehr und mehr in internationalen Vereinigungen, wie in dem „Bund der sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft“.

Die von den französischen Sozialisten geprägte Regierung wird eine ihren westeuropäischen Brüderparteien generell sehr verwandte Europapolitik machen. Sie wird auch in Einzelfragen, z. B. in der Energie- oder Agrarpolitik, sicher nicht nationaler auftreten als andere „Arbeiter-Parteien“, eher weniger als beispielsweise die von Labour geführte britische Regierung. Auch nach innen vertritt die PS eine fortschrittliche Europapolitik, indem sie sich eindeutig für die Direktwahlen zum Europäischen Parlament ausspricht (ebenso wie die „Gisoardo-Centristes“); dafür wird sie von der PC scharf kritisiert.

Freilich liegen die Innenpolitisch brennstesten Konflikte in der Wirtschaftspolitik. Die im „Gemeinsamen Programm“ von 1972 geplanten sozialpolitischen Reformen, wie die Erhöhung des Mindestlohns oder die Herabsetzung des Rentenalters werden unmittelbar starke Auseinandersetzungen mit den kapitalorientierten Kräften in Wirtschaft und Parteien hervorrufen. Die zweifelsfrei aufkommenden finanziellen und politischen Probleme könnten dadurch gelöst werden, daß durch die deutliche Steigerung der Kaufkraft bei der großen Bevölkerungsmehrheit eine seit Jahren stagnierende Binnenwirtschaft in Bewegung kommt; auf diese Weise wird die Arbeitslosigkeit sinken und die Investitionsbereitschaft steigen.

Die größten Probleme setzen indessen beim Umsetzen der Strukturreformen ein, namentlich bei den Nationalisierungen. Die genaue Festlegung derselben hat bereits zum Scheitern der Aktualisierung

des „Gemeinsamen Programms“ innerhalb der Linken geführt. Die Klärung des Nationalisierungs-Umfanges wird die Kräfteverhältnisse innerhalb der Linken widerspiegeln. In der hier beschriebenen – dritten – Hypothese, in der die künftige Regierung von PS – MRG geführt wird, gibt es eine Chance zur schrittweisen Durchsetzung des Vergesellschaftungsprogramms trotz der ökonomischen Probleme und der politischen Gegenkampagne seitens der Rechten.

Dafür sprechen folgende Hauptgründe: In Frankreich gibt es seit langem einen großen verstaatlichten Bereich, der weitgehend von einer Regierung de Gaulle durchgesetzt wurde; viele nationalisierte Betriebe haben große sozialpolitische und einige gleichzeitig – wie Renault – ökonomische Erfolge; die von Privatbesitzern beherrschte Wirtschaft hat gerade in den letzten Jahren offenkundig versagt. Bei dem von den Sozialisten beabsichtigten Nationalisierungs-Programm wird nicht nur auf die Änderung der Eigentumsverhältnisse, sondern in gleichem Maße auf die Demokratisierung der Unternehmensorganisation Wert gelegt. Beispielsweise sollen bisher nicht vorhandene dezentralisierte Entscheidungsstrukturen und Dialogmöglichkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern geschaffen werden. Die Komplexität der Wirtschafts- und Sozialreformen wird zweifellos den Bestand einer linken Regierung auf harte Proben stellen.

4. Mehrheit der Linken bei Gleichgewicht zwischen Kommunisten und PS – MRG

Diese vierte Konstellation einer künftigen Regierung Frankreichs beruht auf der Annahme, daß die PCF sowohl mit etwa 25 Prozent eine gleich hohe Stimmenzahl erhält wie PS und MRG gemeinsam, als auch darauf, daß beide Kräfte mit etwa gleich großen Fraktionen zusammen die knappe Mehrheit der Mandate erhalten. Tatsächlich hat die kommunistische Partei seit dem 2. Weltkrieg mit einer außerordentlichen Stetigkeit rund 20 Prozent der Stimmen bei den nationalen Wahlen erhalten; 1946 erzielte sie ihr bisheriges Spitzenergebnis von 28,2 Prozent. Deswegen ist das selbstgesteckte Ziel der PC, möglichst 25 und mindestens 21 Prozent der Stimmen am 12. März zu erreichen, nicht aus der Luft gegriffen. 1973 hat die PC mit 21,4 Prozent im ersten Wahlgang und nach Absprache mit den Sozialisten, den jeweils bestplatzierten im zweiten Wahlgang zu unterstützen, 73 Mandate erreicht.

Für die bevorstehenden März-Wahlen hat sich die kommunistische Führung allerdings bisher geweigert, eine derartige Abmachung zu unterschreiben, obgleich es der ebenfalls hart miteinander konkurrierenden Rechten inzwischen gelungen ist, diese Wahlabsprache für den 19. März zu erreichen. Offensichtlich konzentriert sich die PCF-Spitze aus-

schließlich auf den ersten Wahlgang, um beim Stimmkampf der vier Hauptgruppierungen nicht zu unterliegen, insbesondere nicht gegenüber den Sozialisten. Damit glaubt die PC alle Trümpfe in der Hand zu behalten, um sie gegebenenfalls vor dem zweiten Wahlgang ausspielen zu können. Ohne zu klären, wie es zu einer von ihr gleichgewichtig mitbestimmten Regierung kommen soll, kündigt sie stereotyp an, daß es „in der künftigen Regierung Frankreichs kommunistische Minister ohne Diskriminierung“ geben werde.

Die gesellschaftspolitische Stärke der PCF basiert auf ihrer starken Verankerung in der größten Richtungsgewerkschaft Frankreichs, der CGT. Deren gewerkschaftlich dominierende Stellung im industriellen Bereich erklärt sicherlich die unvergleichlich hohe Bedeutung, die die Kommunisten der weiteren Ausdehnung und der raschen Realisierung des Verstaatlichungs-Programms zumessen. Zur Kennzeichnung der Gesellschaftspolitik einer von der PCF geprägten Regierung muß deren „antimonopolistische Strategie“ hervorgehoben werden. Diese Sammlung aller „nichtmonopolistischen Gruppen“ in einer „Union des französischen Volkes“ verfolgt das Ziel, den Sozialisten die führende Rolle innerhalb der Wählerschaft von links bis zur linken Mitte streitig zu machen.

In der Europapolitik, z. B. bei der Debatte um das Europäische Parlament, wird eine von der PCF maßgeblich beeinflußte Regierung nur dann einen totalen Stillstand vermeiden, wenn die PCF ihre in dieser Frage praktisch bestehende Koalition mit den Gaullisten aufgibt. Im „Gemeinsamen Regierungsprogramm“ von 1972 hatte die gesamte Linke ausdrücklich die westeuropäische Einigung befürwortet. Falls die Kommunisten von dieser Übereinkunft abrücken, könnte es bereits an dieser für eine Linkerregierung Frankreichs nicht zentralen Frage zum inneren Bruch kommen.

Schlüssefolgerungen

Der Verfasser gibt der ersten und der dritten Konstellation die größten Chancen, um sowohl eine neue Regierung zu bilden als auch diese am Leben zu erhalten. Falls die zweite Hypothese durch das Wahlergebnis eintritt, so wird sie entweder wegen der weiterhin starken Position der „Chiracians“ auf die erste Hypothese hinauslaufen, oder es wird spätestens bei der Nominierung zu den Präsidentschaftswahlen 1981 durch die Rivalität Chiracs gegenüber Giscard zum Bruch kommen. Im Falle der vierten Hypothese, in der der PCF 25 Prozent der Stimmen zugerechnet werden, werden deren Forderungen so hoch sein, daß die Sozialisten und „Linksaliberalen“ nur bei Aufgabe vieler Positionen eine Regierung bilden und mehrheitfähig halten könnten. Spätestens auf mittlere Sicht würde dies

zum Scheitern dieser vierten Hypothese führen müssen.

Bei einem Sieg der rechten Mehrheit geben wir den „Chiracians“ die größere Chance, das Übergewicht in der Regierung zu erhalten und durchzusetzen. Damit wird Chirac als Führer der stärksten Regierungsfraktion erstmals die Legitimation einer nationalen Wahl bekommen. Mehr noch als bisher werden die Richtlinien der Politik von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament bestimmt und kommen zwangsläufig mit der Führungsrolle des Staatspräsidenten in Konflikt, der seine Legitimation freilich aus weiter zurückliegenden Wahlen zieht. Bekanntlich hat Giscard die Präsidentschaftswahlen 1974 nur mit hauchdünnem Vorsprung vor dem linken Einheitskandidaten Mitterrand gewonnen. Der zunehmende Kollisionskurs Chiracs und der von Giscard zumindest wohlwollend geduldete Ansatz, die nicht-gaullistische Rechte einschließlich der rechten Mitte zu einigen, haben ein doppeltes Zentrum der politischen Macht auf der Rechten geschaffen. Unter der wahrscheinlichen Hypothese, daß die „Giscard-Centristes“ gegenüber den Gaullisten unterliegen, wird es künftig nicht mehr zur automatischen Unterordnung der Regierung unter den Willen des Staatspräsidenten kommen, wie es lange Zeit in der Fünften Republik die Regel war. Die „Chiraciens“ werden, auch wenn sie nicht formell den Ministerpräsidenten stellen, dennoch ihre Mehrheit unter den Regierungsfraktionen auszuspielen verstehen. Damit wird grundsätzlich die Rolle der Parteien bzw. der Parteienbünde im politischen Leben Frankreichs aufgewertet und damit das Ende des Präsidialregimes angekündigt.

