

Die Neue Gesell- schaft 12

1979
26. Jahrgang

Verlag Neue Gesellschaft GmbH
Godesberger Allee 143, 5300 Bonn 2
Telefon (0 22 21) 37 80 21-25
Postscheckkonto Köln 560 70-500
Bank: Bank für Gemeinwirtschaft,
Bonn, Nr. 10 11 35 06
Druck: NVV Druck & Service 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 gegen Vorlage einer Studienbescheinigung 30,- DM zuzüglich Versandkosten. Bestellung nur direkt beim Verlag.
Kündigung bis 30 Tage vor Jahresende.

Im Bezugspreis sind 6 % Mehrwertsteuer enthalten.
Anzeigenpreisliste Nr. 8

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

Redaktion:
Herbert Wehner (Chefredakteur)
Hans Schumacher (verantwortlich)
Anschrift der Redaktion:
Godesberger Allee 143
5300 Bonn 2
Telefon 37 80 21-25

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

Zum Inhalt

Von jeher war Bürokratie, vor allem in unserem Land mit seiner preußischen Beamtentradition, eine Ziel-scheibe der Kritik all jener, die in Opposition zu den jeweils Regierenden standen. Daran hat sich auch in der modernen industriellen Demokratie wenig geändert. Neu allerdings ist es, daß eine – überdies erfolgreiche – Regierungspartei den Mut aufbringt, dieses „heiße“ Thema öffentlich zu debattieren. Die SPD hat dabei nicht den bequemen Weg eingeschlagen, sich mit wohlfeiler Kritik in anderweitig sattem bekannter Manier zu ergehen, sondern sie hat durchaus auch Selbstkritisches diskutiert und Vertretern unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppierungen die Möglichkeit eröffnet, ihre Standpunkte vorzutragen, um sie in offener und aufgeschlossener Atmosphäre mit Sozialdemokraten zu diskutieren.

Insofern hebt sich die Tagung „Bürger und Verwaltung“, die die SPD im Rahmen ihres Forums Zukunft am 25. und 26. Oktober 1979 in Köln abgehalten hat, auch wegen ihres Hearing-Charakters wohltuend von zahlreichen, von anderen Institutionen durchgeführten Veranstaltungen dieser Art in der Vergangenheit ab.

Nicht immer ist Bürokratiekritik von lauterem Motiven getragen – sei es bei gewissen Konservativen, die einen wachsenden „Versorgungs“- und „Anspruchsstaat“ geißeln zu müssen glauben, sei es bei Kommunisten, die in der staatlichen Verwaltung eine bloße „Unterdrückungsmaschine“ sehen. Alle historische Erfahrung lehrt, daß dort, wo jene Bürokratiekritiker zur Macht gelangen, die Bürokratie keineswegs abgebaut, sondern eher zum Instrument totaler Herrschaft ausgebaut wird. Nur geht dabei die Substanz an Rechtsstaatlichkeit verloren.

Für manchen überraschend, haben die sozialdemokratischen Diskussionsteilnehmer auf dem Kölner Forum jeglicher Versuchung, sich in billige Pauschalkritik zu verlieren, widerstanden und vielmehr die soziale Schutzfunktion, die öffentliche Verwaltung unbestreitbar auch hat, gewürdigt. Der soziale Rechtsstaat und seine verfassungsmäßige Verpflichtung zur Daseinsvorsorge für seine Bürger wird von der Sozialdemokratie ernst genommen. Auch berechtigte Kritik an bürokratischen Auswüchsen der Verwaltung darf das Gebot der Sozialstaatlichkeit nicht ignorieren – sie muß sich, will sie ihrem eigenen Anspruch gerecht werden, sogar daran messen lassen.

Hinter konservativer Bürokratiekritik verbirgt sich

allzu oft weniger der Wunsch nach „Entbürokratisierung“ als nach dem Abbau sozialer Sicherheit und staatlichen Einflusses auf das Wirtschaftsleben. Der Ruf nach Privatisierung wird dann als „Entstaatlichung“ verbrämt, wohlerworbene und gewerkschaftlich erkämpfte soziale Rechte werden als „Gratifikationen“ und „Bonifikationen“ diffamiert und sollen durch „eigenverantwortliche Selbstvorsorge“ ersetzt werden.

Um die Rechtsansprüche, die die Arbeitnehmer z. B. aus ihren Beiträgen zur Arbeitslosen-, Kranken- und Rentsversicherung erwerben, zu wahren, ist Bürokratie, mitunter auch eine „aufgeblähte“, notwendig und unvermeidbar. Es ist deshalb auch kaum hilfreich, die gespenstische Vision einer „total verwalteten Welt“ (Theodor W. Adorno) zu zeichnen und dabei den Blick für die Dialektik des modernen Sozialstaats zu verlieren: In dem Maße, in dem sich der Mensch aus der unwürdigen Abhängigkeit von sozialer Not befreit und sich in den Schutz der Solidargemeinschaft begibt, wächst seine Abhängigkeit von dieser Gemeinschaft und wächst die Notwendigkeit, zu regeln und zu ordnen durch Gesetz und Verordnungen.

In dem Maße, in dem sich sozialstaatliche Bürokratie ausweitet, schwindet aber auch das Bewußtsein der Menschen für ihre Notwendigkeit und schwindet die Möglichkeit des einzelnen, sich im Paragraphengestrüpp noch zurechtzufinden. Denn oft genug beschleicht ein Gefühl der Ohnmacht den Bürger, der als einzelner mit seinem Anliegen einer Bürokratie gegenüberzutreten muß. Verwaltungs- und Gesetzespraxis tun ein übriges, zur gegenseitigen Entfremdung von Bürgern und öffentlicher Verwaltung beizutragen.

Zweifellos hat hier der Öffentliche Dienst einen großen und ständigen Nachholbedarf – nicht nur, was die Verwaltungsausbildung, auch was die Reformbedürftigkeit des öffentlichen Dienstrechts überhaupt betrifft. Und nicht zuletzt erweisen sich gewachsene bürokratische Strukturen, etwa in Ministerien, auch als Hemmschuh für die Umsetzung sozialdemokratischer Reformpolitik.

Die NG-Redaktion, die nicht zum ersten Male das Thema „Bürokratie“ aufgegriffen hat, hofft, das Bürokratieproblem, wenn nicht in allen seinen Aspekten, so doch in seiner Vielschichtigkeit dargestellt zu haben. Wenn ihr dies gelungen sein sollte, hat das vorliegende Heft seinen Zweck erfüllt.



INHALTS VERZEICHNIS

Seite	Autor	Titel
		Thema: Demokratische Gesellschaft und Bürokratie
1076	Hans Koechnick	Die Verwaltung – Moloch oder Dienstleistung?
1083	Peter Schulz	Gesetzesflut im sozialen Rechtsstaat – unvermeidbares Ärgernis?
1090	Hugo Brandt	Thesen zur sogenannten Gesetzesflut
1091	Heinz-Georg Binder	Für eine lebendige Pluralität der sozialen Dienste
1093	Albrecht Rothländer	Privatisierung heißt Abbau des Sozialstaates
1094	Herbert Culmann	Bürokratie – ein Hemmschuh der Wirtschaft
1098	Martin Leicht	Staatliche und privatwirtschaftliche Verwaltung
1100	Harry Rietock	Vom betroffenen zum beteiligten Bürger – Neue Möglichkeiten der Bürgermitwirkung und der Verwaltungskontrolle
1104	Dieter Haack	Verwaltung für den Bürger
1110	Horst Ehmke	Mehr partnerschaftliche Zusammenarbeit
1112	Jürgen Egert	Reform des Arzneimittelgesetzes – Beleg für selbstbewußte Parlamentsarbeit
1113	Friedhelm Wollner	Bürokratereform zur Erhaltung der Politikfähigkeit der Regierung
1116	Rainer Diehl	Eine Sprache wird zerstört – Die Bürokratisierung unserer Sprache
1119	Thaddäus Troll	Betreffe Rotkäppchen – In amtlichem Sprachgut beinhaltet
1120	Hartmut Krebber	Bürgernähe ist ein gefälligeres Wort für Entbürokratisierung
1125	Eugen Loderer	Ansätze einer arbeitsorientierten Wirtschaftspolitik
1128	Nikolaus H. Notter	Das neue Arbeitsgerichtsgesetz – ein kleiner Schritt zu etwas mehr Gerechtigkeit
1130	Wolfgang H. Glöckner	Praktische Fortschritte für Behinderte
1132	Peter Kretz	Neue Wege und Holzwege in der Altenpolitik
1138	Björn Engholm	Perspektiven der Hochschulpolitik nach drei Jahren HRG
1142	Richard Meng	Nach Verabschiedung des HRG – Immer weiter in die falsche Richtung?
1148	Walther G. Oschillewald	Ein großes Menschenleben für den Sozialismus – Erinnerung an Heinrich Braun
1150	Gustave Stern	Frankreichs „Neue Rechte“
1154	The-Quyen Vu	Ist der Bürgerkrieg im Iran unabwendbar?
1156		Leserbriefe
1158		Kritik
1160		Mitarbeiter dieses Heftes



DEMOKRATISCHE GESELLSCHAFT UND BÜROKRATIE

Hans Koschnick: Die Verwaltung – Moloch oder Dienstleistung?

I.

Ist es ein Zufall, daß Themen wie Verwaltung und Bürokratie geradewegs ins Allegorische verführen? Ein Moloch – so sagt das Lexikon – sei eine blutrünstige Gottheit im Vorderen Orient gewesen, die nach ständig neuen Opfern verlangte. Sind unsere Verwaltungen – natürlich nur im übertragenen Sinne – Gebilde, die ständig neue Weisungen, Anordnungen, Verordnungen und Gesetze verschlingen, um wie ein vielgefäßiges Ungeheuer den zweifelhaften Respekt ihrer Umgebung zu bewirken? Sind sie Gebilde, die ständig neue Krakenarme entwickeln, die Bürger zu bedrücken, ihnen den Atem zu nehmen, Kreativität zu drosseln und gesellschaftlichen Fortschritt zu hemmen?

Dies ist die literarisch-moralistische Variante moderner Bürokratismus-Kritik mit allen Zügen kafkaesken Fatalismus. Diese Variante mag Alarmzeichen aufleuchten lassen. Analytisch aber führt sie in die Sackgasse, weil sie die Ausweglosigkeit zum Prinzip, die Unentrinnbarkeit zum Schicksal erhebt. Sie geht mit alpträumerischem Verdruß über die historischen Ursachen bürokratischer Strukturen hinweg und fragt nicht nach den staatlichen und gesellschaftlichen Bedingungen für den Siegeszug bürokratischer Organisationen, fragt nicht danach, wie und in welche Richtung diese Bedingungen zu verändern sind und welchen Stellenwert dabei die Bürokraten einnehmen. Das aber ist letztlich die Kernfrage aller Bürokratie-Kritik.

Verwaltungen, präziser gesagt: Bürokratien sind keineswegs Erfindung der modernen Zeit. Sie sind historisch gewachsen in Staat und Gesellschaft, haben sich in Jahrhunderten allmählich und in den letzten beiden Jahrhunderten mit erschreckendem Tempo zu außergewöhnlicher Potenz entwickelt. In den Großbetrieben der produzierenden Wirtschaft sowie in den privaten Dienstleistungsunternehmen, auch in den Bereichen der Gemeinwirtschaft und nicht viel weniger bei den gemeinnützigen Organisationen, nicht zuletzt bei den gesellschaftspolitischen Verbänden, haben sie Nährboden und Kompetenz gefunden. Das alles ist Ausdruck und Instrumentarium komplexer gewordener ökonomischer und sozialer Zusammenhänge, ist Attribut von Großgebilden. Aber ist es damit auch alles bereits unvermeidlich?

Als historisch gewachsene Organisationsform sind Bürokratien zu Recht belastet als monokratisch-hierarchische Herrschaftsapparate. Sie schaffen zwar keine Machtverhältnisse, aber sie tragen und verstärken sie. Deshalb gibt es keine grundsätzliche Bürokratie-Kritik in totalitär verfaßten Staaten. Dort ist Bürokratie kein Pro-

blem, sondern ein verlängerter Arm der Herrschenden. Und deshalb gibt es besonders ausgeprägte Bürokratie-Probleme in demokratischen Staaten, weil hier tradierte Funktionen der Bürokratie kollidieren mit Prinzipien des demokratischen Selbstverständnisses, die einen anderen Stellenwert von Bürokratie erfordern.