Der Übergang von der Fünften zur Sechsten Republik wird unmittelbarer eingeleitet, wenn die Linke zum erstenmal seit 1936 die Parlamentsmehrheit erhält. Obgleich der gegenwärtige Staatspräsident in seiner eingangs zitierten Rede vom 27. Januar ankündigte, er werde sich bei entsprechender Parlamentsmehrheit dem Programm einer linken Regierung nicht widersetzen, wird dennoch der prinzipiell angelegte Konflikt mit dem von der oppositionellen Rechten gewählten Staatspräsidenten nicht ausbleiben. Richtig ist, daß der Wortlaut der Verfassung von 1958 eine Koexistenz zwischen der Macht des Präsidenten und der der Regierungsmehrheit grundsätzlich ermöglicht, indem er einmal durch Artikel 5 den Präsidenten zum „Schiedsrichter“ im Staate erklärt und zum anderen durch Artikel 20 der Regierung die Bestimmung der „Politik der Nation“ einräumt. Freilich kann in der politischen Wirklichkeit Frankreichs eine solche Koexistenz nicht lange „friedlich“ bleiben, wenn die beiden politischen Machtzentren von entgegengesetzten politischen Kräften getragen werden.

Diese Konstellation wird darauf hinauslaufen,

Henning Nase: Soziale Dienste als sozialpolitische Alternative

daß zunächst der Staatspräsident das Parlament auflöst, wozu ihm die Verfassung die Möglichkeit einräumt. Da dann anstehenden Neuwahlen werden auf absehbare Zeit die gleichen Hypothesen haben können wie die März-Wahl 1978. Falls die Linken erneut den Regierungsauftrag unter Führung der Sozialisten erhalten sollte, werden vorgezogene Präsidentschaftswahlen unausweichlich. Dafür braucht das Duell nicht unbedingt wieder Giscard gegen Mitterrand heißen. Namentlich Chirac wird sich bei der Kandidatauswahl auf der Rechten gute Chancen ausrechnen. Schließlich wird bei diesem Ereignis dann nicht nur über Personen, sondern auch über den Charakter des künftigen Regierungssystems in Frankreich entschieden werden. So gesehen haben die bevorstehenden Wahlen in Frankreich bereits geschichtliche Bedeutung mit erheblichen politischen Auswirkungen — vermutlich über Frankreich hinaus.

In den letzten Jahren wird in der Sozialpolitik immer häufiger über soziale Dienste gesprochen. Dabei bleibt meist unklar, was inhaltlich mit sozialen Diensten gemeint ist. Die einen verstehen darunter nichts anderes als den Bereich, der von der Gemeindeaschweiter wahrgenommen wird, und andere setzen die Sozialstationen, die in den letzten Jahren in den verschiedenen Bundesländern entstanden sind, mit den sozialen Diensten gleich. Bei enger Auslegung wird nur der gesundheitliche Bereich der Kranken-, Alten- und Familienpflege als sozialer Dienst definiert. Bei weiter Auslegung gehört auch der sozialpflegerische Bereich dazu, der individuelle Beratungsdienst (z. B. für Gefährdete, Jugendliche, ausländische Arbeiter), allgemeine soziale Informationsdienste (z. B. Gesundheits- und Sexualaufklärung) und Begegnungsstätten (z. B. für Ältere Menschen und für Jugendliche) umfaßt.

Ursachen für den Bedarf an sozialen Diensten

Durch die Industrialisierung und den damit verbundenen gesellschaftlichen Wandel wurden alte Formen der sozialen Sicherung verändert. Die Auflösung der Großfamilie und die steigende Zahl an Einpersonenhaushalten stellte die soziale Absicherung in gewissen Bereichen der Alten- und Krankenpflege in Frage. Die zunehmende Verstädterung und die höhere regionale Mobilität zerstörte alte Nachbarschaftsbeziehungen. Die steigende Frauenerwerbstätigkeit macht häufig eine intensive Betreuung von Familienmitgliedern unmöglich.

Die Zunahme der Komplexität unserer Gesellschaft hat außerdem dazu geführt, daß der einzelne bestimmte Bereiche nicht mehr überschauen kann. Damit entsteht ein erhöhter Bedarf an Beratung und Aufklärung über die dem einzelnen zustehenden Rechte, institutionellen Zuständigkeiten und Hilfemöglichkeiten.

Eine Vielzahl von Menschen lebt am Rande unserer Gesellschaft (z. B. Ausländer, Obdachlose, Drogenabhängige, psychisch Kranke, Strafentlassene) und kann ohne rechtzeitige Hilfe nicht mehr gesellschaftlich integriert werden. Mit Geldleistungen alleine ist eine Integration dieser Gruppen aber nicht möglich, deshalb muß ein Angebot an sozialen Dienstleistungen vorhanden sein oder geschaffen werden.

Der klassische Ansatz sozialdemokratischer Sozialpolitik

Zielsetzung der Sozialdemokraten und der Gewerkschaften in der Sozialpolitik ist es immer gewesen, den Menschen gegen die Risiken des Alters, von Krankheit und Arbeitslosigkeit abzusichern. Zunächst wurde dieses Ziel auf dem Wege von Selbshilfeorganisationen (Unterstützungskassen

der Gewerkschaften für Arbeitslose) erreicht. Dann kämpfte man um eine schrittweise Übernahme der Selbsthilfeinrichtungen in staatliche Hand (Einführung der Arbeitslosenversicherung). Auch die Sozialdemokraten traten – wie die bürgerlichen Parteien – dafür ein, die Absicherung der sozialen Risiken über Einkommensleistungen durch Umverteilung vorzunehmen. Die klassische Sozialpolitik ging davon aus, mit Hilfe von Geldleistungen zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Faktors Arbeitskraft beizutragen, um so die elementaren Bedürfnisse des einzelnen zu sichern. Sozialpolitische Fragen wurden damit zu Problemen der Steuerung und Regulierung von Geldströmen. Daraus resultierte eine primär ökonomische Betrachtungsweise der Sozialpolitik.

Werden sozialpolitische Fragen als ökonomische Probleme begriffen, so hat das bestimmte Auswirkungen. Dort, wo das Markt-Preis-System bestimmte Dienste nicht bereitstellt oder für den Arbeitnehmer die finanziellen Voraussetzungen für den Kauf solcher Dienstleistungen nicht gegeben sind, müssen seine sozialen Bedürfnisse nach Kommunikation, Interaktion, Beratung und intensiver Pflege zurückstehen, wenn traditionelle Formen der Hilfeleistung (Familie, Nachbarschaft) versagen. Diese Lücken im System der sozialen Sicherung und die Kostenexplosion im sozialen Bereich haben dazu geführt, stärker über ein Angebot an sozialen Diensten nachzudenken.

Gesellschaftliche und politische Probleme der sozialen Dienste

Ein Teil der sozialpolitischen Probleme läßt sich mit staatlichen Eingriffen in die Einkommensverteilung allein nicht mehr lösen. Die ökonomische Betrachtungsweise der Sozialpolitik muß deshalb ergänzt werden durch die stärkere Betrachtung der sozialen und politischen Probleme im wörtlichen Sinne.

Während die Einkommensleistungen der klassischen Form der Sozialpolitik in der Regel institutionengesteuert sind, sind soziale Dienste personenbezogen. Daraus folgen einige grundlegende Unterschiede zur klassischen Sozialpolitik. Personenbezogene Dienstleistungen erfordern eine mehr oder weniger aktive Beteiligung des Klienten selbst. Diese Teilnahme ist gleichbedeutend mit Kooperation, Interaktion und Kommunikation. Die Effektivität und Effizienz solcher personenbezogener sozialer Dienste werden daran gemessen, wie erfolgreich diese Kommunikationsprozesse organisiert werden. Damit ergeben sich einige Folgen für die Organisation sozialer Dienste.

Da soziale Dienste personenbezogen erbracht werden, sind sie kaum rationalisierbar und damit

kaum technologischen Veränderungen zugänglich. So kann bei der Betreuung von Drogenabhängigen oder anderen Suchtkranken nicht der Arzt oder Pfleger durch eine Maschine ersetzt werden. Die Anforderungen sind allgemeiner Art und deshalb kaum standardisierbar. In der Erziehungsberatung beispielsweise werden jeweils sehr unterschiedliche Diagnosen erstellt, die auch differenzierte Antworten erfordern.

Um für die Benutzer erreichbar zu sein, sollten soziale Dienste auch ortsnah organisiert werden. Eine starke Zentralisierung würde die Kommunikation zwischen den Beteiligten erschweren.

Die Qualität der sozialen Dienste hängt wesentlich von Ausbildung, Motivation und Verhalten der Anbieter sozialer Dienste ab. Die Orientierung muß an den Bedürfnissen der Klienten erfolgen. Sie darf sich nicht orientieren an den internen, administrativen Kriterien der Anbieter, da sonst eine Bürokratisierung und Verrechtlichung der sozialen Dienste droht. Ein zu großer Einsatz von Spezialisten wirkt sich außerdem auf Belohnungsstrukturen, Karrieremuster und das Arbeitsklima aus. Dadurch wird die Tendenz verstärkt, sich mehr mit den Angehörigen der eigenen Profession zu beschäftigen als mit den Bedürfnissen der Benutzer.

Die aktive Beteiligung des Patienten setzt einen gewissen Bildungsgrad voraus, der dem einzelnen den Zugang zu den sozialen Diensten ermöglicht. Betreuungs- und Beratungsdienste bedürfen der Fähigkeit zur Interaktion und Kooperation. Hier liegt eine gewisse Gefahr für die Nutzung der sozialen Dienste, weil Menschen, die diese Voraussetzungen nicht besitzen, eine Teilnahme an den sozialen Diensten zumindest erschwert wird.

Da soziale Dienste kaum standardisierbar und rationalisierbar sind, steigen die Kosten dieser Dienste proportional zu den Erhöhungen von Löhnen und Gehältern. Eine Kostensenkung kann durch den stärkeren Einsatz von Laien statt von Spezialisten, durch einen Rollentausch zwischen Anbietern und Nutzern (z. B. gegenseitige Beaufsichtigung von Kindern), durch den Einsatz von ehrenamtlichen Kräften und durch Zivildienstleistende sowie durch eine Selbstbeteiligung der Klienten an den Kosten erreicht werden.

Die Praxis der sozialen Dienste

In der politischen Praxis besteht in bezug auf die sozialen Dienste große Unsicherheit und Unkenntnis. Auch in der Sozialdemokratischen Partei ist bisher weder eine Konzeption der sozialen Dienste erarbeitet noch über die politischen Implikationen nachgedacht worden. Allgemein herrscht Unklarheit darüber, was unter sozialen

Diensten zu verstehen ist. Man hat keine Bestandsaufnahmen der sozialen Dienste gemacht, und von Bedarfsschätzungen ist man weit entfernt.

Auf dem Feld der sozialen Dienste tummeln sich verschiedene Träger, angefangen von den Kirchen über die karitativen Organisationen, die Gemeinden bis hin zu privaten Vereinen. Dabei sind die Organisationen der Arbeiterbewegungen auf diesem Feld auch nicht rühriger als die traditionellen bürgerlichen Organisationen, obwohl, wie viele sozialdemokratisch und gewerkschaftlich orientierte Sozialarbeiter und Sozialpädagogen richtig erkannt haben, die sozialen Dienste häufig Auffangbecken für jene sind, die durch das kapitalistische Wirtschaften an den Rand der Gesellschaft gedrängt wurden.

Die Zersplitterung der Träger, die mangelhafte finanzielle Ausstattung und ein nicht auf die Bedürfnisse des einzelnen abgestimmtes Angebot führen dazu, daß in manchen Bereichen eine Unterversorgung (z. B. Betreuung psychisch Kranke) und in anderen Bereichen ein Überangebot (z. B. Rettungswesen) besteht. Die einzelnen Regionen, Gemeinden und Stadtbereiche sind sehr unterschiedlich mit sozialen Diensten ausgestattet.

Unterschiedliches Angebot

Da in vielen Bereichen Unklarheit über die inhaltliche Ausgestaltung besteht, werden die Nutzer der sozialen Dienste mit einem qualitativ sehr unterschiedlichen Angebot an sozialen Diensten konfrontiert. Die verschiedenartige Ausbildung und Schulung der in diesem Bereich Beschäftigten verstärkt den Eindruck der Konzeptionslosigkeit noch mehr.

Eine dauerhafte Finanzierung sozialer Dienste ist keineswegs sichergestellt, da diese von den Schwankungen der Einnahmen aus der Kirchensteuer, von den politischen Entscheidungen der Bundesländer und Gemeinden, von zeitlich begrenzten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und von Spendenauflkommen abhängig ist. Weil eine gesetzliche Absicherung der sozialen Dienste fehlt, sind sie wirtschaftlichen Konjunkturschwankungen und tagespolitischen Entscheidungen besonders ausgesetzt.

Eine große Zahl der gut ausgebildeten arbeitslosen Sozialarbeiter und Sozialpädagogen steht für die sozialen Dienste zur Verfügung. Die steigenden Studentenzahlen in diesem Bereich lassen zudem befürchten, daß hier das Überangebot eher zunimmt als abnimmt. Zudem warten zahlreiche Zivildienstleistende noch auf ihre Einberufung. Organisatorische Mängel und die genannten finanziellen Engpässe behindern aber gegenwärtig den Einsatz dieser Arbeitskräfte.

Die sozialen Dienste sind in der letzten Zeit

in eine gewisse Krise gekommen. Das soll an vier Beispielen verdeutlicht werden, den kirchlichen Gemeindestationen, den Sozialstationen in den verschiedenen Bundesländern, dem Arbeitsbeschaffungsprogramm „Soziale Dienste“ der Bundesregierung und dem Zivildienst.

Die kirchlichen Gemeindestationen sind durch Schwankungen in der Kirchensteuer und den Rückgang des ehrenamtlichen Engagements in Schwierigkeiten geraten. In manchen Diözesen fielen die sozialen Einrichtungen zuerst dem Rotstift der Bischöfe zum Opfer.

Für die Sozialstationen der einzelnen Bundesländer gibt es keine durchgehenden Konzeptionen. In einigen Ländern beschränkt man sich auf den Bereich der Alten-, Familien- und Krankenpflege, andere Länder wollen auch Beratungsdienste und Kommunikationsmöglichkeiten in die Sozialstationen einbeziehen. In Berlin läuft erst ein Modellversuch an, Rheinland-Pfalz hat bald ein flächendeckendes Angebot. Die übrigen Bundesländer liegen im Ausbau der Sozialstationen zwischen diesen beiden Extremen.

Im Mai 1977 hat die Bundesregierung ein Arbeitsbeschaffungsprogramm „Soziale Dienste“ beschlossen, das wichtige Impulse gibt, aber trotz der guten Idee noch zahlreiche Mängel aufweist. Da es in erster Linie als beschäftigungspolitisches Programm gedacht war, fehlt eine sozialpolitische Konzeption vollständig. Das führt dazu, daß Gemeinden und freie Träger die Gelder dieses Programms für solche Dienste verwenden, die auch relativ schnell wieder abzubauen sind (z. B. Hausaufgabenhilfe). Die Mitnehmereffekte (z. B. Einstellung von Reinigungskräften in Krankenhäusern) sind bei diesem Programm erheblich. Infolge mangelnder Abstimmung mit den Trägern des Programmes mußten einzelne Bestimmungen geändert werden, damit das Programm überhaupt praktikabel wurde.

Der Zivildienst befindet sich in einer ernsten Krise. Der rasche Zustrom neuer Zivildienstleistender machte es unmöglich, schnell genug neue Plätze im sozialen Dienst zu schaffen. Es fehlen auch weitgehend Modelle für die Kooperation von Zivildienstleistenden mit Fachkräften in diesem Bereich, um einen optimalen Einsatz zu gewährleisten. Die organisatorischen Probleme haben sich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Gleichstellung von Zivildienstleistenden und Wehrpflichtigen noch verstärkt.

Neue Konzeption sozialer Dienste

Nachdem die Konservativen bereits seit langer Zeit versuchen, ihre Vorstellungen von sozialen Diensten durchzusetzen, sollten die Sozialdemokraten endlich eine Konzeption der sozialen Dienste

Reinut Jochimsen: Strukturelemente des weiterbildenden Studiums

entwickeln. Ein solches Programm sollte darauf ausgerichtet sein, die ökonomische Komponente im sozialen Bereich zurückzudrängen, es sollte die sozialen Fähigkeiten der Arbeitnehmer erweitern, die Wahrnehmung von Rechten für Hilfebedürftige stärken und außerdem die sozialen Defizite kapitalistischen Wirtschaftens ausgleichen.

In diesem kurzen Aufsatz kann sicher keine umfassende sozialdemokratische Konzeption für die sozialen Dienste entwickelt werden, aber es können einige wichtige Elemente eines solchen Programms dargestellt werden. Im wesentlichen sollten dabei folgende Punkte bedacht werden:

- Die sozialen Dienste stehen und fallen mit ihrer Organisationsstruktur. Neben den stationären sozialen Einrichtungen (Krankenhäuser, Altenheime) sollten die sozialen Dienste ambulant und ortsnah organisiert werden, um die Benutzer in ihrer vertrauten Umgebung zu belassen. Ausgangspunkt kann die Einrichtung einer Sozialstation sein, die im Durchschnitt einen Bereich von 20 000 bis 30 000 Einwohnern umfaßt und in der neben Fachkräften auch Laienkräfte und Zivildienstleistende tätig sind. Der Zivildienst sollte im Sinne von Herbert Wehner konsequent zu einem „Friedensdienst“ ausgebaut werden.
- In Modellversuchen sollten inhaltliche Konzeptionen für den sozialen Dienst erarbeitet werden. Dabei geht es um die Ausgestaltung der Pflege- und Beratungsdienste sowie um Modelle für die Kommunikation verschiedener Bevölkerungsgruppen (z. B. Altenclubs, Jugendzentren). Diese Modellversuche hätten auch zu prüfen, in welchem Verhältnis Fachkräfte und Zivildienstleistende einzusetzen sind. Außerdem muß geklärt werden, in welchem Umfang die Benutzer selbst an der Gestaltung der sozialen Dienste beteiligt werden können.
- Die Finanzierung der sozialen Dienste könnte sowohl aus Landesmitteln als auch aus Mitteln des Zivildienstes erfolgen. In der Aufbauphase sollte die Bundesregierung Modellversuche finanziell unterstützen und mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Beschäftigung von Arbeitskräften fördern. Die Finanzierung der Programme sollte von der Einhaltung bestimmter inhaltlicher Konzeptionen und der Kooperation der verschiedenen Träger abhängig gemacht werden.
- Bei der Ausbildung von Sozialarbeitern, Sozialpädagogen, Beratungs- und Pflegefachkräften sollten die spezifischen Probleme ambulanter sozialer Dienste berücksichtigt werden. Dabei sollte vor allem die Kooperation, Interaktion und Kommunikation zwischen Anbietern und Nutzern gefördert werden.

Ich möchte, ausgehend von den in § 21 des Hochschulrahmengesetzes festgelegten Zielrichtungen, einige Strukturelemente des weiterbildenden Studiums kurz darstellen. Sie bedürfen der weiteren Ausfüllung, Konkretisierung und Untermauerung durch praktische Erprobung in Wissenschaft und Arbeitswelt.