Und das besonders in einer Zeit, wo die moderne Industriegesellschaft nicht nur aus demokratischen, sozial- und rechtsstaatlichen Gründen das friedliche Zusammenleben der Bürger durch ein Geflecht umfassender Gesetzgebung zu sichern versucht. Die ungeheure Vielzahl von Bestimmungen – Findige haben herausgefunden, daß jeder einzelne von uns inzwischen von 90 000 Paragraphen gelenkt wird – ist paradoxerweise zugleich Faktor bürokratischer Rigidität wie auch bürokratischer Omnipotenz. Sie eröffnen den Bürokratien einen umfassenden Handlungsspielraum und schränken diesen zugleich ein. Sie vernichten zugleich Gefühle der Allmacht wie der Ohnmacht.

Aber eines darf dabei nicht vergessen werden: Die Vielzahl der Bestimmungen sind zu allererst einmal Bemühung um ein rechtsstaatlich gesichertes Zusammenleben und zugleich Ausdruck des sozialen Fortschritts, für den gerade wir Sozialdemokraten mühsam Schritt für Schritt gerungen haben und den wir nicht zurückrollen lassen dürfen. Sie sind Ausdruck einer Entwicklung zu einem sozialen Rechtsstaat, der sich bemüht, die individuellen Lebenschancen durch mehr soziale Gerechtigkeit zu verbessern.

Was oft genug als angebliche „Verbürokratisierung der Gesellschaft“ und „Entmündigung des Bürgers“ gerade von den Konservativen und Liberalen angegriffen wird, ist das praktische Ergebnis der vielfältigen Aufgaben, die gelöst werden müssen, weil die Ordnung des Marktes eben nicht zur allgemeinen Wohlfahrt, zur individuellen Chancengleichheit und zur sozialen Gerechtigkeit führt. Manches, was dort beklagt wird, ist in der Tat die Alternative zum konservativen Gesellschaftsbild und ist gegenüber dem liberalen Nachtwächterstaat ein gewaltiger gesellschaftlicher Fortschritt, gerade und vor allem für die sozial Schwächeren in diesem Lande.

Und so richtig es ist, daß erst der freiheitliche, rechts- und sozialstaatlich geprägte Staat die Entlastung vom Daseinskampf und den Ausgleich der Interessen ermöglichte, um Freiheit und Demokratie erlebbar zu machen, so richtig ist es auch, daß viele Bereiche der persönlichen Existenz von einer gewaltigen Maschinerie verwaltet werden, deren Handeln – wie Rainer Wagner schreibt – von schwer nachvollziehbaren Normen bestimmt ist, die (wie immer abstrakt „gemeinwohlbezogen“ sie sein mögen) zu oft den konkreten Lebensinteressen widersprechen.

Deshalb besteht für Sozialdemokraten überhaupt kein Grund, in einer verbürokratisierten Gesellschaft das Ziel ihrer politischen Bemühungen zu sehen. Denn bürokrati-

tische Herrschaft und Versorgung stehen im Gegensatz zu demokratischen Forderungen und den Prinzipien der Gleichheit. Beide erschweren überdies solidarische Beziehungen. Um es ganz deutlich zu sagen: Das Herzstück der sozialdemokratisch geprägten Verwaltungspolitik und Bürokratie-Kritik ist die Zielsetzung, den einzelnen frei zu entfalten und sein Leben in eigener Verantwortung zu gestalten.

Mit diesem Forum verbinden wir deshalb folgende Ziele:

1. Die Grenzen und den Nutzen der Bürokratien für den Ausbau unseres Landes zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat abzustecken.
2. Gegenüber einer lediglich irrationalen, polemischen, also emotionalen Bürokratie-Diskussion ein sachliches Gegengewicht zu schaffen.
3. Die konservative Bürokratie-Kritik als vordergründig parteipolemisch, hintergründig aber als Ausdruck konservativen Staatsverständnisses darzustellen.
4. Dagegen politische Akzente für die Verwirklichung einer bürgerbewußten Verwaltungspraxis zu setzen.

II.

Dieses Forum ist nicht als Jubelfeier der sie ausrichtenden Partei angelegt. Sie wird auch nicht zu einem Beschimpfungsforum der öffentlichen Verwaltung ausarten. Bei aller grundsätzlichen Kritik an dem Übermaß an Bürokratien soll kein Zweifel darüber aufkommen, daß Gesetze, Verordnungen und die sie umsetzenden Verwaltungen von Hause aus Schutzfunktionen für den Bürger und seine Gemeinschaft haben. Sie sollen die Ausbeutung des Einzelnen verhindern und den Schwachen vor dem Absturz in die Rechtlosigkeit bewahren.

Dort, wo Bürokratie den wirtschaftlich Schwächeren schützt und der sozialen Gerechtigkeit dient, muß sie verteidigt und, wenn notwendig, ausgebaut werden. Wo sie freiheitlicher sozialstaatlicher Entwicklung im Wege steht, muß sie beschnitten – auch partiell aufgehoben – werden.

Was wir uns deshalb vorgenommen haben, ist folgendes:

Wir wollen uns selbstkritisch fragen, welche Maßnahmen möglich sind, um unsere Verwaltungen dem Trend zur eigengesetzlichen Wucherung zu entreißen und sie gezielt auf die Bedürfnisse der Bürger hinzulenken. Bürokratie-Kritik ist auch Gesellschaftskritik und damit zuallererst die Aufforderung an uns selbst, an unsere Politiker, unsere politischen Zielvorstellungen und Vorgaben kritisch zu prüfen. Und dann die Frage zu stellen, ob sie für die Verwaltung eindeutig genug sind, um Bürokratisierungstendenzen zu verhindern. Bürokratie-Kritik ist aber zuallerletzt pauschale Beamten- und Angestellten-schelte.

Ich möchte an dieser Stelle hier eine Bitte an die Opposition richten. Wer Bürokratiekritik mit dem ober-

flächlichen Hintergedanken betreibt, ein populäres Reizthema zum polemischen Knüppel gegen den öffentlichen Dienst, meinerwegen auch gegen uns Sozialdemokraten umzubiegen, trägt nicht zur Lösung der anstehenden Probleme bei, im Gegenteil, er verwehrt geradezu die Suche nach gemeinsamen Lösungen eines an Bedeutung zunehmenden Problems der modernen demokratischen Massengesellschaft.

Wenn CDU/CSU das Thema Bürokratie – und dabei meinen sie natürlich nur die staatliche Bürokratie in den Bereichen, in denen Sozial-Liberale Verantwortung tragen, nicht jene in den von ihnen regierten Ländern und nicht diejenigen außerhalb der staatlichen Organisation – wenn also CDU/CSU dieses Thema zum Wahlkampfgegenstand hochstilisieren, dann werden die Leidtragenden zum Schluß jene sein, die von ihrer sozialen Stellung her dringend auf Verbesserungsvorschläge für eine unbürokratische Verwaltungspraxis angewiesen sind. Ich kann nur davor warnen, Bürokratiekritik als Fortsetzung der „Freiheit-statt-oder Sozialismus“-Kampagne mit anderen Vorzeichen zu betreiben. Die konservativen Kräfte sind stets für einen Staat eingetreten, der ihre persönlichen – vornehmlich ökonomischen – Interessen gegen die Mehrheit der Bevölkerung verteidigen sollte. Deshalb der Widerspruch: Einerseits rufen sie nach dem „starken Mann“ im „starken Staat“, andererseits behaupten sie zugleich, für „weniger Staat“ zu sein. Übersetzt heißt das für mich, der starke Staat soll ihre Interessen schützen, zugleich soll aber durch weniger Staat dafür gesorgt werden, daß die Bedürfnisse der sozial Schwächeren dem Staat „nicht zur Last“ fallen.

Die Arbeiterbewegung hat in hartem Kampf durchgesetzt, daß die Benachteiligungen der arbeitenden Menschen durch den Staat und öffentliche Einrichtungen gemildert, zum Teil beseitigt werden konnten. Damit haben sich die Aufgaben des Staates verändert.

Bürokratisierungstendenzen, unbestreitbar im Ergebnis, müssen auf ihre Ursachen untersucht werden. Wer macht sich eigentlich klar, wieviel Bürokratie sich beispielsweise nach 1945 entwickelte wegen der großen Aufgabe des Staates, einen gerechten Ausgleich zwischen Heimatvertriebenen, Flüchtlingen, Bombengeschädigten und den im Besitz Ungeschädigten zu finden, gerechte Hilfen für Kriegshinterbliebene und Kriegsbeschädigte zu entwickeln, den Wiederaufbau voranzutreiben; für eine angemessene Wohnversorgung aller Bürger die rechtlichen und materiellen Grundlagen zu schaffen sowie den Nachholbedarf an einer allgemeinen, breit angelegten sozialen Absicherung zu befriedigen.

Das hatte zunächst wenig mit ausschließlich sozialdemokratischen Positionen und einer Verbürokratisierung der Verwaltung zu tun, sondern war lebensnotwendig für den Ausbau einer von breiten Schichten getragenen demokratischen Gesellschaft. Und wer heute mehr Umweltschutz fordert, erzwingt damit gleichzeitig

neue gesetzliche Normierungen, vermehrt Personal in Behörden und Gerichten, um solche Gesetze zur Durchsetzung zu bringen.

Ich darf deshalb noch einmal wiederholen: Eines unserer Ziele mit diesem Forum ist es u. a., die stark emotional geführte Bürokratediskussion wieder zur Sachlichkeit zurückzuführen. Für diese Versachlichung habe ich folgende Orientierungsvorschläge:

1. Nicht auf bewußt falsch gewählte Alternativen herfallen. Es gibt nicht wenige Konservative, die einer Verbürokratisierung in der Verwaltung mit der Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen in den Bereich der Privatwirtschaft begegnen wollen und zwar jener Dienstleistungen, die privatwirtschaftliche Gewinne abzuwerfen versprechen. Der Verzicht auf öffentliche Leistungserfüllung wird da zum gesellschaftlichen Bumerang, wo die Alternative wirtschaftliches Eigeninteresse zum Effizienzkriterium macht – auf dem Rücken der Betroffenen.

2. Sicht um eine sorgfältige Unterscheidung der Begriffe bemühen. Jede Verwaltung, egal ob öffentlich oder privatwirtschaftlich, arbeitet nach den Regeln der Bürokratie. Eine Alternative gibt es dazu nicht. Eine Überbürokratisierung der Verwaltung hingegen ist kein unabänderliches Schicksal. Von ihr sprechen wir dann, wenn die funktionelle Aufgabe einer Verwaltung unscharf wird, sie also Eigengesetzlichkeiten entwickelt – oder gar zum Selbstzweck wird.

3. Die Aufschürnung des Problempaketes vornehmen. Eine schwer durchschaubare Verwaltung, ein vom Bürger als anonym empfundener Behördenapparat, eine unverständliche Wasserrechnung ist das eine; ein allgemeines Unbehagen gegenüber Tendenzen von staatlicher Gängelerei, die massenhafte Überprüfung durch Sicherheitsorgane, die Zweckentfremdung von Computerdaten sind ein anderes. In der Alltagspraxis wirkt alles auf den Bürger als „Bürokratie“, tatsächlich wirkt bei einer Lösungssuche eine Vermischung dieser Ebenen höchst abträglich.

III.

Wollen wir, daß mit diesem Forum ein konstruktiver Abschnitt in der Bürokratediskussion eingeleitet wird, dann müssen wir über den Meckerkatalog hinaus schnell zu den tieferliegenden Problemen vorstoßen. Lassen Sie mich mit folgender Selbstkritik dazu den ersten Schritt machen. Obwohl Bürokratisierungstendenzen zutiefst dem Kernanliegen sozialdemokratischer Gesellschaftspolitik widersprechen, werden sie dennoch auch von Sozialdemokraten als notwendiges Übel praktisch klaglos hingenommen. Ein nicht unwesentlicher Teil der Suche nach Verbesserungsvorschlägen ist deshalb von der Bereitschaft abhängig, daß wir mit uns selbst ins Reine kommen, und zwar in einigen grundlegenden Positionen.

Ich erinnere daran, daß sich die sozialdemokratische Bewegung seit ihren Anfängen als Garant für den Schutz und die freie Entfaltung der Einzelpersönlichkeit verstand. Die Gefährdung der Menschenwürde hat Sozialdemokraten stets mit großer Entschiedenheit auf den Plan gerufen, sei es in der Phase spät-feudalistischer Herrschaftsstrukturen, in der Phase der industriellen Gründerzeit, in der Phase nationalsozialistischer Gleichschaltung oder in der Phase der hocharbeitsteiligen Industriegesellschaft unserer Tage.

Was weder der radikale Liberalismus noch die bürgerlichen Kräfte im 19. Jahrhundert leisten konnten und wollten, haben damals Sozialdemokraten in Angriff genommen: Die gesellschaftlichen Voraussetzungen für ein den ganzen Menschen umfassendes sinnvolles Leben zu schaffen, die Vorbedingungen für eine freie Entfaltung der Person, für eine Entfaltung in Eigenverantwortung zu erfüllen – die Vorbedingungen für freie Selbstverantwortung, wie wir es später im Godesberger Programm formulierten. Unsere Vorväter haben über die Rolle des Staates gestritten in einer Zeit, da der Staat dem mündig werdenden Bürger als autoritärer Obrigkeitsstaat begegnete. Nicht in jenem Staat, aber in den staatlichen Funktionen sahen sie bereits den Schutz- und Dienstleistungsfaktor für den einzelnen Bürger.

Weder der bürokratische Versorgungsstaat, noch der zentralistische Verwaltungsstaat, noch die Schwächung der Einzelinitiative entspricht sozialdemokratischen Absichten. Im Gegenteil.

Die Sozialdemokraten waren in der Tradition der Arbeiterbewegung dafür angetreten, daß der besitzbürgerliche Individualismus ein sozialverantwortliches Korrektiv erhielt und nicht das Konkurrenzprinzip einer Gesellschaft mit einem höchst zweifelhaften ökonomischen Begriff der Stärke die Schwächeren noch schwächer machen konnte. Der Sozialstaat mit seinen Verwaltungen und Einrichtungen wollte die Voraussetzung für einen gerechten Ausgleich, für mehr Sicherheit, aber auch für mehr Solidarität und Brüderlichkeit untereinander durch ein Netz gegenseitiger Bindungen und Verpflichtungen schaffen.

Nun räume ich gerne ein, daß dieser Wertbezug in der Funktion der öffentlichen Verwaltungen von uns Sozialdemokraten nicht immer deutlich gemacht wird. Bürokratiekritik ist deshalb auch ein Stück Selbstkritik – jedenfalls für uns.

Ich frage: Haben wir der Verwaltung immer auch jenes Stück klarer politischer Vorgabe auferlegt, ohne welches sie sonst zum Wildwuchs würde? Haben wir den Wertbezug unserer Politik über die Instrumentalisierung des Lebens gestellt? Haben wir uns dem Trend zur verwaltungsmäßigen Aufteilung des Bürgers in bloße „Fälle“ und eine Vielfalt von Zuständigkeiten hinreichend widersetzt?

Haben wir nicht mit zum Teil sich gegenseitig aus-

schließenden Regelungen erst die Bürokratie von den eigentlichen Sinnaufgaben entlarvt? Wenn man einmal erlebt, wie Ausländerbehörden und Arbeitsämter das Spiel des „Hauptmanns von Köpenick“ – des armen Schuster Vogt – munter weiterspielen: Arbeitserlaubnis nein, da keine Aufenthaltserlaubnis – Aufenthaltserlaubnis nein, da keine Arbeitserlaubnis! Das alles spricht Bände und könnte mühelos ergänzt werden durch Überschneidungen bei den Vorschriften über Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe und Wohngeld – um nur einiges zu nennen.

Alle ernsthaften Überlegungen haben auszugehen vom Selbstverständnis einer demokratischen Gesellschaft, die sich im Bund und in den Ländern durch Grundgesetz und Landesverfassungen als sozialer Rechtsstaat versteht. Ein solches demokratisch legitimes Staatsverständnis verlangt von dem im öffentlichen Dienst Tätigen, daß er sich als Beauftragter einer bürgerschaftlichen demokratischen Selbstorganisation versteht.

Sein Bezugspunkt muß deshalb die Hinwendung zum einzelnen Bürger oder zur Gemeinschaft der Bürger sein. Nicht der Bürger ist gegenüber den Staatsorganen vorrangig in der Pflicht, sondern die im Staats- und Kommunalapparat Wirkenden haben ihre Legitimation aus ihrer Aufgabenstellung durch die Bürger. Das ist der grundsätzliche Unterschied zum Obrigkeitsstaat. Und ich weiß, das wird heute noch keineswegs immer deutlich.

Deshalb sage ich: mit Bürgerfreundlichkeit, mit etwas mehr Bürgernähe allein, auch mit ein paar zusätzlichen Wegweisern und der Parole „keep smiling“ in den Amtsstuben, ist diesem Problem nicht beizukommen und auch nicht den Bürokratisierungstendenzen unserer Verwaltung. Damit allein läßt sich der Bürgerbezug nicht verwirklichen. An dieser Stelle liegt auch ein entscheidender Unterschied zum Konzept unserer politischen Konkurrenten. Die Union will unter der Tarnkappe „Bürgerfreundlichkeit“ die Stellung des Bürgers nicht stärken; wir wollen eine demokratische Verwaltung mit real erfahrbaren Auswirkungen im Menschlichen. Ich sage dies, weil sich die CDU ausdrücklich mit dem Wort „Bürgernähe“ schmückt. Bürgernähe aus obrigkeitstaatlicher Freundlichkeit ist nichts mehr als nettes Tätscheln des Volkes durch die Mächtigen.

Der demokratische Bürgerbezug, recht verstanden, ist das inhaltliche Konzept einer auf sozialen und rechtsstaatlichen Ausgleich gerichteten bedürfnisgerechten Versorgung mit jedermann zugänglichen und erschwinglichen Dienstleistungen. In den Verwaltungen lernen wir erst allmählich zu erkennen, daß dieser sozialstaatliche Bezug die drei klassischen Maßstäbe für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Handelns, nämlich Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, überhaupt erst zu voller Entfaltung bringt.

Bürgernähe in der Verwaltung bedeutet Dezentralisierung, besser erreichbare Dienstleistungen, bessere örtlich erfahrbare Aufgabenerfüllung, bedeutet letztlich auch Leistungssteigerung. Aber das allein schafft noch keinen Ersatz für den demokratischen Grundbezug der Verwaltung, ist häufig Technik und Technokratie – weniger jedoch Inhalt.

Bürokratisierungstendenzen entstehen aber auch letztlich als Ergebnis von technokratischen Formalisierungen und Reglementierungen des Verwaltungshandelns; sie führen in nicht seltenen Fällen zu einem Punkt, wo der gewollte Schutz freiheitlicher Entscheidungen des einzelnen nicht mehr vom Bürger als in seinem Interesse befindlich begriffen wird. Ich bin zuversichtlich, daß wir auf diesem Forum nicht lange darüber streiten müssen, wie unverzichtbar Bürokratie für das Verwaltungshandeln des sozialen Rechtsstaates ist und wie schief jene liegen, die Schwärmern gleich von Bürokratie – gleich in welcher Form – nichts mehr wissen wollen und sich aus einer sachlichen Diskussion abmelden. Andererseits sind Bürokraten instrumental. Sie stehen Diktaturen wie Demokraten gleichermaßen zur Verfügung. Deshalb kommt es auf die politischen Inhalte an, in welche wir Bürokratien lenken. Wer sich ernsthaft auf Bürokratiekritik einläßt, wird zu allererst eine politische Antwort geben müssen: Wozu und zu welchem Zweck ist die Verwaltung da?

Das moderne Konzept der Bürokratie ist positivistisch, bei dem rein instrumentalisierte Organisationsformen menschlichen Zusammenlebens im Vordergrund stehen. Eine sozialdemokratische Verwaltungspolitik jedoch kann sich damit nicht begnügen. Uns kommt es mehr auf Solidarität und Brüderlichkeit im Umgang miteinander an, und damit auf mehr Eigenverantwortung.

Aus diesem Grunde sind alle Versuche, eine Verwaltung allein durch technokratische Maßnahmen wie interne Rationalisierung usw. bürgernah gestalten zu wollen, von vornherein suspekt. Neue Wege in der Verwaltungsorganisation haben zwar ihre unbestreitbaren Vorzüge, aber doch in erster Linie nachgeordneter Prioritäten. Die Diskussion darüber überlasse ich den Experten. Mir kommt es mehr auf die Frage an, wie die Außenprobleme einer Verwaltung, also die unmittelbare auf den Bürger bezogene Ausgleichsfunktion im Spannungsbereich der Gesellschaft als fruchtbare Anstöße nach innen weitergegeben werden können.

Wenn wir also zur politischen Dimension der Bürokratiekritik und zu einem auf Dauer angelegten Konzept bürgerbewußter Verwaltung kommen wollen, müssen wir über die internen Reformvorstellungen der Verwaltungsorganisationen hinausgehen. Wir müssen nach dem Verhältnis von Politik und Verwaltung fragen. Ich darf hier aus unserer Sicht hinzufügen: Nach sozialdemokratischen Positionen einer aktiven Verwaltungspolitik fragen.

Hinzu kommen muß die Verwirklichung eines ausreichenden Maßes an verwaltungsinterner Mitbestimmung. Eine demokratische Verwaltung wird folglich – unbeschadet bürokratischer Ausprägung – auch eine auf Mitbestimmung aufbauende Dienstleistungsorganisation sein.

Das bedeutet aber für mich, eine Lösung anzustreben, bei der für unsere öffentlichen Verwaltungen mehr als bloß quantitativer Zuwachs an formaler Mitbestimmung erreicht wird. Meines Erachtens darf sich das Mitbestimmungsverständnis nicht vorrangig in Beförderungsvorschlägen ausdrücken, sondern muß ebenso eine dem demokratischen Bewußtsein entsprechende Geistes- und Arbeitshaltung in den bürokratischen Apparaturen erzeugen.

Um es noch einmal zu sagen: Die Entbürokratisierung der Verwaltung ist eigene Sache der Verwaltungen selbst. Der Abbau von Überbürokratisierung ist Aufgabe der Politik. Die Politiker sind in beiden Fällen aufgefordert, den Verwaltungen die politischen Ziele des Verwaltungshandels vorzugeben. Fragen wir also: Wo sind die politischen Akzente für eine weiterführende Bürokratiediskussion?

IV.

Ich sagte bereits: Unverzichtbar erscheint es mir, der Wechselwirkung von Politik und Verwaltung mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Eine kürzlich im Auftrag des Bundeskanzleramtes angestellte Untersuchung hat ergeben, daß zwei Drittel der Wahlbevölkerung mit der öffentlichen Verwaltung zufrieden ist, unabhängig von deutlicher Kritik in Einzelbereichen. Auch in zwei bereits angelegten Repräsentativerhebungen von Infas und vom Statistischen Amt der Stadt Köln zum Thema Bürokratieforschung in der Großstadt Köln sind ähnliche Ergebnisse nachzulesen.

Ich könnte hier in das Horn etwa des Bürokratiekritikers Ulrich Lohmar stoßen, die Paragraphenreiter rüffeln und genüßlich über die, wie Lohmar es formuliert, „unsichtbare Krake Bürokratie“ lamentieren. Aber ich versage es mir, weil ich Bürokratiekritik nicht auf dem Rücken des schwächsten Gliedes austragen möchte, den Angestellten und Beamten.

Schließlich belegen die Erhebungen, daß nicht ein zuviel an Verwaltung für den Bürger das Problem ist; er sieht sehr wohl deren notwendige Ausgleichs- und Dienstleistungsfunktion. Das Problem des Bürgers ist vielmehr die angebliche „Allmacht“ der Bürokratie, sind die konkreten Ärgernisse wegen der weiten Wege zur Verwaltung, wegen der kurzen Öffnungszeiten, der unklaren Zuständigkeiten und der zeitraubenden Dienstwege.