Überwindung der Kluft

Ich gebrauche den Begriff des weiterbildenden Studiums und nicht den des Kontaktstudiums, der – so wie ihn der Wissenschaftsrat vor Jahren geprägt hat – nur Teile dessen erfaßt, was heute unter weiterbildendem Studium verstanden wird. Da ich mich auf das weiterbildende Studium im Sinne des § 21 des Hochschulrahmengesetzes beschränke, bedeutet nicht, daß ich die übrigen Aktivitäten der Hochschulen im Bereich der Weiterbildung für nicht wichtig halte.

Mit ihrer langjährigen Beteiligung an den vielfältigen Weiterbildungsangeboten der verschiedenen Einrichtungen und Träger, wie z. B. Volkshochschulen, Wirtschafts- und Verwaltungssakademien und Universitätsgesellschaften stellen viele Hochschullehrer vielmehr ihre wissenschaftliche Leistung, ihre Fähigkeiten, Erkenntnisse und Einsichten sowie ihre Methoden einem breiten Teilnehmerkreis zur Verfügung und leisten somit einen beachtlichen und förderungswürdigen Beitrag zur Überwindung der Kluft, die immer noch zwischen der Mehrheit der Bevölkerung und den Hochschulen besteht: Es wäre eine gefährliche Entwicklung, wenn Gesellschaft und Hochschule sich nur noch mit pauschalen Vorurteilen gegenüberstehen und einander – auch im Gefolge der starken Betonung des Studiums für junge Menschen, die unmittelbar aus der Schule in die Hochschulen eintreten – entfremdeten.

Ich möchte in diesem Zusammenhang dem „Arbeitskreis Universitärer Erwachsenenbildung“ meinen Dank für seine bisherige Arbeit und seine Bereitschaft aussprechen, sich auch künftig für die Fortentwicklung der wissenschaftlichen Weiterbildung einzusetzen. Der von ihm in die Wege geführte Aufbau von wissenschaftlichen Kontaktstellen an mehreren Hochschulen der Bundesrepublik, der auch vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft in verschiedenen Modellversuchen gefördert wurde, hat wesentlich mit dazu beigetragen, weitere Bevölkerungskreise der Wissenschaft und umgekehrt die Wissenschaft den Problemen und Interessen der Bevölkerung näher zu bringen.

Welches sind nun wesentliche Strukturelemente des weiterbildenden Studiums nach § 21 HRG aus meiner Sicht?

1. Die Hochschule hat die Angebote des weiterbildenden Studiums ebenso wie die anderen herkömmlichen Lehrangebote in eigener Verantwortung

zu entwickeln. Ohne entsprechende Zusammenarbeit mit Vertretern der Berufspraxis wäre es allerdings schwer, ein am tatsächlichen Bedarf orientiertes Weiterbildungsangebot in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu verfassen. Den Vertretern der Berufspraxis – vor allem den privaten und öffentlichen Beschäftigten und Gewerkschaften – sollte deshalb bei der Planung, Durchführung und Evaluation eines weiterbildenden Studienangebots eine Mitwirkungsfunktion eingeräumt werden. Dies könnte organisatorisch z. B. durch Konstituierung eines Beirats erfolgen, der einer zentralen Hochschuleinrichtung für Weiterbildung zugeordnet wäre.

2. Die potentiellen Teilnehmer sind an der Entwicklung eines weiterbildenden Studienangebots – vor allem bei der inhaltlichen Gestaltung des Curriculums – zu beteiligen, etwa durch Teilnehmerbefragung, Veranstaltungskritik usw. Nur so kann ein sinnvolles, d. h. auch die Interessen der Teilnehmer berücksichtigendes Angebot entwickelt werden, für das in der Praxis auch eine Nachfrage besteht.

Es ist eine Tatsache, daß die durch eine erste Ausbildung erworbenen Qualifikationen nicht mehr für ein ganzes Berufsleben ausreichen. Andererseits ist es auch eine Tatsache, daß Art und Umfang der Erstausbildung weithin Motivation und Interesse an Weiterbildung prägen. Wer als Arbeitnehmer seine berufliche Mobilität sichern möchte, muß sich um die Erhaltung seiner einmal erworbenen Qualifikationen bemühen und sich unter Umständen neue Kenntnisse und Zusatzqualifikationen aneignen. Dies gilt für den Bereich der beruflichen Bildung genauso wie für die Hochschule – ja hier besteht wegen der veränderten und sich stetig weiter verändernden Rahmenbedingungen für Hochschulausbildung und Beschäftigungssystem heute geradezu ein Nachholbedarf.

Das weiterbildende Studium sollte in diesen Fällen die Weiterbildungsmöglichkeiten, die außerhalb der Hochschule bereits angeboten werden, sinnvoll ergänzen. Ich denke dabei z. B. an die Vermittlung von theoretischen, methodischen Grundlagenwissen, von fachübergreifenden Kenntnissen, die über die Aneignung engerer, beruflicher Spezialkenntnisse hinausreichen und die durch die betriebliche Weiterbildung und von Weiterbildungsträgern außerhalb der Hochschulen nicht alleine in dem gewünschten breiten wissenschaftlichen Umfang geleistet werden kann.

Das weiterbildende Studium sollte auch so gestaltet sein, daß es den einzelnen zur Reflexion über den eigenen Standort in der Gesellschaft und seine Berufspraxis anregt, ihm wechselseitige Abhängigkeiten innerhalb der Gesellschaft begreifbar macht und ihn dazu befähigt, seine Umwelt aktiv mitzugestalten.

3. Ein weiterbildendes Studienangebot sollte

Inhaltlich nicht ausschließlich an einer Fachrichtung, sondern mehr an den Anforderungen ausgerichtet sein, die das jeweilige berufliche Tätigkeitsfeld an die Berufstätigen stellt. Dementsprechend ist das Weiterbildungsangebot durchaus zielgruppenspezifisch, d. h. bezogen auf das jeweilige berufliche Tätigkeitsfeld eines ausgewählten Teilnehmerkreises zu entwickeln. Daraus folgt, daß das Weiterbildungsangebot unter Beteiligung mehrerer Wissenschaftsdisziplinen geplant werden sollte. Wie dies innerhalb der Hochschule im einzelnen institutionell abgesichert wird, ist vor allem eine Frage der organisatorischen Zweckmäßigkeit, wobei jedoch ein institutioneller Dualismus von ausschließlich in dem einen oder anderen Lehrbereich Tätigen problematisch ist und auch die bereits betonte Dialog- und Bereicherungsfunktion, die vom weiterbildenden Studium auf das Erststudium ausgehen kann, beeinträchtigt. Für die Lösung dieser Organisationsfragen müssen in Modellversuchen noch Realisierungsvorschläge erarbeitet werden.

4. Zur Bestimmung von ausgewählten Teilnehmer- oder Adressatengruppen, d. h. von Zielgruppen, läßt sich zur Zeit nur das Feld der Möglichkeiten abstecken. In den langjährig erfahrenen Weiterbildungseinstitutionen, wie z. B. Aachen und Wuppertal, aber auch in den Modellversuchen, die in Augsburg, Berlin und Hannover bereits durchgeführt werden und in einem in Bochum geplanten Modellversuch wurden Zielgruppen ausgewählt, für die ein konkret nachweisbarer Bedarf an Weiterbildung besteht. Diese Vorhaben weisen also die Richtung auf, in die zielgruppenorientierte Weiterbildung und ein dementsprechend zielgruppenspezifisch ausgerichtetes Weiterbildungsangebot entwickelt werden könnten. Sie stellen aber insgesamt weder ein abschließendes Gesamtkonzept dar noch eine abschließende Eingrenzung der Möglichkeiten in bezug auf das vorrangig anzustrebende Ziel. Diese Sachlage ist nicht verwunderlich, sie sollte keinesfalls etwa als Kritik an den Initiatoren solcher Projekte verstanden werden können, sondern ganz im Gegenteil als Zeugnis für den Mut, das Notwendige pragmatisch zu erkunden und dadurch voranzutreiben. Nur anhand konkreter Erfahrungen an vielen Orten und mit vielen Zielgruppen wird das Strukturkonzept der Weiterbildung entfaltet und ausgebaut werden können.

Mir ist dabei besonders wichtig, daß das weiterbildende Studium nicht nur Hochschulabsolventen offen steht, sondern auch solchen Bewerbern, die die für die Teilnahme erforderliche Eignung im Beruf oder auf andere Weise erworben haben. Über den Berufserfolg sollte zunehmend unabhängig von der Art der Erstausbildung entschieden werden: Im Wettbewerb zwischen Hochschulabsolventen und Berufstätigen mit anderer Vorbildung darf nicht der

Nachweis eines formalen Bildungsabschlusses, sondern muß die Leistung, vor allem diejenige im Berufsleben, der ausschlaggebende Faktor sein. Die Weiterbildung sollte auch dazu dienen, das zwischen Hochschulabsolventen und Nichthochschulabsolventen hinsichtlich der Aufstiegsmöglichkeiten bestehende Ungleichgewicht zugunsten der letzteren auszugleichen.