Beklagt wird also eher eine Art „Ohnmacht“ der Verwaltung bei der Bewältigung der alltäglichen Anliegen der Bürger. Beklagt wird im übrigen weniger der

Umgangston – hier ist vielfach der im öffentlichen Dienst Tätige bereits auf seine nichtobrigkeitliche Amtsführung eingestellt.

Schließlich haben die Untersuchungen und die empirischen Erfahrungen ergeben, daß eine durch stärkere Mobilität der Bürger sich verändernde Gesellschaft auch einen häufigeren Behördenkontakt erzwingt. Die Pflichten der Ab- und Zumeldung bei den Einwohnermeldeämtern, die Wünsche nach Pässen oder anderen Personalpapieren, die vermehrte Kfz-Anmeldung und ähnliches mehr, ebenso die komplizierter werdenden Steuer-, Wohngeld- und sonstigen Leistungs- oder Antragsklärungen tun hier ihr übriges dazu.

Würdigt man diese Feststellung, dann stehen im Zentrum der Bürokratiekritik die Forderungen:

- nach klarer Aufgabendelegation,
- nach kurzen Entscheidungswegen,
- nach öffentlichkeitswirksamen Bürozeiten,
- nach sich nicht gegenseitig blockierenden Verwaltungs- oder Gesetzesvorschriften bei sich ergänzenden Leistungsgesetzen,
- nach einer auf sachgerechte Beurteilung und Motivation der Beschäftigten zielende Mitbestimmung,
- aber auch nach leistungsgerechter Besoldung oder Eingruppierung (Schlüsselzahlen sind da ebenso entscheidend wie die altherkömmliche Vorstellung, daß die Zahl der Mitarbeiter die Höhe der Vergütung/Besoldung des jeweilig verantwortlichen Leiters bestimmen).

Doch damit allein ist es nicht getan. Wo ist das Vorbild für die Verwaltung? Wo hat sie den Eindruck („sie“ das sind die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst genauso wie die in den Großorganisationen der Gesellschaft), daß das bei ihr nicht überall entwickelte Bewußtsein für ihre demokratische Funktion und Aufgabenstellung zugunsten des oder der Bürger durch belegbare Unterstützung der Politik eine positive Motivation erfährt?

Ist es nicht so, daß der Mangel an konkretem Bürgerbezug nicht zuletzt deshalb sich so ausbreitet, weil die Politiker häufig selbst diesen Bezug vermissen lassen? Ein kleiner Beleg hierfür: Im Jahre 1977 stimmten der Feststellung, „die Politiker kümmern sich nicht viel darum, was der kleine Mann sagt und denkt“, insgesamt 65 % zu. 1978 waren es schon 74 %. Dies ist alarmierend. Gleichzeitig beklagen sich viele junge Bürger darüber, daß es immer schwerer fällt, zu großen, klaren Linien der Politik zu finden. Das fördert Verdrossenheit.

Die Schwachstellen der Bürokratien sind sektorale Verengung und Parzellierung von Vorgängen. Um so mehr ist die Verwaltung zur Hinwendung auf einen neuen Maßstab angewiesen, nämlich die Anliegen des Bürgers nicht nur in den jeweiligen Fach- oder Teilaspekten, sondern ganzheitlich aufzunehmen. Hier frage ich: Warum ist die ganzheitliche Betrachtung des Menschen, d. h. wertorientierte Politik nicht praktizierte Rea-

litz? Sind wir Politiker nicht selbst hineingezogen in den Strudel der Verflachung von Politik zu bloßem Regieren und Krisenmanagement? Wenn schon beim Politiker der Verlust der ganzheitlichen Betrachtung des Menschen eingesetzt hat, um wieviel ärgerlicher setzt sich dieser Vorgang in den Verwaltungen fort!

An diesem Punkt, und nicht so sehr bei dem Hebungs- und Beförderungserangel oder der Unsitte, Parteifreunde mit Verwaltungsstellen zu versorgen, liegt für mich der Kern des Problems. Somit müßte die Konsequenz aus der Bürokratiekritik der verstärkte Wille zur Vorgabe politischer Ziele an die Verwaltung sein. Je überzeugender dies geschähe, um so eindeutiger würde Verwaltungshandeln ausfallen. Wo aber aktive Verwaltungspolitik fehlt, wächst der Hang zur Eigengesetzlichkeit der Verwaltung und die Versuchung zur Verbürokratisierung aller Vorgänge, selbst der Hilfeforderungen von Bürgern.

Hier möchte ich noch einmal auf den Diskussionsstil unserer politischen Kontrahenten zurückkommen. Man kritisiert dort mit Recht die Überbürokratisierung, jedoch ohne den Kern des Problems anzusprechen: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung. Man hat keine Alternative und versucht, diese offene Flanke mit Polemik zu verhüllen. Wer so offenkundig auf die Suche nach einer Perspektive für eine aktive Verwaltungspolitik verzichtet, hat in der Bürokratediskussion außer Lamentieren und taktischer Scharmützel wenig zu bieten.

V.

Es gibt in der gegenwärtigen Bürokratedebatte von seiten der Unionsparteien und auch der Liberalen die häufig so plausibel klingende Forderung „nach weniger Staat“ und vor allem „nach der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen“. Weniger Staat fordern ausgerechnet diejenigen, die im Subventionswettbewerb für Industrie und Landwirtschaft stets ganz vornean lagen und obendrein im Steuerrecht noch zusätzliche Erleichterungen – also subventionsähnliche Hilfen – für ihre Klientel fordern. Hier wird nicht weniger, sondern mehr Hilfe von seiten des Staates gefordert, obwohl gerade hier die Frage gestellt werden müßte: geht es in diesen Bereichen um berechnete Ausgleichsforderungen oder um einseitige Begünstigungen?

Die Forderungen nach „Privatisierung öffentlicher Aufgaben“ hat zur Zielsetzung, bisherige Leistungen im öffentlichen Bereich an Unternehmungen mit der ausdrücklichen Erwartung, Gewinne zu erzielen, abzugeben, ohne deutlich zu machen, daß diese Gewinnerwartung nur bei reduzierter Dienstleistung oder verschlechterten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für die Ausführenden zu erzielen sind. Wie das „sozialstaatlich“ zu verantworten ist, mögen die Vertreter dieser Forderung begründen. Die Forderung nach „kostendeckenden

Preisen“ in allen Fällen öffentlicher Daseinsvorsorge, die in der Regel der Privatisierungsforderung nachgeschoben wird, übersieht gerade die Verpflichtung der staatlichen Gemeinschaft, allgemein zugängliche Angebote für Kunst- und Kulturpflege, für Bildungschancen, für die Nutzung von Spiel-, Sport- und Freizeitanlagen – unbeschadet der Einkommensverhältnisse der Bürger – für jedermann sicherzustellen, um den Anspruch, als Kulturnation anerkannt zu bleiben, nicht preiszugeben.

Mit Johano Strasser sage ich aber andererseits, daß unser soziales Leistungssystem effizienter werden wird, wenn wir es auf die aktive Mitwirkung der Betroffenen anlegen. Deshalb stelle ich die Frage, warum das, was die staatliche Gemeinschaft als Dienstleistungsangebot oder als Nutzungsangebote den Bürgern anbietet, nur, oder überwiegend durch staatliche bzw. kommunale Einrichtungen bewältigt werden muß? Diese etatistische Auffassung entspricht doch nicht den Prinzipien des Godesberger Programms, auch nicht den Vorstellungen unserer Altvordenen in der Arbeiterbewegung.

Gerade in den Bereichen der sozialstaatlichen Leistungsbereitschaft und der außerschulischen Bildungsangebote sind wir einerseits auf gesamtstaatliche oder landesweite Regelungskompetenzen angewiesen, um gleichartige Bedingungen für möglichst viele unserer Bürger zu gewährleisten, andererseits kann aber die Umsetzung dieser Dienstleistung mit gleicher Qualität auch in Einrichtungen der wertorientierten Gruppen unserer Gesellschaft – im sogenannten gemeinnützigen Raum –, wie durch örtliche Kleingruppen, erfolgen. Im Wettbewerb zwischen Einrichtungen der öffentlichen Hand und gemeinnützigen Organisationen – partnerschaftlich organisiert, bei vergleichbaren Vergütungsregelungen für die hauptberuflichen Mitarbeiter – kann dann der einzelne nach seiner eigenen Vorstellung das für ihn adäquate Angebot auswählen. In einer pluralen, mit differenzierter Wertorientierung verfaßten demokratischen Gesellschaft, wird damit das Prinzip von Freiheit und Eigenverantwortung des einzelnen seine Entsprechung erfahren und zugleich mit dem Rechtsanspruch auf öffentliche Leistungen in Gleichklang gebracht. Zugleich könnte damit der einzelne zur stärkeren Mitarbeit in selbstverantwortlichen Gemeinschaften angeregt werden und seine Engagementsbereitschaft zum Abbau von reinem Anspruchsdenken gegenüber der öffentlichen Hand führen.

Was will ich damit sagen? Ich möchte, daß ein Schlüssel zur bürgerbewußten Verwaltung die in Zukunft stärkere Mitwirkung des Bürgers bei der Daseinsvorsorge sein könnte. Dies müßte so wirksam geschehen, daß der Staat die Entlastung der Verwaltung im eigentlichen Versorgungsbereich an eine engagierte Bürgerschaft weitergeben kann. Mehr Mitwirkung durch den einzelnen wäre nicht nur weniger Staat im Leben des Bürgers, sondern vor allem mehr Mitgestaltung des eigenen Ge-

schicks. Bürgerbewußte Verwaltung würde bei einer erfolgreichen Verlagerung von Gemeinschaftsaufgaben in die Hände der Betroffenen gefördert.

Hier sind wir bei einem alten sozialdemokratischen Anliegen. Selbstverwaltung der eigenen Angelegenheiten – bei der parallel dazu erfolgenden Absicherung der sozialen Lebensrisiken durch den Staat – war ein Anliegen der frühen Arbeiterbewegung. Ich zitiere aus einem Dokument der „Arbeiterverbrüderung“ von 1848: „Wir sind überall von den Grundsätzen der Selbsthilfe und der Selbstverwaltung ausgegangen.“

Die Aktivierung dieses Grundsatzes würde ein Grundanliegen sozialdemokratischer Politik auch aus unnötigen Konfrontationen mit den Positionen der evangelischen Sozialethik und katholischen Gesellschaftslehre bringen und dazu beitragen, daß in der konkreten Umsetzung staatlicher Vorsorgepolitik vor Ort die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen ihre wichtige Zuordnung und Würdigung finden. Zum Schutze der Freiheitsrechte der Bürger und ihrer eigenen Wertbestimmungen würde Raum genug sein für den Grundsatz: So viel Initiative des Bürgers wie möglich, so viel staatliche Rahmenvorgaben wie nötig.

Es gibt bereits heute tausendfach Beweise der Bereitschaft zu verstärktem Bürgerengagement. Dabei ist davon auszugehen, daß die große Mehrheit der Jugend wie auch der Erwachsenen über wesentlich mehr freie Zeit verfügt als früher. Millionen von Arbeitnehmern mit ihrer durch die Gewerkschaften erstrittenen „freien Zeit“, Hunderttausende nicht voll ausgelasteter Hausfrauen, viele vitale Nicht-mehr-Beschäftigte, denen unsere Gesellschaft ein frühes Altenteil ermöglicht, sie alle stehen mit Teilen ihrer freien Zeit und mit ihrem ungeheuren Potential an Kraft, Wissen und Selbstverwirklichungsbedürfnis bereit, gegenseitig zu helfen und sich zielgerecht auf den Nächsten hin zu engagieren.