5. Die inhaltliche und organisatorische Gestaltung des Weiterbildungsangebots ist auch im Zusammenhang mit der angestrebten Entwicklung von jenen vielfältig verwendbaren Studieneinheiten zu sehen, deren Ziel es ist, das herkömmliche Lehrangebot der Hochschule für die Studierenden flexibler und attraktiver zu gestalten. Es könnten im Rahmen des weiterbildenden Studiums Studieneinheiten entwickelt bzw. anderweitig entwickelte Studieneinheiten hier ganz oder teilweise genutzt werden. Sie können dann wie folgt verwendet werden:

- zur Realisierung einer Schwerpunktbildung im Hauptstudium,
- zum Erwerb einer Zusatzqualifikation im Rahmen eines Ergänzungs-, Aufbau- und Erststudiums,
- zur zusätzlichen Qualifizierung von Hochschulabsolventen zur Erleichterung ihres Übergangs ins Beschäftigungssystem oder
- zur sinnvollen Ergänzung von Weiterbildungsveranstaltungen der Berufspraxis vor allem der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung.

Zum letzteren möchte ich noch einige ergänzende Worte hinzufügen. Die privaten und öffentlichen Beschäftiger bieten in eigener Verantwortung bereits ein umfangreiches Paket an Weiterbildungsveranstaltungen an – vor allem auch für Hochschulabsolventen und für Berufstätige, die diesen vergleichbare Positionen innehaben. Dieses Angebot könnte durch gezielte, in Zusammenarbeit mit den Beschäftigern entwickelte Studieneinheiten ergänzt werden.

Das für die innovative Weiterentwicklung des Beschäftigungssystems – für die Beibehaltung der Effektivität in diesem Bereich – notwendige wissenschaftliche „Know how“ kann mit der erforderlichen Breite nicht vom Beschäftigungssystem selbst oder im Beschäftigungssystem allein, sondern nur von der Wissenschaft, d. h. von den Hochschulen geleistet werden.

Ein konkretes, praktisch außerordentlich wichtiges Beispiel für ein solches Zusammenwirken zwischen Hochschule und Berufspraxis wäre z. B. ein gemeinsam zu entwickeltes Angebot zur Berufseinführung, mit dem der oft nicht sehr reibungslos verlaufende Übergang der Hochschulabsolventen aus dem Bildungssystem in das Beschäftigungssystem erleichtert und auch ökonomischer gestaltet werden könnte.

6. Ein wesentliches Hilfsmittel zum Aufbau eines flexiblen und auch eines überregional zugänglichen Weiterbildungsangebots ist die Mithereinnahme von Fernstudieneinheiten. Gerade bei der Entwicklung des weiterbildenden Studiums ist eine Kooperation mit den wichtigsten Institutionen in diesem Bereich – z. B. der Fernuniversität Hagen und dem Deutschen Institut für Fernstudien – unverzichtbar. Die Realisierung gerade einer berufsbegleitend angelegten Weiterbildung kann durch die Benutzung von Fernstudienmaterialien wesentlich erleichtert werden.

7. Weitere zentrale Probleme der Realisierung des weiterbildenden Studiums sind die Freistellung der potentiellen Teilnehmer und die Gesamtfinanzierung des weiterbildenden Studiums.

Für die Realisierung von Weiterbildung durch Freistellung der Arbeitnehmer wäre sicherlich die Ausweitung des gesetzlich oder tarifvertraglich garantierten Bildungsurlaubs eine wesentliche Hilfe. Solange es keine hinreichenden Bildungsurlauberegelungen gibt, muß versucht werden, einvernehmliche Lösungen mit den Beschäftigern zu finden, die es den Bewerbern gestatten, an den Angeboten des weiterbildenden Studiums teilzuhaben. Das wird schwierig sein, und ich glaube, daß wir gegenwärtig die Probleme, die sich einer Unterbrechung der beruflichen Tätigkeit im Interesse einer Vollzeit-Weiterbildung in den Weg stellen, eher unterschätzen als überzeichnen. Um das weiterbildende Studium überhaupt erst einmal in Gang zu setzen, ist daher zu überlegen, es zunächst als berufsbegleitendes Studium anzulegen. Es wäre auch daran zu denken, in einzelnen Fällen eine Freistellung durch die Möglichkeit des unbezahlten Urlaubs zu ermöglichen.

Die Probleme der individuellen Freistellung und Förderungsmöglichkeiten werden erst dann konkreter und mit Aussicht auf Erfolg angepackt werden können, wenn hinreichende inhaltliche Konzeptionen für das weiterbildende Studium auf dem Tisch liegen. Es wäre z. B. daran zu denken, die Teilnahme an Weiterbildungsmöglichkeiten, die Hochschulabsolventen zur Verbesserung ihrer Mobilität im Beschäftigungssystem eine zusätzliche praxisbezogene Qualifizierung vermitteln, nach den einschlägigen Bestimmungen des Arbeitsförderungsgesetzes zu fördern. Die Bundesanstalt für Arbeit fördert übrigens zur Zeit sechmonatige Zusatzstudien für Hochschulabsolventen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, die von Organisationen der Wirtschaft durchgeführt werden; hier liegen meines Erachtens aber vor allem auch Aufgaben und Chancen für die Hochschulen, die sie konkret und zügig nutzen sollten.

Zunächst müssen also vor allem pragmatische Lösungen, die schrittweisem Auf- und Ausbau zugänglich sind, gefunden werden: Von der wenigsten partiellen Freistellung und der Finanzierung

hängt es ja zweifellos wesentlich mit ab, ob die Entwicklung und Erprobung des weiterbildenden Studiums vorankommt oder nicht. Dabei sollte klar sein, daß Weiterbildung nicht nur für das individuelle Fortkommen von Bedeutung ist, sondern eine wichtige Aufgabe darstellt, die auch im Interesse der Wirtschaft und des Staates und der Gesellschaft insgesamt liegt.

Obergangslösungen

In der Zeitspanne, in der die bildungspolitischen Aktivitäten des Staates und die Kapazitäten der Hochschulen stark von der umfassenden Aufgabe in Anspruch genommen werden, zunächst einmal die Erstausbildung für unsere jungen Menschen sicherzustellen, müssen Übergangslösungen gesucht werden, um die konzeptionelle Entwicklungs- und Erprobungsphase des weiterbildenden Studiums für Erwachsene zügig voranzubringen.

Hierfür sind Hochschule, Staat und die Organisationen der Arbeitswelt gleichermaßen gefordert. Die Hochschulen sollten in Rechnung stellen können, daß entsprechende Initiativen ihrer Seite nach Möglichkeit auch die Unterstützung des Staates finden. Im Rahmen seiner – wenn auch begrenzten – Möglichkeiten ist der Bund bereit, Hilfestellung bei der Durchführung von Modellversuchen und Forschungsprojekten zum weiterbildenden Studium zu geben. Er kann auch über die von ihm mitgeförderten Fernstudienprojekte Unterstützung anbieten.

Es kommt nicht zuletzt im wesentlichen aber auch auf die Bereitschaft der Hochschulen, der Hochschullehrer wie der Hochschulleitungen, an, heute schon zu erkennen, welche Chance und welche Herausforderung das weiterbildende Studium für die Wissenschaft – für die Hochschule im Ganzen – darstellt. Die inhaltlichen Vorarbeiten, ohne die auch die großzügigsten Freistellungs- und Finanzierungsmöglichkeiten Papier bleiben, müssen von den Hochschulen jetzt und in den allernächsten Jahren geleistet werden, damit das weiterbildende Studium aufgebaut, ausgebaut und genutzt werden kann.

Boshaft Kritik sollte fundiert sein . . .

Warum nicht auch mal was Boshaftes gegen prominente Genossen in der NG? Nur freilich: Es müßte Substanz haben, dürfte den Leser nicht für dummkopf verkaufen. Genau dies aber macht Ulrich Gärtner in seiner Kritik von Fritz Vilmars Buch über Mitbestimmung (NG 1/78, 84 f.). Nicht ohne Hämme unterstreicht er dessen bescheidenen Anspruch – verschweigt aber, daß die Arbeit gleichzeitig einen ziemlich hohen Anspruch erfüllt: zum ersten Mal überhaupt ein Gesamtkonzept von Mitbestimmung im Rahmen einer übergreifenden Veränderungsstrategie zu entwickeln und daran die höchste fragmentarische theoretische und praktische Wirklichkeit zu messen (Fazit: 116 ff.).

Weiter: Gärtner glaubt, den theoretischen Rang von Vilmars Arbeit „streckenweise“ anzweifeln zu müssen, weil dieser die geforderte Einbettung der Mitbestimmung in eine „multifrontale Strategie der Demokratisierung“ darin nicht expliziere. Nun weiß mittlerweile jeder halbwegs theoretisch Interessierte, daß Vilmar der Begründung genau dieses Konzepts ein fast 500seitiges Werk („Strategien der Demokratisierung“, 1973) gewidmet hat – im rezensierten Buch werden die Ergebnisse, mit ausdrücklichem Verweis (3 f., 74), resümierter; nirgends also träfe den Autor der Vorwurf „mangelhaft eingelösten“ theoretischen Anspruchs weniger.

Weiter: Gärtner erkennt sich über die „Außenachtlassung“ der europäischen, supranationalen Ebene in Vilmars Buch. Er scheint es gar nicht gelesen, sondern bestenfalls überflogen zu haben, sonst hätte er finden können, daß durchgangig (82; 108 ff.; 118; 151 f.) die europäische Ebene des Problems ausdrücklich miteinbezogen wurde. Was soll also die Fehlinformation des Lesers?

Schließlich äußert Gärtner merkwürdig konservative Ansichten gegen die Anwendung parlamentarisch-demokratischer Prinzipien auf die Wirtschaft. Tut mir leid: Die „Vertreter der Kapital-Interessen“ fürchten, entgegen Gärtners allzu un-durchdachter Polemik, genau diese Demokratisierung der Verfügungsgewalt über das Produktionsmittel-Eigentum und versuchen sie als „kalte Sozialisierung“, als „kalte Enteignung“ zu brandmarken.