Solche tätige Bürgerbeteiligung an sozialstaatlichen Einrichtungen, Aktivitäten und Selbsthilfeorganisationen muß freilich auch rechts- und verwaltungspolitisch ermöglicht werden. Es muß dem Bürger, der sich aus freien Stücken bereithält, und nicht zuletzt auch den Planern und Verwaltern sozialstaatlicher Errungenschaften, deutlich gemacht werden, daß aktive Teilnahme an praktischen Gestaltungsprozessen an zahllosen Stellen unserer Arbeits- und Lebenswelt gefordert und rechtlich wie verwaltungstechnisch möglich ist. Ein Umdenken beim Gesetzgeber und in den Verwaltungen tut not!

Infolge der inhaltlichen Vertiefung der Reformpolitik durch substantielle Mitwirkung, durch Engagement von aktiven Bürgern, die sich in Ansätzen bereits abzuzeichnen beginnt, kommt eine qualitativ neue Form der Verwirklichung von „Sozialstaat“ – oder besser sozialer Demokratie – in Sicht.

Zugleich werden die Volksvertretungen auf allen drei Ebenen staatlicher Gemeinschaft sich die Zeit nehmen und überprüfen müssen, ob Vorgaben von gestern heute noch notwendig sind oder Bestand haben. Sie werden prüfen und entscheiden müssen, um Doppelläufe in der Bürokratie, Verzögerungen in der Abwicklung von Ansprüchen, gegenseitiges Untätigwerden durch einander sich aufhebende Regelungen zu beseitigen. Sie werden nicht zuletzt die Verwaltungen ermutigen müssen, nicht alle Zweifelsfragen durch mehrzügige Gerichtsentscheidungen aufzulösen und bis dahin den Rechtsfrieden zwischen Bürger und staatlicher Ordnung in Spannung zu halten. Ich frage mich sowieso, warum so wenig Mut zu positiven Einzelfallentscheidungen geblieben ist und häufig nicht die politische Spitze einer Verwaltung, sondern ein Referat bestimmt, was in der 2. oder 3. Instanz abklärungswürdig ist. Meines Erachtens sollte bei aller Anerkennung des Grundsatzes gleichmäßiger Behandlung der Bürger das alte Prinzip der Ermessensentscheidung wieder stärkere Bedeutung erlangen, denn jedenfalls, wenn der Bearbeitende aus dem Grundkonsens demokratischer Verpflichtung sich auf mehr Verständnis für das Anliegen der Bürger orientiert.

Tatsache ist, daß weder unsere Bürger, noch die Politiker, noch unsere Verwaltungen auf diese Situation vorbereitet sind. Die Bürger gewöhnen sich immer mehr daran, sich in ihren Erwartungen als Empfänger, nicht aber als Mitgestalter von öffentlichen Leistungen zu verstehen. Unsere Bildungs-, Sozial- und Gewerkschaftspolitiker wie auch ihre Bürokratien sollten deshalb stärker an eine Ermutigung der Bürger zum Sozialengagement und zur Selbstorganisation denken.

Ein gutes Beispiel gibt bei uns da der Sport, der sich im Vollzug weitgehend staatlicher Daseinsfürsorge entziehen konnte und beweist, daß eine große Zahl von Bürgern die Organisation von Spiel und Sport als ihr ureigenstes Anliegen betrachten, für das sie auch bereit sind, nicht unerhebliche Opfer an Geld und Zeit zu bringen.

Ich komme zum Schluß und möchte meine Vorstellungen auf vier Punkte konzentrieren:

1. Dezentralisierung. Eine Reihe von Dienstleistungen in staatlicher Trägerschaft könnte stärker in kommunale Einrichtungen – also zu den Betroffenen hin – verlagert werden.

2. Angebot der stärkeren Übertragung von Dienstleistungen – insbesondere mit dem Schwerpunkt „personaler Vorsorge und Hilfe“ – auf gemeinnützige Einrichtungen – speziell auf Selbsthilfeorganisationen, um auch einen wertorientierten Wettbewerb zu ermöglichen und bürgerschaftliches Engagement zu fördern.

3. Abbau überflüssiger staatlicher Kontrolle. Verwaltungen sollten sich nicht als verlängerter Arm staatlicher Obrigkeit verstehen, sondern die Reglementierungstechniken durch Erfolgs- und Effizienzkontrollen ersetzen.

Staatliche Macht darf gesellschaftliche Initiativen nicht führen. Auch das gehört mit zur vielgeforderten Effizienz.

4. Zusammenwirken von dezentralisierten Dienstleistungen und zentraler Verwaltung. Ansätze von Selbstorganisationen des sozialen Versorgungsbereiches und anderer Bereiche dürfen nicht durch den Aufbau eigenständiger Kleinstbürokratien unnötig belastet werden. Gesamtkonzeptionen gehören in die Hand zentraler und kontrollierbarer Verwaltungen.

Ich kann mir vorstellen, daß die Verwirklichung der bürgernahen Zuordnung von Leistungsaufgaben den Bürokratisierungstendenzen in der Verwaltung entgegenzuwirken vermag.

Der dritte Weg zwischen einem statistisch engen Wohlfahrtsstaatskonzept und einem verbandsegoistischen Subsidiaritätsprinzip wäre zugleich ein starker Beitrag für die Thematik Bürger und Verwaltung, denn es genügt nicht, Verwaltungen bürgerfreundlich aufzufrischen, ohne deren Grundtendenz zum perfektionistischen Eigenleben, zum Zentralismus und zur Zerlegung des Lebens in Fallbereiche abzubauen.

Lassen Sie uns in den nächsten beiden Tagen vorurteilsfrei und selbstkritisch nach gangbaren Wegen für eine demokratiebewußte und auf den Bürger hin orientierte Verwaltung suchen.

Peter Schulz: Gesetzesflut im sozialen Rechtsstaat – unvermeidbares Ärgernis?

Das mir gestellte Thema „Bürgernahe Gesetzgebung“ ist wohl so zu verstehen, daß in Zweifel gezogen wird, unsere Gesetzgebung sei im großen und ganzen bürgernah. Ich teile diese Zweifel.

Gesetzgebung ist in diesem Zusammenhang allerdings nicht nur der Erlaß von förmlichen Gesetzen durch die Parlamente, sondern auch der Erlaß von Verordnungen, Satzungen usw. Für den Bürger macht es keinen Unterschied, ob ihm enggeschnürte Fesseln durch Gesetz – etwa durch das Gesetz zur Durchführung der Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Funkstörungen durch Hochfrequenzgeräte und Funkanlagen vom 4. August 1978 – angelegt werden oder aber durch Rechtsverordnung – etwa durch die vom 9. September 1975 stammende Verordnung zur Änderung der 17. Ausnahmeverordnung vom 4. März 1971 zur Straßenverkehrszulassungsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1974.

Unter Gesetzgebung ist schließlich nicht nur der Akt der Rechtssetzung zu verstehen: Auch die Nichtänderung geltenden Rechtes ist gesetzgeberische Entscheidung und als politische Entscheidung vom Parlament zu verantworten.

Die Klage über mangelnde Bürgernähe, über Lebensfremdheit der Gesetze ist alt. Ich will mich auf zwei Beispiele beschränken. Sie alle kennen die Klage Goethes im Faust, der ja als Jurist wußte, wovon er schrieb:

„Es erben sich Gesetz und Rechte

Wie eine ew'ge Krankheit fort,

Sie schleppen von Geschlecht zu Geschlechte

Und rücken sacht von Ort zu Ort.

Vernunft wird Unsinn, Wohltat Plage,
Weh Dir, daß Du ein Enkel bist
Vom Rechte, das mit uns geboren ist,
Von dem ist leider nie die Frage.“

Friedrich Carl von Savigny schrieb vor 165 Jahren „Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung“. Er kritisierte die vordringende Gesetzgebung als Zwangsjacke für den Volksgeist und forderte statt dessen ein mit dem gemeinsamen Bewußtsein des Volkes organisch sich entwickelndes Volksrecht. Savigny's Standpunkt wurde von Hegel übrigens mit dem Hinweis zurückgewiesen, eine systematische Gesetzgebung sei „der unendliche Drang der Zeit“.

Um nicht der Sog-Wirkung einer dieser beiden verhängnisvollen, durch ihre Schlichtheit aber so attraktiven Pole zu erliegen, ist es notwendig, die unterschiedlichen, teils sogar widersprüchlichen Aspekte des Begriffs „bürgernah“ und seines Gegensatzes aufzuschlüsseln. Insbesondere sollten die inhaltlichen und die förmlichen Aspekte des Begriffes unterschieden werden.

Um mit den inhaltlichen zu beginnen: Zwischen den geltenden Rechtsvorschriften und dem gesellschaftlichen Bewußtsein können erhebliche Diskrepanzen bestehen. Die Arbeitszeitordnung geht immer noch von der 48 Stunden-Woche aus, so als ob gewerkschaftlich erkämpfter Fortschritt nicht stattgefunden hätte. Die Strafbarkeit des Ehebruchs wurde erst 1969 beseitigt. Die längst überholten Regeln über Duelle fielen erst zum gleichen Zeitpunkt.

Die Beispiele sind beliebig vermehrbar. Ziemlich regelmäßig wird in diesem Zusammenhang das vor fast 90 Jahren geschaffene, seit fast 80 Jahren geltende Bürgerliche Gesetzbuch angeführt – nur zum Teil mit Recht, wie ich meine. Die saubere Systematik und Logik seines Aufbaues und der kluge Einbau von Generalklauseln haben – bei aller spürbaren Zeitbedingtheit gerade auch des bürgerlichen Gesetzbuches – dem Ganzen doch soviel Flexibilität gegeben, daß Gesetzgeber,

Rechtswissenschaft und Rechtsprechung die Chance zu lebensnaher Anpassung immer hatten und sie oft auch genutzt haben.

Gesetzgebung kann dem allgemeinen Bewußtsein aber auch vorausseilen. Das geschah zum Beispiel mit der Aufnahme des Verbots der Todesstrafe in das Grundgesetz. Der Abstand ist nun, dreißig Jahre danach, wohl aufgehoben. Die Entscheidung damals war nicht „bürgerlich“ und dennoch richtig, weil in gewissem Umfang es jedenfalls für den Verfassungsgeber auch legitime Aufgabe ist, die politische und gesellschaftliche Entwicklung durch zukunftsweisende Zielbestimmungen vorzuprogrammieren, so wie das auch durch einige Bestimmungen des Grundrechtskatalogs geschehen ist. Die Legitimation dazu muß der Verfassungsgeber sich im Naturrecht holen.

Der Gesetzgeber muß sich aber davor hüten, durch allzu „fortschrittliches“ Recht gleichsam eine Erziehungsdiktatur auszuüben. Abgesehen davon, daß eine solche Kluft zwischen dem Willen der Volksvertretung und dem des Volkes nur schwerlich mit dem Demokratieprinzip vereinbar wäre, sind Rechtsnormen, die dem sozialen Bewußtsein zu stark vorausseilen, in der Praxis kaum handhabbar.

Als nicht Wirklichkeit gewordenen Beispiel kann § 8 Absatz 1 des vom Bundesjustizministerium am 21. Juli 1970 vorgelegten „Diskussionsentwurfs eines Gesetzes über die Neuregelung des Rechts der Ehescheidung und der Scheidungsfolgen“ dienen, der den Grundsatz vorsah: „Nach der Scheidung hat jeder Ehegatte selbst für seinen Unterhalt zu sorgen“. In diesem Entwurf steckte auch der Versuch, das gesellschaftspolitische Leitbild der erwerbstätigen Ehefrau durchzusetzen, das bisher von Zweidritteln der Ehefrauen nicht praktiziert wird. Der Gesetzgeber war gut beraten, von einem solchen demonstrativen Umfunktionierungszwang schließlich Abstand zu nehmen und den Grundsatz weniger strikt zu fassen.

Der zweite wesentliche inhaltliche Aspekt ist die Frage, ob das Gesetz den Interessen und Bedürfnissen der Bürger entspricht. Die Interessen der Bürger können gleich gelagert sein; in vielen Fällen aber sind sie es nicht. Es gibt Interessenkonflikte, die der Gesetzgeber in seine Entscheidung einzubeziehen, in vielen Fällen durch Gesetzgebungsakt direkt zu entscheiden hat. Gleichbehandlung der Bürger in der Gesetzgebung ist ein hoher Wert. Anatole France aber hat mit Recht ein Gesetz verhöhnt, das sich in seiner erhabenen Gleichheit darauf beschränkt, Reichen wie Armen zu verbieten, Brot zu stehlen und unter Brücken zu schlafen. Aber die gesetzgeberische Antwort auf diese Anklage kann nicht sein, dem Armen den Diebstahl zu erlauben, sondern dafür zu sorgen, daß es den Armen, der stehlen muß, nicht gibt.

Um es mit dem Godesberger Programm zu sagen:

„Der Staat soll Vorbedingungen dafür schaffen, daß der einzelne sich in freier Selbstverantwortung und gesellschaftlicher Verpflichtung entfalten kann.“ Zu diesem Zweck hat der Sozialstaat für seine Bürger Daseinsvorsorge zu treffen. Das soziale Netz ist dabei notwendigerweise auch ein Paragraphengewebe.

Und dieses Paragraphengewebe nimmt Partei für die Interessen von Gruppen von Bürgern gegen die Interessen anderer Gruppen von Bürgern. Solche parteinehmende Gesetzgebung ist gleichwohl insgesamt bürgerlich, wenn sie sich auf die aller Gesetzgebung vorgegebenen Grundwerte menschlichen Zusammenlebens berufen kann – nehme man sie aus dem Geist der Bergpredigt, aus Artikel 1 Absatz 1 unseres Grundgesetzes oder aus den Grundwerten des Godesberger Programms.

Zu diesen Gesetzen gehören zum Beispiel das Mutterschutzgesetz, das Kündigungsschutzgesetz, das Mitbestimmungsgesetz und das Betriebsverfassungsgesetz; dazu gehört die gesetzgeberische Entscheidung für den Grundsatz der Progression im Einkommensteuerrecht; dazu gehören aber auch einige Umweltschutzgesetze – und dazu würde ein Gesetz gehören, das jedem freien Zugang zu See- und Flußufern und zu Stränden ermöglicht.

Interessen und Bedürfnisse sind dabei nicht immer als materielle Interessen und Bedürfnisse zu sehen: Ein Gesetz, das den Bürger zwingt, in seinen Paß oder in anderen Papieren eine Nummernzusammenstellung oder ein Zeichen zu haben, dessen Bedeutung er nicht kennt und nicht kennen soll, muß nicht unbedingt materielle Interessen des Bürgers verletzen – hier ist der einzelne unmittelbar und tief in dem verletzt, was ihn zum Bürger macht: seiner Würde. Gesetzgebung, die die Würde des Menschen nicht achtet oder sie gar unmittelbar verletzt, ist nicht bürgerlich.

Die förmlichen Aspekte des Begriffs Bürgernähe und seines Gegensatzes sind nicht weniger wichtig. Dazu gehört die Gesetzessprache. Ein Gesetz, das der Bürger nicht versteht und nicht verstehen kann – ein solches Gesetz ist niemals bürgerlich. Daß Gesetze verständlich formuliert werden können, zeigen Beispiele aus jüngerer und fernerer Vergangenheit: Artikel 14 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes lautet schlicht: „Eigentum verpflichtet“. Das ist deutlich und von jedermann zu verstehen. Vorbildlich – jedenfalls wenn man das Entstehungsjahr der Bestimmung berücksichtigt – ist auch § 242 BGB: „Der Schuldner ist verpflichtet, die Leistung so zu bewirken, wie Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte es erfordern“.

Nun ist es nicht so, daß früher Gesetze allgemein verständlicher gewesen wären als heute. Ein Paradebeispiel für unverständliche Gesetzessprache aus der Vergangenheit ist § 164 Absatz 2 BGB: „Tritt der Wille, in fremdem Namen zu handeln, nicht erkennbar hervor, so kommt

der Mangel des Willens, im eigenen Namen zu handeln, nicht in Betracht.“

Dennoch wird man sagen müssen, daß der Gesetzgeber die Kunst einfacher, volkstümlicher Sprache offenbar zunehmend verliert. Oft wird er auch Opfer eines übertriebenen Definitionsstrebens, das alles andere als die erhoffte Klarheit schafft. So versucht die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die bekanntlich gegen bürokratische Auswüchse nicht gänzlich immun ist, in einem Geräusch-Richtlinien-Vorschlag zu definieren, was ein Rasenmäher ist: „Rasenmäher im Sinne dieser Richtlinie ist jede motorbetriebene Vorrichtung, die speziell für die Wartung von grasbewachsenen Flächen für Freizeit-, Dekorations- oder Haushaltszwecke durch Schneiden – ungeachtet des Schneidemechanismus – bestimmt ist.“

Der Regierungsentwurf eines deutschen Tabaksteuergesetzes meint – und dies bei einem Kanzler Helmut Schmidt – Schnupftabak definieren zu müssen, und zwar als „gepulverten oder gekörnten Tabak, der so zubereitet ist, daß er sich nicht zum Rauchen, sondern zum Schnupfen eignet“. Darauf würde man vielleicht auch ohne gesetzgeberische Nachhilfe kommen.

Neuerdings glaubt der Gesetzgeber offenbar, im Atomzeitalter Gesetze nicht mehr im konventionellen Stil erlassen zu können. 1893 hat der Gesetzgeber die Uhrzeit wie folgt bestimmt: „Die gesetzliche Zeit in Deutschland ist die mittlere Sonnenzeit des 15. Längengrades östlich von Greenwich“. Der jetzige Entwurf eines Zeitgesetzes (es ist die Bundestags-Drucksache 8/258) sieht eine gesetzliche Definition der Sekunde wie folgt vor: „Das Skalenmaß ist die Basiseinheit Sekunde nach § 3 Absatz 4 des Gesetzes über Einheiten in Meßwesen vom 2. Juli 1969 (BGBl. I S. 709), zuletzt geändert durch Artikel 287 Nr. 48 des Gesetzes vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469), in Meereshöhe.“ § 3 Absatz 4 des zitierten Einheitsgesetzes wiederum bestimmt: „Die Basiseinheit 1 Sekunde ist das 9.192.631.770fache (das 9 Milliarden 192 Millionen 631 Tausend 770fache) der Periodendauer der dem Übergang zwischen den beiden Hyperfeinstrukturniveaus des Grundzustandes von Atomen des Nuklids 133 Cs entsprechenden Strahlung“.

Vielleicht muß die Rechtssprache wie die Sprache allgemein als Produkt ihrer Umwelt den naturwissenschaftlich-technischen Wandlungen wie auch der höheren gesellschaftlichen Komplexität Rechnung tragen. Aber es muß die Regel gelten: Rechtsnormen, die die Volksvertretung beschließt, müssen dem durchschnittlich intelligenten Bürger verständlich sein. Sind sie es nicht, dann sind sie mit hoher Wahrscheinlichkeit auch dem Gesetzgeber nicht verständlich – und Parlamentarismus wird zur Farce. Ich wage die Behauptung, daß ein Drittel derjenigen Gesetze, die wegen ihrer komplizierten Sprache dem Bürger unverständlich sind, auch schlicht überflüssig sind. Ein weiteres Drittel läßt sich

ohne Mühe in verständliches Deutsch fassen. Das restliche Drittel mag dann von der Exekutive in Gestalt von Rechtsverordnungen erlassen werden, deren Ziel und Begrenzung vorher der Gesetzgeber in großen Zügen festgelegt hat.

Es ist übrigens ein weit verbreiteter Irrglaube, daß es desto weniger Unklarheiten und Rechtsstreitigkeiten gebe, je technischer und detaillierter die gesetzlichen Regelungen seien. Die Statistik unserer Gerichte widerlegt diese Illusion sehr deutlich.

Dies führt uns zum zweiten wichtigen formellen Aspekt bürgernaher Gesetzgebung, nämlich zum Problem der Gesetzesfülle.

Die Bundesregierung hat 1977 auf eine kleine Anfrage hin ermittelt, daß bundesrechtlich etwa 1 480 Gesetze und 2 280 Rechtsverordnungen in Kraft sind, also etwa 3 800 Normenkomplexe. Fleißige Leute wollen ausgezählt haben, daß dieses Bundesrecht 90 000 Paragraphen umfaßt. Dazu kommen die landesrechtlichen Gesetze: Allein in Bayern ca. 500 Landesgesetze und 1 300 Rechtsverordnungen. Ergänzt wird all dies schließlich durch rund 4 000 Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften.

Was dies konkret bedeutet, läßt sich einem Bericht des Berliner Senators für Bau- und Wohnungswesen vom Februar 1978 entnehmen, wonach ungefähr 250 öffentlich-rechtliche Gesetze und Verordnungen des Bundes- und des Landesrechts im Bauplanungs- und Baugenehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind.

Ein schönes Beispiel für die Sinnlosigkeit, Überflüssigkeit und Schädlichkeit vieler solcher Normen hat der frühere Staatssekretär im Bundesjustizministerium, Maassen, kürzlich zitiert: § 38 Absatz 1 der nordrhein-westfälischen Bauordnung bestimmt: „Treppen und Treppenabsätze müssen gut begehbar und verkehrssicher sein“. Man könnte meinen, dies reiche aus. Der Gesetzgeber meinte dies nicht und traf in den folgenden neun Absätzen hierzu eine Reihe von konkreten Anordnungen. Diese reichen aber immer noch nicht aus, um die Baubehörden zu einer eigenverantwortlichen Prüfung zu ermächtigen. Vielmehr wird eine Ausführungsverordnung zu § 38 erlassen, in deren § 10 wiederum in 10 Absätzen erläutert wird, wie Treppen im einzelnen gestaltet sein müssen. Da auch dies scheinbar nicht genügt, hat der zuständige Minister in mehreren Rund-erlassen Richtlinien über die Gestaltung von Treppen im allgemeinen und in besonderen erlassen, die viele Seiten füllen. Die Gesetzesflut zieht eine Flut von Anträgen und Klagen nach sich, die die Gerichte allmählich arbeitsunfähig machen. Gingen 1968 bei den Verwaltungsgerichten ca. 46 000 Klagen und sonstige Anträge ein, so waren es 1974 bereits 77 000 und 1977 sage und schreibe 152 000 Verfahren.

Wir werden wohl auch in Zukunft nicht den Mut haben, unser Gerichtssystem radikal umzugestalten. Wir

werden deshalb wohl auch in Zukunft damit leben müssen, daß der Richter von der juristischen Schulbank weg ohne anderweitige Lebens- und Berufserfahrung seinen Dienst beginnt, daß er eingebunden ist in eine gut gemeinte, aber denaturierend wirkende allumfassende Rechtsmittelhierarchie, daß über der großen Mehrzahl der Urteile mit unsichtbarer Tinte geschrieben steht: „Erster vorläufiger Versuch“ – umso mehr müssen wir uns vergegenwärtigen, daß die zunehmende Fülle gesetzlicher Detailregelungen kaum den richtigen Nährboden gibt für die unabhängige Richterpersönlichkeit, wie sie dem Gesetzgeber und dem Rechtsuchenden immerhin noch vorschwebt. Gleiches gilt cum grano salis auch für den Verwaltungsbeamten, seine Entscheidungsfreude, sein Ansehen.

Respekt gegenüber der richterlichen Entscheidung, wie vor der Verwaltung und dem Rechtsstaat allgemein läßt sich nicht mit Quantität, sondern nur mit Qualität erwerben. Gesetzesflut und Bürokratisierung des Justiz- und Verwaltungsapparats schaukeln sich gegenseitig hoch. Je genauer die Gesetze gefaßt sind, umso genauer und intensiver werden die Gerichte sich zur Kontrolle aufgerufen fühlen und umso häufiger auch Lücken in dem Anspruch nach lückenlosen Gesetzen feststellen. Dem gesetzlichen Akribie- und Perfektionsanspruch gemäß, wird dann auf Anregung der Verwaltung schleunigst der Versuch unternommen, durch neue Regelungen diese Lücken zu schließen. Die Folge sind mindestens neue Anträge und neue Verfahren. Die Gesetzesflut ist also Grund und zugleich auch eine Folge der häufigen Anrufung der Gerichte.