Herbert Krümpelman

Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung
Eine Biographie
von Hagen Schulze
Propyläen Verlag
Frankfurt/M – Berlin – Wien 1977,
1086 S., DM 68,-

Seine Gegner nannten ihn den „roten Zaren von Preußen“, seine Parteifreunde den „wahren Führer des arbeitenden Volks“ – so hoch im Ansehen stand Otto Braun, in der Weimarer Republik zwölf Jahre lang preußischer Ministerpräsident. Mit 83 Jahren ist er 1955 in der Schweiz gestorben, in seiner Heimat damals schon weitgehend vergessen. In der großen Biographie des Kleiner Historikers Hagen Schulze werden nun nicht nur Brauns Persönlichkeit, sein Wirken und sein Schicksal lebendig, es wird auch ein entscheidender Abschnitt der deutschen Geschichte neu durchleuchtet.

Der Werdegang Otto Brauns ähnelte dem vieler führender Sozialdemokraten jener Generation: Der Sohn einer kinderreichen Arbeiterfamilie in Königberg trat schon während des Sozialistengesetzes als Steindruckerlehrling der Sozialdemokratischen Partei und den Gewerkschaften bei, wurde Redakteur einer Parteizeitung, erwarb als Autodidakt eine gründliche Bildung, übte für die Partei Ämter und Mandate aus und wurde während der Novemberrevolution auf einen Ministerposten berufen. Nach dem Kapp-Putsch vom März 1920 übernahm er neben dem Landwirtschaftsministerium das Amt des preußischen Ministerpräsidenten, das er mit einer kurzen Unterbrechung bis 1932 innehatte. Kein Sozialdemokrat der Weimarer Zeit hielt so lange und so unbestritten eine vergleichbare Macht- position fest in seinen Händen wie Otto Braun. Er regierte zusammen mit der Zentrumspartei und mit den Demokraten, zeitweise auch mit einer „Großen

Koalition“, bei der die Deutsche Volkspartei hinzukam. Während die Reichsregierungen der ersten deutschen Republik im Durchschnitt eine Amtszeit von acht Monaten erreichten, blieben die von Otto Braun geführten Preußenkabinette stabil.

Größe und Grenzen von Brauns Persönlichkeit werden in der vorliegenden Biographie deutlich: sein Pflichtbewußtsein, seine natürliche Autorität, seine Klugheit in der Beurteilung politischer Situationen und in der Menschenführung, seine persönliche Bescheidenheit. Was ihm zum erfolgreichen Politiker fehlt, so meint sein Biograph, war die Leidenschaft für den Beruf des Politikers. Es mangelt ihm auch an Härte, sich in Krisen gegenüber allen Widrigkeiten zu behaupten, und an Entschlußkraft, seine eigenen Vorstellungen, besonders über die Verknüpfung von Preußen und dem Reich, konsequent umzusetzen. Wer Schulzes Buch gelesen hat, wird sich aber scheuen, gegen Braun – und andere, die sich politisch in ähnlicher Lage befanden wie er – besserwissenlache und moralisierende Vorwürfe zu erheben. Denn einer der großen Vorteile dieser Biographie liegt in der Darstellung der ungeheuren Schwierigkeiten, denen demokratische Politiker damals gegenüberstanden. Wie sie allmählich physisch und psychisch zermürbt und aufgerieben wurden, wie sie den Mut und die Kraft verloren, ihren Kampf um die Republik fortzusetzen, und wie sie schließlich kapitulierten – das wird von Schulze mit großem Einfühlungsvermögen geschildert. Auf diesem Hintergrund wird Brauns Flucht in die Schweiz am 1. März 1933, die ihm seine eigene Partei – verständlicherweise – sehr übel genommen hat, ebenso begreiflich wie sein politisch folgenreichstes Versagen: seine Resignation, schon ehe der „Preußen- schlag“ vom 20. Juli 1932 erfolgte.

Das Ende der Weimarer Republik ist von der Geschichtsschreibung bereits so gründlich behandelt worden, daß Schulze nur wichtige Ergänzungen hinzuzufügen und besondere Akzente zu setzen vermochte. Anders steht es jedoch mit ihrem Anfang: da wäre gerade für Preußen noch historiographisches Neuland zu erschließen gewesen. In diesem Zusammenhang fragt es sich, ob Brauns Rolle als Landwirtschaftsminister, der auf Eingriffe in die Agrarstruktur verzichtet hat, nicht kritischer betrachtet zu werden verdient, als dies in dieser Biographie der Fall ist.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß Otto Braun an politischen Fähigkeiten die sozialdemokratischen Reichskanzler Scheidemann, Bauer und Müller weit übertraf und daß die Funktionsfähigkeit der Preußen-Regierungen weitgehend sein Werk war. Diese Feststellung gestattet jedoch noch nicht den Schluß, daß mit Braun als Reichskanzler das Verhängnis von der Republik abgewendet worden wäre. Man darf nämlich nicht übersehen, daß die Koalitionen in Preußen auch darum so verhältnismäßig störungsfrei blieben, weil viele der Probleme, die im Reich zu den heftigsten Konflikten führten, nicht unter die Kompetenzen der Länder fielen. Und schließlich sei bei aller Anerkennung von Preußens demokratischem Potential darauf hingewiesen, daß die Todesursachen der Republik von dort aus auch nicht behoben wurden. Die preußischen Koalitionsregierungen hatten es nicht vermocht, dem Vormarsch des Nationalsozialismus Einhalt zu gebieten, die Polarisierung der politischen Kräfte zu mildern, den Einfluß der ostelbischen Großagrarier auf Hindenburg abzu- blocken, das Verhältnis zur Reichswehr zu verbessern, die Justizskandale zu verhindern, der Arbeitslosigkeit und der Aushöhlung der Sozialpolitik entgegen-

zusteuern. Sicherlich besaß Otto Braun den Willen und auch Möglichkeiten, mit Preußens „demokratischer Sendung“ ernst zu machen. Erfüllen konnte er sie aber nicht. Gründe dafür hat Schulze mit bewundernswerter Genauigkeit und spannender Dichte dargestellt. Er hat damit der nicht abgeschlossenen Diskussion über Weimar weitere Impulse gegeben.

Susanne Miller

Organisierte Konflikt in west-europäischen Parteien
von Joachim Raschke
Westdeutscher Verlag
Opladen 1977, 320 S., DM 36,-

Aus den Massenmedien ist bereits bekannt, daß organisierte Gruppen in einigen westeuropäischen Parteien konfliktorisch auf die Parteiprogrammatik wirken. Unter welchen Voraussetzungen entstehen nun diese organisierten innerparteilichen Konflikte? Inwieweit ermöglichen sie eine breite politische Partizipation, die auf demokratischem Wege zum politischen Wandel europäischer Partiensysteme führt? Diese Leitfragen stehen über einer vergleichenden Analyse parteiinterner Oppositionsgruppen in zehn europäischen Staaten mit über 50 Parteien (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Norwegen, Österreich, Schweden, Bundesrepublik Deutschland).

Obwohl der Untersuchungsgegenstand relativ komplex erscheint, ist dieses Buch erstaunlich klar gegliedert, logisch aufgebaut und keineswegs so geschrieben, daß der Inhalt wegen sprachlicher Unklarheiten (wie aus einigen politologischen Schriften bekannt) dem Fachfremden zwangsläufig schleierhaft bleibt. Daß dieses Buch nicht nur von Akademikern gelesen und verstanden werden kann, meint allerdings nicht, daß die Ergebnisse Inhalts-

leer sind. Vielmehr ist es der verbalen Akribie des Autors zu verdanken, daß fachliche Informationen auf einem wünschenswerten sprachlichen Niveau vermittelt werden.

Basierend auf einer methodisch „sauberer“ Definition und Typologisierung erstens der innerparteilichen Oppositionsgruppen und zweitens der westeuropäischen Parteien, analysiert der Autor zunächst detailliert das Widerspruchspotential der kommunistischen, der linksozialistischen, der sozialdemokratisch-sozialistischen und der bürgerlichen Parteien in Westeuropa. Abgeleitet davon folgt eine Diskussion über die fördern den und hemmenden Faktoren der Entfaltung von innerparteilicher Opposition. Dabei unterscheidet der Autor zwischen parteiinternen und parteiexternen Bedingungsfaktoren für innerparteiliche Opposition. Als parteiinterne Faktoren werden u. a. analysiert: Die Verteilung von Fähigkeiten politischen Handelns, die Statusverteilung, die Parteibürokratie, die Kommunikation und die Formen der Konfliktregelung. Hingegen werden bei den parteiexternen Faktoren u. a. die wirtschaftlichen Einflußfaktoren, die Interessenverbände, das Partiensystem und die Massenkommunikationsmittel untersucht. Die politisch recht brisante Frage nach der Wirkung innerparteilicher Opposition, beispielweise auf die Umwelt einer Partei (Wähler), wird allerdings nur verhältnismäßig kurz angesprochen.

Im Kapitel mit der vielversprechenden Überschrift „Innerparteiliche Opposition – Strategie für wen?“ ist zu lesen, daß zu kurzfristige Zeitperspektiven eine innerparteiliche Opposition überfordern, zumal durchgreifender politischer Wandel nicht von einer politischen Generation erwartet werden kann. Darüber hinaus erwartet der Autor von sogenannten Linksparteien, daß sie eine „Struktur des sozialistischen Pluralismus

zu antizipieren“ haben, um im demokratischen Sinne glaubwürdig zu erscheinen.

Das Buch schließt mit einem umfangreichen Anhang, der für mehr als 50 europäische Parteien Daten enthält: 1. zur Sozialstruktur und zu den Mitgliederzahlen, 2. zu den Wahlergebnissen 1945–1975, 3. zu den Parteipräferenzen von sozioökonomischen Gruppen.