Der Gesetzgeber gerät bei alledem in eine Hektik, wie sie sich am Beispiel der Strafprozeßordnung zeigt, die nach der Neufassung vom 7. Januar 1975 bereits wieder 10 mehr oder minder umfangreiche Änderungen erfahren hat. Das erste Strafverfahrensreformgesetz vom 11. Dezember 1974 wurde sogar schon 9 Tage später durch ein Ergänzungsgesetz noch vor seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1975 abgeändert: Dem Gesetzgeber gelingt es also bisweilen schon, sich selbst zu überrunden. Seine Rotationsmaschinen laufen immer schneller. Die Änderung eines Gesetzes zieht dabei aber die Änderungen anderer Gesetze unweigerlich nach sich; und bei der Fülle und Schnelligkeit von Gesetzgebung gibt es keine Garantie dafür, daß diese weiteren Änderungen mit Überlegung und Vernunft vorgenommen werden.

Die Lose-Blatt-Sammlungen können kaum noch auf den neuesten Stand gebracht werden. Zutreffend sprach der Bundeskanzler im Mai in Kiel vor dem Deutschen Städtetag davon, daß eine gesetzgeberische Atempause eingelegt werden müsse, daß die negativen Erfahrungen mit den immer neuen Landes- und Bundesgesetzen und deren Novellierungen, Ergänzungen und Ausführungen an den Mann, sprich: an das Parlament gebracht werden müßten, um so einer weiteren

Gesetzes euphorie entgegenzuwirken.

Diese Dynamik des Rechts, auch wenn vieles davon notwendig, alles gewiß gut gemeint ist, steht einer Verwurzelung der Gesetze im Bewußtsein der Bürger und damit ihrer Bürgernähe diametral entgegen.

Damit komme ich nach der Gesetzesprache und der Gesetzesfülle zu einem dritten formellen Aspekt bürgernaher Gesetzgebung, dem der Rechtssicherheit. Heute läßt sich ohne Übertreibung feststellen, daß das immer dichter verwobene Netz von Gesetzen, Erlassen, Verordnungen und Richtlinien nicht die erwünschte Rechtssicherheit, sondern vielmehr Rechtsunsicherheit, ja eine Informationskrise des Rechts gebracht hat. Heute ist es schwerer denn je, den jeweiligen Stand des geltenden Rechts zu überblicken. Dies gilt für den juristisch Geschulten und erst recht für den Bürger. Recht, das der Bürger nicht kennt, das er nicht mehr überblicken kann, ist nicht mehr sein Recht. Wenn in verklausulierten Rechtsvorschriften dem Kundigen staatliche Leistungen angeboten werden, läßt sich ohne weiteres von vornherein ein hoher Prozentsatz der Nichtinanspruchnahme dieser Leistungen haushaltsmäßig einplanen. Ist dies bürgernahes Recht?

Aber nicht nur staatliche Leistungen, auch staatliche Gebote sind oft derart verschachtelt ausgesprochen, daß Gesetzesübertretungen die zwangsläufige Folge sind. Werden Bürger nicht allmählich immun gegen solch bürgernahes Recht? Kann der Gewisse und derjenige, der sich juristische Berater leisten kann, nicht aus dieser Rechtsunsicherheit Vorteile gegenüber dem Normalbürger ziehen? Wirkt im Bereich der Wirtschaft die wachsende Notwendigkeit, sich einen möglichst großen Sachverständigenapparat zuzulegen, um den Gesetzesdschungel zu beherrschen und auch die neueste EG-Verordnung umgehend auszuwerten – oder unterlaufen – zu können, sich nicht auch als Kostenbelastung desto stärker aus, je kleiner der Betrieb ist? Fördert dies nicht auch den Konzentrationsprozeß in der Wirtschaft? Ich fürchte, man wird diese Fragen kaum verneinen können.

Dies oft für den Adressaten kaum verständliche Gesetzesprache wie auch die Gesetzesfülle und die darauf beruhenden Defizite an Kenntnis, Vorhersehbarkeit und Bestimmbarkeit des Rechts fördern die viel zitierte Staatsverdrossenheit des Bürgers. Im Gesetzesdschungel fühlt sich der Bürger nicht zu Hause. Dieser Dschungel macht ihn statt dessen empfängsbereit für die verführerische, aber bürgerfeindliche Losung „Keine neuen Reformen! Baut den Sozialstaat ab!“

Die Volksvertretung, der Gesetzgeber, hat sich zunehmend in bürokratischen Fesseln verstrickt und gerät dadurch in immer stärkere Abhängigkeit von der Lobby einerseits und der Ministerialbürokratie andererseits, die durch ihren großen Spezialistenstab am ehesten in der Lage sind, die Querverbindungen zum übrigen Normenbereich und die Auswirkungen der feinziselierten Nor-

men zu überblicken.

Der Zwang zur kräfteverschleißenden Detailarbeit birgt die Gefahr der Entpolitisierung der Parlamente in sich. Die Möglichkeit der Diskussion in Rede und Gegenrede über Grundfragen des Gemeinwesens, wie die Umgestaltung der Arbeitswelt durch neue Techniken und ihre Auswirkungen auf den Sozialvertrag, die Ursache der Abwendung der jungen Generation von den heutigen Formen von Parteilendemokratie, die Rolle unseres Landes in der radikalen Umschichtung der Machtverhältnisse in Europa und in der Welt, die Stadtflucht und die Landschaftszersiedlung, die Integration der ausländischen Mitbürger – die Möglichkeit der Diskussion über solche Grundfragen wird weithin eingeengt durch parlamentarische Tagesordnungen, die durch erste, zweite und dritte Gesetzeslesungen bestimmt sind und bei denen die Arbeit am Detail den Blick für das Grundsätzliche, für die den Bürger bewegende Fragen verstellt, wird eingeengt durch die Fülle der dabei notwendigen Ausschußarbeit. Beim Versuch, mit der Ministerialbürokratie in Detailkenntnis zu wetteifern, gebt sich der Parlamentarier auf eine Ebene, auf der er notwendig der Unterlegene ist. Er gerät dabei in zeitliche und bewußtseinsmäßige Zwänge, die ihm die Erfüllung der Aufgabe, die Verwaltung politisch, also von außen her, zu kontrollieren, erschweren, wenn nicht unmöglich machen. Die großen Apparaturen mit ihren Heeren von Spezialisten sind dabei, diejenigen zu führen, die zur Kontrolle dieser Apparaturen eigentlich gewählt sind.

Aber auch die Verwaltung ist ebensowohl Opfer wie Nutznießer der Vorschriftenflut. Die zunehmende Verrechtlichung kann allenfalls den Gesetzgebungsreferenten Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung bieten. Im übrigen werden die Verantwortungsbereiche zunehmend eingeschnürt. Die gesetzliche Normierung etwa des Schulbereichs, die sich in Nordrhein-Westfalen in 1.318 Verwaltungsvorschriften darstellt, führt dazu, daß von pädagogischer Freiheit nur noch sehr eingeschränkt die Rede sein kann. Diese Entwicklung wird nicht dadurch sympathischer, daß die Droge der Übernormierung einen Teil der Betroffenen offenbar süchtig gemacht hat. Sowie ich mich sonst auch vom bayerischen Kultusminister trennt, er hat wohl recht, wenn er sagt: „Der Rückzug der Lehrer aus der pädagogischen Verantwortung ist in vollem Gange. Die Lehrer wollen die Erlasse um zu wissen, wo's langgeht. Nur einer von zehn Anrufen in meinem Ministerium verlangt, einen Erlaß zu eliminieren, die anderen wollen neue“.

Für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gilt, daß durch das krebstartige Wuchern des Gesetzestaates Bürokratie an die Stelle von Demokratie tritt und Entscheidungsspielräume auf ein Minimum reduziert werden. Trotz der Gebietsreform sind den größer gewordenen Gemeinden weniger eigenverantwortliche Aufgaben verblieben. Es gibt kaum noch kommunale Aufga-

ben, bei denen nicht Bundes- oder Landesrecht zu beachten wäre. Wenn Gemeindevertreter und Bürgermeister aber auf den Gesetzesvollzug reduziert werden, dann gerät der Grundgedanke von Selbstverwaltung ins Wanken, dann müßte bald konsequenterweise das passive kommunale Wahlrecht an die Befähigung zum Richteramt geknüpft werden.

Der Richter wird zum Subsumtionsautomaten denaturiert, von dem erwartet wird, daß, wenn oben der Fall hineingesteckt wird, nach der Operation des Auffindens der einschlägigen Gesetzesbestimmungen unten die daraus unmittelbar abgeleitete Entscheidung herausfällt. Oder – um es anders zu sagen – der Richter wird bei der zunehmenden quantitativen Aufblähung des Gesetzes- und Justizapparates immer mehr in diesen Apparat einverleibt und kann immer weniger seine Persönlichkeit und seine Autorität einsetzen, um in personaler Verständigung mit den Parteien sozialen Ausgleich und Frieden herzustellen oder, wenn dies nicht möglich ist, unter Einsatz seiner Erfahrung und seines Ansehens endgültig zu entscheiden.

Dies alles darf uns nicht den Blick dafür verstellen, daß es nicht nur viele Gründe gegen immer neue Gesetze gibt, sondern gerade für Sozialdemokraten auch sehr viele gute Gründe für die gesetzliche Regelung von Bereichen, die früher ungeregelt blieben. Unter dem Blickwinkel des inhaltlichen Aspektes bürgernaher Gesetzgebung weist die Bilanz der letzten zehn Jahre auch beachtliche Pluspunkte auf. Nie zuvor hat der Gesetzgeber sich in diesem Ausmaß um die gemeinschaftsorientierte Gestaltung unserer Gesellschaft, um sozialen Ausgleich und Frieden, um die Beherrschung der ökologischen Probleme bemüht.

Der Grundsatz der Sozialstaatlichkeit verlangt gesetzgeberische Aktivität, auf die der konservative Staat und der bloß liberale Staat verzichten. Nachdem der Glaube daran, daß soziale Gerechtigkeit und Harmonie sich allein durch gesellschaftliche Selbstregelungskräfte im staatsfreien, gesetzesarmen Raum einstellen kann, historisch widerlegt ist, kommt dem Staat zweifellos die Aufgabe zu, über die Ordnungsfunktion und Gefahrenabwehr hinaus die Aufgaben der Daseinsvorsorge und der verstärkten Kontrolle und Förderung des Wirtschaftslebens wahrzunehmen. Das Abzahlungsgesetz, das Gesetz über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Novellierung des Mutterschaftsrechts gehören in diesen Bereich. Konjunktur-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Gesundheits- und Verkehrswesen, Energieversorgung und Umweltschutz sind weitere Bereiche, in denen der Staat regelnd, und d. h. durch eine Fülle von Vorschriften gestaltend tätig werden muß.

Daraus erwächst allerdings gerade für Sozialdemokraten als Gesetz- und Verordnungsgeber die dringende Verpflichtung, durch bewußten Regelungsverzicht in anderen Bereichen, zumindest durch radikale Selbst-

schränkung, was Umfang und Detaillierung anlangt, sich erst einmal wieder Raum und Zeit für notwendige und überlegte Gesetzgebung buchstäblich freizuschaffen.

Ein zweiter Grund für die Normenfülle ist der sich immer rascher beschleunigende soziale Wandel, die dynamische Fortentwicklung von Naturwissenschaft, Technik und Wirtschaft. Ganz zweifellos muß der Gesetzgeber das Recht, sofern es nicht elastisch genug ist, ändern, wenn sich die zugrundeliegenden Verhältnisse entscheidend wandeln. Die zunehmende Dynamik wie auch die zunehmende Komplexität und Störanfälligkeit der modernen Industriegesellschaft lösen einen weit höheren Regelungsbedarf aus, als er früheren Strukturen eigen war. Auch dieser steigende Regelungsbedarf zwingt zum Verzicht auf Regelung in anderen Bereichen. Der Gesetzgeber wird ohne Schwerpunktsetzung seine Aufgabe nicht mehr erfüllen können.