Fazit: Auf dem Hintergrund von umfangreichem empirischen Material liefert diese Studie einerseits Einsicht in die internen Strukturen westeuropäischer Parteien, andererseits dient diese Arbeit aber auch als Einführung in die westeuropäischen Partiensysteme. Ferner ist dieses Buch ein wichtiges Nachschlagewerk bei der Diskussion um europäische Parteien.

Ferdinand F. Müller

Es gibt schwierige Vaterländer ...
Reden und Schriften Gustav Heinemanns, Bd. 3
hrsg. von Helmut Lindemann
Suhrkamp-Verlag
Frankfurt/Main 1977, 384 S.,
DM 38,-

„Es gibt schwierige Vaterländer. Eines davon ist Deutschland. Aber es ist unser Vaterland.“ Wie schwierig Deutschland ist und wieviel Schwierigkeiten Deutschland für die Deutschen und für unsere Nachbarvölker hervorgebracht hat, für wie viele Probleme die Teilung Deutschlands, die Realität der Bundesrepublik Deutschland verantwortlich zu machen ist – dies zeigt sich in den abgedruckten Reden und Aufsätze Gustav Heinemanns wie in einem Brennspiegel.

Helmut Lindemann, der Herausgeber, hat es hervorragend verstanden, die Reden, Interviews und Aufsätze, die immerhin eine Zeitspanne von fünfzig Jahren umfassen, durch kurze Erläuterungen und Zwischentexte so in den zeitgeschichtlichen Zusammenhang einzurichten, daß für den

Leser ein authentischer Gesamteindruck entsteht: Illusionslos und engagiert, leidenschaftlich und redlich, hervorgetreten als Christ und Demokrat, so zeichnet Heinemann sich hier selbst ein Porträt, und alle, die ihn kannten, werden bestätigen, daß Wort und Tat übereinstimmten.

Bestechend die Kontinuität der Gedanken eines Mannes, der den Staat „in fünf verschiedenen Gewandungen erlebt“ hat, als „Soldat unter dem König von Preußen“, als Student in der Weimarer Republik, „die zusammengequestcht wurde von rechts und links“; Heinemann hat das „Dritte Reich“ erlebt, „kontra oder abseits“, dann folgte das Besatzungsregime, das er als Essener Oberbürgermeister durchzustehen hatte. Dann erlebte und gestaltete er die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer „wirklich freiheitlichen demokratischen Ordnung“ (S. 353).

Der Herausgeber macht darauf aufmerksam, daß Heinemanns politischer Weg in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg nicht zuletzt deshalb von großer Bedeutung ist, weil er zeigt, daß ein Christ und Demokrat in der Politik etwas ganz anderes sein kann und wahrscheinlich sein muß als ein Christdemokrat.

Man sollte es erst gar nicht versuchen: Die Gedankenfülle und die Themenvielfalt verbieten es, einen Aufsatz oder eine der vielen Reden herauszugreifen und sie als „zentral“ zu bezeichnen. Deutschlandpolitik, atomare Aufrüstung der Bundeswehr, Verständigung mit den Nachbarvölkern, Rechtastaatlichkeit und Toleranz — dies sind die Stichworte, die sich durch Heinemanns Reden und Aufsätze (auch „Die Neue Gesellschaft“ ist zweimal vertreten, S. 242, 360 ff.) wie ein roter Faden hindurchziehen. Natürlich nimmt der Dissens zwischen Adenauer und Heinemann einen breiten Raum ein, ein Dissens, der deutlich dokumentiert wird (S. 97 ff.). Aufschlußreich noch heute die Be-

gründung und Rechtfertigung für Heinemanns Rücktritt als Bundesminister und für seinen Austritt aus der CDU: „Es ist unfair, in die Wahlmandate vom August 1949 nachträglich eine Entscheidungsbefugnis über die Aufrüstung einzubeziehen. So weit geht repräsentative Demokratie nicht... Hier ist zumindest eine Volksbefragung geboten...“ (S. 114). Heinemann erklärt ausdrücklich, daß er „kein grundsätzlicher Pazifist“ sei. Seine Kritik an Adenauers Wiederaufrüstungspolitik gipfelte in dem Vorwurf, daß sie „eine Gefährdung des Friedens“ sei und „keinen Weg zur Wiederherstellung der deutschen Einheit“ öffne, sondern ihn verstelle. „Die Aufrüstung wird uns keine Gleichberechtigung verschaffen, wohl aber die Spaltung Deutschlands vertiefen...“ (S. 119).

Heinemann ist nachgesagt worden, er sei für den „Neutralismus“. Diesen Vorwurf hat er mehrfach zurückgewiesen (hier S. 110). Die „lebensentscheidenden Leitsätze friedlicher deutscher Außenpolitik“ müßten sein:

1. „Deutschland darf sich nicht einseitig an die Sowjetunion, aber auch nicht einseitig an die USA anschließen. Wir dürfen um des Friedens und des eigenen Lebens willen weder ein Satellit Moskaus noch ein Trabant Washingtons werden.“

2. „Deutschland muß mit seinen westlichen und östlichen Nachbarvölkern in ein friedliches Verhältnis kommen...“

3. „In der Tatsache, daß die USA uns nicht der Sowjetunion, und die Sowjetunion uns nicht den USA überlassen können, liegen mehr reale Möglichkeiten der eigenen Sicherheit und des Friedens in Europa als in der größten Rüstung, die errechenbar die Gefahren herbeiführt, vor denen sie schützen soll“ (S. 149 f., vom 1. Februar 1954).

So mancher Bundestagsabgeordneter sollte auch, wenn er sich auf Heinemann beruft, seine Mahnung beherzigen: Je mehr die

Menschen sich in der Tagespolitik verstricken, um so mehr kann es Ihnen je und dann entgehen, welche Wendungen sich im politischen Feld weit draußen und um uns herum vollziehen. Es kann sich zutragen, „daß das ganze Gefüge, von dem aus wir unter uns ein politisches Gespräch führen, sich verändert, daß völlig neue Fragestellungen hervorzutreten und alles überlagern, was uns bisher so sehr gefangen genommen hat.“

Ein sehr zu empfehlendes Buch, dessen Benutzerfreundlichkeit dadurch gesteigert wird, daß sich im Anhang biographische Daten zu Heinemanns politischem Lebensweg sowie bibliographische Hinweise finden. Ferner enthält der Anhang ein Verzeichnis der in den Dokumenten erwähnten Zeitgenossen Heinemanns.

Wilhelm Bruns

Menschenrechte zwischen Ost und West

von Martin Kriele
Verlag Wissenschaft und Politik
Köln 1977, 176 S., DM 18,-

Gespensterhaft und nirgends richtig greifbar geistert der Begriff Menschenrechte zur Zeit auf unserem Planeten herum. In Helsinki bedachte man ihn mit einem eigenen Abschnitt in der Schlußakte. Doch bis hierher und keinen Deut weiter reicht die Übereinstimmung. Denn im Osten meint man etwas anderes als im Westen, wenn man Menschenrechte sagt. Aber auch in der Bundesrepublik ist man sich nicht einig über die Bedeutung der Menschenrechte. Dies könnte sich nun ändern. Martin Kriele hat mit seinem Aufsatz in juristischer Genauigkeit versucht, die Menschenrechte eindeutig zu bestimmen. Besonders lobenswert ist dabei, daß es ihm gelingt, aus dem Fachjargon der Rechtswissenschaften in die Sprache der allgemeinverständlichen Literatur hinüberzuwechseln.

Kriele gibt einen umfassenden,

klar gegliederten Überblick über den Stand der Menschenrechte. Im Anfangskapitel befaßt er sich mit dem Entstehen der ersten reinen Abwehrrechte gegen Willkürmaßnahmen eines absolutistischen Souveräns. Diese Rechte sind allein die, die dem Staat etwas verbieten.

Im zweiten Kapitel setzt sich Kriele mit den Menschenrechten auseinander, die vom Staat etwas fordern. Diese sozialen Grundrechte können aber nur wirklich greifen, wenn zuvor die Abwehrrechte fest verankert sind. Kriele gibt so mit seinem Aufsatz eine gute Grundlage für die Analyse eines Staates. Er zeigt deutlich, daß Menschenrechte nicht im Zusammenhang mit einer Ideologie, sondern nur im Zusammenhang mit der Macht in einem Staat gesehen werden müssen. So wird leicht verständlich klar, warum im Iran, in Chile ebenso wie in der Sowjetunion Menschenrechte nicht gewährt werden. Er weist überzeugend nach, daß Menschenrechte nur dort wirklich gegeben werden, wo die Souveränität des Staates eingeschränkt ist. Diese Zusammenhänge zwischen unkontrollierter Macht des Staates und der Verletzung von Menschenrechten aufgezeigt zu haben, ist wohl ein weiteres, wichtiges Verdienst der vorliegenden Arbeit. Es läßt sich so auch die Mißachtung von Menschenrechten dort ausmachen, wo dicke Mauern die Schreie der Gefolterten dämpfen.

Bis zu diesem Punkt ist das Buch lesewert. Danach flacht es beängstigend ab. Wer nach der Lektüre der Ausführungen über die Menschenrechte in der kommunalstischen Interpretation glaubt, der Autor habe sich wieder gefangen, sieht sich leider getäuscht. Zwar schafft er es da noch einmal für mehr Klarheit zu sorgen, da man nun die Machthaber im Osten eher versteht, wenn sie von Menschenrechten reden. Man kennt nun ihre Interpretation der Menschenrechte. Doch danach sackt

das Niveau des Aufsatzes völlig ab.

Wenn Kriele sich mit Menschenrechten und Friedenspolitik auseinandersetzt, kommt er schließlich zu einem Verständnis von Außenpolitik, wie man es an einem spießbürglerischen Stammstisch finden kann. Er vertritt hier eine Ideologie, die er offensichtlich bei der NATO ausgeliehen hat. Er plädiert für einen friedlichen Status quo in der geistigen Auseinandersetzung über Menschenrechte durch die Erhaltung der augenblicklichen Oberlegenheit bezüglich der bürgerlichen Freiheiten. Dennoch sorgt er sich aber gleichzeitig über eine zu große Nachgiebigkeit, die den Westen unglaublich und erpreßbar mache, wenn die Friedenspolitik zum alleinigen Maßstab im Umgang mit dem Osten würde.

Das Buch von insgesamt 178 Seiten endet mit diesem Tenor auf der 80. Seite. Der Rest ist zwar kein Schweigen, aber auch nicht mehr als ein Anhang mit den verschiedenen Konventionen und Pakten über Menschenrechte.

Friedrich Wilhelm Haug

Die Veränderung der SPD
von Gerhard Noller
Siegfried Noller Verlag
Reutlingen 1977

Die vorliegende Schrift über „Die Veränderung der SPD“, ist als kritische Untersuchung über die neuen sozialen, politischen und geistigen Strömungen in der SPD zu würdigen. Die soziologische Analyse betrachtet vor allem die Entwicklung der Parteiorganisation Baden-Württemberg; die geisteswissenschaftliche Ausrichtung der Aussagen ist geprägt vom soziokulturellen Hintergrund des Verfassers und seiner politischen Herkunft aus der QVP (S. 12 ff.).

Nollers Untersuchung greift – wie im Vorwort (S. 7) erwähnt – drei Schwerpunkte heraus: 1.

die Veränderung der Personalstruktur der SPD, 2. die neue Ideologie, 3. „mehr Demokratie“. Die Personalstruktur untersucht er mehr deskriptiv aufgrund eigener Beobachtungen und der Untersuchung von Peter Glotz (S. 9 ff.). Insbesondere hebt er die Akademisierung der Neumitglieder hervor. Im Kapitel II „Versuch einer Weiterung“ (S. 33 ff.) beschreibt Noller die daraus resultierenden Gefahren des Verlustes der politischen Basis in breiten Volkschichten. Dieser Weg führt über die doktrinäre Isolation zur politischen Sekte. Den Kern seiner Ausführungen sehe ich in Kapitel III einer „Neuen Ideologie“, die auf (S. 46 ff.) über die Entstehung der Grundlage einer radikaldemokratischen Konflikttheorie in den „Marxismus als totales System einer totalen Explikation“ einmünden kann. Es besteht die Gefahr, daß man hier den demokratischen Konsens der Pluralität hinter sich läßt. Noller fordert die SPD zu eindeutiger Grenzziehung auf (S. 56). Das Kapitel IV „Mehr Demokratie“ (S. 61 ff.) geht über die Analyse der Sozialdemokratie hinaus und greift in allen Spannungsbogen von plebisztärem und repräsentativem Ansatz in der Demokratie im Lichte des vorher analysierten Problemkreises auf.

Die Verlagerung des Schwerpunktes auf die Wirkung der Ideen- und Ideolegbildung möchte ich nicht in vollem Umfang stützen; hier tendiere ich mehr zur Aneich von Peter Glotz, der die Umgestaltung der Mitgliederstruktur stärker hervorhebt (S. 10). Dabei ist nicht zu übersehen, daß die Akademisierung der SPD sich weit hin auf Verwaltungs-, Dienstleistungs- und Universitätsstädte beschränkt mit einigen weiteren regionalen Einsprengseln. Auch erfaßt sie mehr die Funktionärschicht, die sich nach alter Erfahrung schon immer aus den Neumitgliedern rekrutiert (S. 39). Ein richtig erkanntes Problem ist das Fehlen der 50jährigen, denn diese

Generation hat in Staat, Gesellschaft und in der Wirtschaft die führenden Positionen inne (S. 17). Die 30jährigen können sie nicht ersetzen, auch wenn sie über akademische Ausbildungen verschiedener Grade verfügen (S. 20).

Damit bin ich beim Hauptkritikpunkt an der Arbeit Nollers, seiner Herausarbeitung einer Theorie der neuen SPD-Linken, die in Wirklichkeit Ideologie sei (S. 49). Diese These – von mir vielleicht zu stark zugesetzt – halte ich für einseitig. Eine Ideologie oder eine Theologie ist ein geschlossenes geistiges System, das aus sich heraus die Welt erklärt. Die daraus sich entwickelnde Orthodoxie fehlt hier. Rechthaberei darf damit nicht verwechselt werden.

Den Kern des Sektierertums „Neuer Linker“ und ihres Verbalradikalismus sehe ich hauptsächlich im noch ungefestigten sozialen Status und der daraus resultierenden Verunsicherung in ihren sozialen Beziehungen bei vielen Akademikern, vor allem der ersten Generation. Dies führt zu einer Transformierung der neu gelernten akademischen Hoch- und Spezialsprache zum Machtinstrument. Die Beherrschung linker Wortlitterie dient als Herrschaftslegitimation und Karrieremechanismus. Noller spricht von machiavellistischen Vorgängen (S. 36).

In der sogenannten Theoriediskussion wurden oft keine großen Theorien, sondern bestenfalls kleine Lebensweisheit und vor allem Mehrheitsbildungstechniken gefunden, deren Bestätigung und damit die Selbstbestätigung der Verkünder nicht durch den Inhalt, sondern mit der Durchsetzungskraft der „theoretisierten“ Sprache erfolgt. Die Identifikation mit dem Inhalt kommt mit dem Erfolg. Das beweist umgekehrt auch das spurlose Verschwinden vieler ehemaliger überaus engagierter Jusos.

Ich möchte noch auf die autoritäre Geisteshaltung vieler so antiautoritärer Jusos hinweisen

(S. 57), die bis zu bedingungsloser Gefolgschaftstreue ging. Das Juso-problem löst sich mit der Alterung; was blieb, ist, daß nur der akzeptiert wird, der der täglich schwankenden „Links“-Linie folgt. Das gilt auch für größere politische Modetrends, für die sich die Bevölkerung wenig interessiert, auch wenn man das oft mit gutem Grund bedauern mag: früher Nullwachstum, heute qualitatives Wachstum, Berufsverbot, Investitionslenkung, Kernkraft, Gastarbeiterintegration, Eurokommunismus, Dritte Welt usw.

Die Geschlossenheit im Auftreten der Öffentlichkeit (S. 57: Anrede „Genosse“) gibt die emotionale Sicherheit, die den „Neuen“ aufgrund ihrer kleinbürgerlichen Herkunft oft fehlt. Ein-

zeln sind sie meist harmlose und schüchterne Zeitgenossen, in der Gruppe dafür um so aggressiver. Die Auswirkungen der Gruppen-dynamik zu erkennen, ist der erste Weg zur Besserung. Die Attraktivität linker „Ideologie“ liegt im Erfolgserlebnis und/oder im Gefühl des gruppenbezogenen Wirs und Solidaritätsbewußtseins.

Fazit: Die Grundsatz- oder Ideologiediskussion, die in jeder Partei nötig ist, zu erweitern, leitet nur Wasser auf die Mühlen derjenigen, die sie zur Herrschaftsdurchsetzung verwenden. Mit mehr Pragmatismus ist die SPD über hundert Jahre gut gefahren. Politische Aussagen und Inhalte müssen Zweck, nicht Mittel sein.

Edgar Forster

Mitarbeiter dieses Heftes

Prof. Dr. Friedrich Schäfer
MdB; stellv. Vorsitzender der
SPD-Bundestagsfraktion

Dr. Hans Apel
Bundesminister der Verteidigung;
ehem. Bundesminister der
Finanzen

Prof. Dr. Martin Gräfner
Professor am Zentralen Sozial-
wissenschaftlichen Seminar der
Ruhr-Universität Bochum

Dr. Rolf Linkohr
Kreisvorsitzender
der SPD-Stuttgart

Walter Krause
Erster stellv. Präsident des
Landtags von Baden-Württemberg;
Landesinnenminister a. D.

Dr. Volker Schmidt
Abteilungsleiter in der
Senatskanzlei Berlin

Uwe Leonardi, M. A.
Ministerialrat in einer
Landesvertretung beim Bund

Dr. Dietrich Sperling
Parlamentarischer Staatssekretär
im Bundesministerium für
Raumordnung, Bauwesen und
Städtebau

Dr. Jürgen Reese
Soziologe

Friedhelm Wöller
Politologe

Dr. Karl Kühne
Abt.-Referent (Hauptverwaltungs-
rat) bei der EG, Brüssel

Dr. Uwe Jens
SPD-MdB; Mitglied im Bundes-
tags-Ausschuß für Wirtschafts-
politik

Jürgen Barthel
Wiss. Mitarbeiter am Seminar
für Volkswirtschaftslehre der
Johann-Wolfgang-Goethe-
Universität Frankfurt

Prof. e. h. Walther G. Oeschlewski
Publizist

Prof. Dr. Bassam Tibi
Professor am Seminar Wissen-
schaft von der Politik der
Universität Göttingen

Prof. Dr. Sven Pöpcke
Professor für Soziologie an der
Universität Münster

Ernst Plehl
Direktor des Europäischen
Jugendwerks Straßburg

Hennig Nasse
Dipl.-Soziologe

Prof. Dr. Helmut Jochimsen
Staatssekretär im Bundes-
ministerium für Bildung und
Wissenschaft