Ein dritter Grund für die Normenfülle ist das im Grundgesetz perfektionierte Rechtsstaatsprinzip. Die umfassende Rechtsschutz- und Rechtsweggarantie eröffnet die umfassende gerichtliche Kontrolle der Legislativ- und Exekutivtätigkeit. Verbunden mit immer höher geschraubten Forderungen an die Bestimmtheit und Detailliertheit gesetzlicher Regelungen und Ermächtigungen, ist ein sehr engmaschiges Normengeflecht die Folge. Die herrschende Lehre und Rechtsprechung zum Gesetzesvorbehalt, die in den letzten Jahren den gesamten Schulbereich dem Normierungszwang unterworfen hat und nicht nur für das Lehrangebot (Stichwort: Sexualkundeunterricht), Prüfungs- und Versetzungsentscheidungen, sondern in Hamburg neuerdings auch für schulorganisatorische Maßnahmen eine gesetzliche Grundlage verlangt, führt notwendig zu einer Überforderung des Gesetzgebers.

Ein konsequentes Fortschreiten auf diesem Weg wird im Ergebnis das Rechtsstaatsprinzip nicht sichern und ausbauen, sondern es zerstören. Gesetze sollen Struktur geben, dem Ganzen Halt geben, wie das Knochengerüst und die Muskeln dem menschlichen Körper. Was sich heute schon abzeichnet, ist aber die Überfütterung des Staatskörpers mit gesetzgeberischen Substanzen, die nicht Knochen, Muskeln und Nerven stärken, sondern überflüssiges Fett produzieren. Auch der Rechtsstaat steht wie viele seiner Bürger vor der Gefahr des Herzinfarkts durch Übergewicht.

Es stellt sich die Frage, ob zum Beispiel wirklich für jedes gegenüber Schülern verhängte Rauchverbot, für jede Freiheitsbeschränkung im Kindergarten, für jeden in der Bundeswehr erteilten Befehl eine exakte gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Der Tag ist absehbar, an dem Gerichte verlangen werden, für die Forderung, im Museum Taschen und Schirme an der Garderobe abzugeben, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Sollte man nicht den überkommenen allgemeinen Gesetzesvorbehalt verabschieden und statt dessen den

parlamentarischen Gesetzgeber nur verpflichten, die wichtigen und grundlegenden Entscheidungen zu treffen, für die er dann hinreichend Zeit hätte, — im übrigen ihm aber freistellen, wie sehr er ins Detail gehen will? Heute setzt Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz der parlamentarischen Delegationskompetenz enge, möglicherweise allzu enge Grenzen.

Für den Bürger würde allerdings kaum etwas erreicht sein, wenn an die Stelle von Gesetzesrecht noch komplizierteres Verordnungsrecht träte. Der Föderalismus trägt ohne Zweifel dazu bei, die Gesetzgebung anschwellen zu lassen. Das ist im Prinzip unvermeidlich, solange wir an der Staatsqualität der Länder festhalten wollen, weil sie in der Wirkung des check and balance ein Stück Demokratisierung ist. Die bürgerfeindliche Unübersichtlichkeit der Grauzone von Rahmenkompetenzen, Bund-Länder-Vereinbarungen und Staatsverträgen kann aber gemindert werden durch die Rückkehr zu klaren Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzkompetenzen für den Bund einerseits und die Länder andererseits.

Als Resümee ist festzustellen: Das Gesetz darf Ort der Freiheit nicht nur für die Mächtigen sein, die mit wenigen Law-and-order-Gesetzen am besten auskommen, sondern muß im sozialen Rechtsstaat insbesondere Freiheitsgarantie des sozial Schwachen sein und ihm weitestmögliche Entfaltungschancen einräumen. Aber: Eine Hypertrophie des Rechtsstaates führt zu geradezu krebsartigen Wucherungen des Normengeflechts und beim Bürger zum Gefühl der Reglementierung, der Entfremdung und der Staatsverdrossenheit.

Deshalb ist nach politischen Therapiemöglichkeiten zu suchen, nach Möglichkeiten einer Gesetzgebung, deren gesellschaftlicher Nutzen maximiert ist und deren negative Konsequenzen minimiert sind.

Vielleicht sind dazu folgende Hinweise hilfreich:

1. Aus Gründen der Überschaubarkeit der Rechtsordnung muß mit der Rechtsbereinigung Ernst gemacht werden; d. h. systematisch sind die bestehenden Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu durchforsten, um sie zu straffen, sie einfacher, bürgernäher auszugestalten und unnötige Vorschriften aufzuheben.

2. Manche Gesetze und Verordnungen sollten nur auf Zeit (also etwa auf 5 Jahre) erlassen werden, um so einen faktischen Zwang auszuüben, sie nach Ablauf dieser Zeit auf Notwendigkeit und Bewährung zu überprüfen.

3. Parlamente und Regierungen müssen den Mut zur Selbstbeschränkung aufbringen. Gerade bei der Gesetzgebung gilt, daß das quantitative Maximum nicht das Optimum ist. Ein junger Reporter soll einmal Mark Twain gefragt haben, wie er es machen müsse, um ein guter Reporter zu werden. Mark Twain soll geantwortet haben: Stellen sie sich vor, sie sitzen für die Times in Neuseeland. Sie haben eine Nachricht, die sie nach Lon-

don kabeln wollen. Jedes Wort kostet 3 Dollar. Schreiben Sie ihre Nachricht, und dann streichen Sie jedes Wort weg, was nicht 3 Dollar Wert ist. Wenn danach eine Nachricht übrig bleibt, sind sie ein guter Reporter. – Ich bin nicht sicher, ob in unseren Gesetzen jedes Wort 3 Dollar Wert ist – nicht einmal zum heutigen Umrechnungskurs.

Für Sozialdemokraten kommt noch etwas hinzu: Die Erkenntnis, daß die Tarifautonomie der Gewerkschaften nicht durch noch so gut gemeinte Gesetze eingeschränkt werden sollte. Ich empfehle Interessierten zum Nachlesen, was Herbert Wehner dazu auf dem Bundespartei-tag hier in Köln 1978 gesagt hat.

4. Der Gesetzgeber sollte das Grundsätzliche, sollte die Ziele vorgeben und die Ausfüllung stärker der Rechtsanwendung überlassen. Ich weiß, daß es Gerichtsurteile gibt, die einem den Geschmack daran verderben könnten – aber es gibt auch viele Beispiele für vernünftige fortschrittliche Rechtsfortbildung durch unsere Gerichte. Ich nenne die Stichworte Lüh-Urteil, Persönlichkeitsrecht, Inhaltskontrolle der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Ein solches Verfahren hätte den Vorteil der Enttechnokratisierung der Parlamente und würde den Vorteil nutzen, daß den gesetzlichen Grundsatzentscheidungen und den Generalklauseln eine größere Elastizität innewohnt und sie auch gegenüber veränderten sozialen Verhältnissen häufig noch aussagekräftig und anwendbar wären.

Parallel hierzu sollten die Richter noch stärker über das hinaus, was zum Beispiel in § 45 Absatz 2 Arbeitsgerichtsgesetz dem großen Senat des Bundesarbeitsgerichts zugestanden wird, aufgerufen werden, das Recht fortzubilden, es an veränderte gesellschaftliche Verhältnisse und Anschauungen anzupassen, damit das Recht nicht zur „Herrschaft der Toten über die Lebenden“ wird.

5. Alle an der Gesetzgebung Beteiligten sollten sich bei jedem Gesetz die Philippus-Frage aus der Apostelgeschichte 8, Vers 30/31, vorlegen. Für nicht Bibelfeste – die Frage lautet: „Verstehst Du auch, was Du da liest?“ Der Befragte antwortet übrigens „Wie kann ich, wenn mich nicht jemand anleitet“!

Ein Weg zum schlichten Ja auf die selbstgestellte Philippus-Frage ist sicher eine stärkere Beteiligung der Bürger bei der Gesetzgebung. Die öffentliche Anhörung im Gesetzgebungsverfahren muß viel häufiger genutzt

werden als bisher; und zwar nicht nur beschränkt auf die Anhörung von Funktionären etablierter Verbände. Das wird sicher zu einer zeitlichen Verlängerung des Gesetzgebungsverfahrens führen. Nach aller Erfahrung der letzten Jahre wäre das nicht unbedingt ein Mangel.

6. Die nur selten und dann zurückhaltend praktizierte Gesetzeserprobung im Experiment, im Planspiel sollte verstärkt werden. Der Test von Gesetzen vor ihrem Erlaß kann ein Mittel sein, Aufwand und Kosten des Gesetzes zu senken und Gesetzesmängel zu vermeiden.

7. Die effektivste Form der Gesetzeserprobung ist die Rechtspraxis. Insofern wäre viel erreicht, wenn die Rückkoppelung zwischen Gesetzgeber und denjenigen, die die praktischen Erfahrungen mit den Gesetzen sammeln, verstärkt würde und die Rechtsanwender die „richtige Stelle“ auf die Defizite aufmerksam machen würden. Die Richter sollten viel häufiger die Unbefangenheit haben, ihre Erfahrungen zum Beispiel direkt den Parlamenten bzw. Fraktionen mitzuteilen.

8. Die Rechtswissenschaft sollte sich stärker darum bemühen, nicht nur eine Lehre der Rechtsanwendung, sondern auch eine Lehre der Gesetzgebung zu sein. Das heißt: Es sollte einerseits die Rechtstatsachenforschung verstärkt werden, damit das Gesetz treffsicherer wird und nicht so oft ein „Schuß ins Dunkle“ ist; es sollten andererseits die Kriterien einer Gesetzgebungstechnik erforscht werden, die einer modernen, zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat verfaßten Industriegesellschaft angemessen sind.

Und schließlich: Die Gesellschaft muß durch politische Grundentscheidungen unmittelbar auf das Ziel sozialer Gerechtigkeit hin entwickelt werden. Wenn sich das Sozialprodukt gewissermaßen bereits an Ort und Stelle einigermaßen richtig verteilen würde, könnten manche regelungs- und verwaltungsaufwendige Einzelhilfen vom Heizungskostenzuschuß, über Telefon- und Rundfunkgebührenermäßigung bis hin zum Wohngeld entfallen.

Bürgernahe Gesetzgebung – das ist mehr als das Abschneiden von Abstrusitäten und mehr als die Anwendung der Regeln des Lüneburger Sprachvereins. Bürgernahe Gesetzgebung ist eine der Grundlagen für das Fortbestehen von Demokratie. Um dieses Zieles willen lohnen sich auch einschneidende Veränderungen der bisherigen Praxis.

Hugo Brandt: Thesen zur sogenannten Gesetzesflut

I. Der Begriff der „Gesetzesflut“ ist eine Kampfformel der CDU/CSU.

Die CDU/CSU spricht in der politischen Auseinandersetzung zunehmend nicht mehr die Sprache des Grundgesetzes. Sie ersetzt sie durch politische Kampfformeln:

Grundgesetz	CDU/CSU
Sozialer Bundesstaat, sozialer Rechtsstaat	Betreuungsstaat, Wohlfahrtsstaat, Kollektivismus
Recht und Gesetz, Gesetzgebung	Gesetzesflut, Bundestag = Gesetzesfabrik
Verwaltung, Behörden, vollziehende Gewalt	Bürokratie, Bürokratisierung, bürokratische Bevormundung

Die CDU/CSU stellt damit in wichtigen Teilen den sprachlichen Konsens, damit aber auch den Grundkonsens zwischen den demokratischen Parteien auf der Basis des Grundgesetzes in Frage. Ziel der CDU/CSU ist es, durch Angriffe auf die SPD einen Meinungsumschwung über unser System der sozialen Sicherung und die SPD herbeizuführen. So hat z. B. eine Erge August vom EMNID-Institut veröffentlichte Meinungsumfrage erneut bestätigt, daß die SPD in der Sozialpolitik den weitaus besten Ruf bei der Bevölkerung hat. Nach einer anderen Umfrage vom Juli 1978 sind 82 % der Wahlbevölkerung der Meinung: „Wir sind mit unserem System der sozialen Sicherung auf dem richtigen Weg. Es sichert bei Alter, Krankheit und anderen Notlagen, ohne den einzelnen zu bevormunden.“ Dem will die CDU/CSU entgegensteuern.

Das Verhalten der CDU/CSU hat zur Folge, daß eine gemeinsame sachliche Erörterung über die Probleme der Fortentwicklung unseres Sozialstaates, der Gesetzgebung und Verwaltung kaum noch möglich ist. Es könnte weitergehend zur Folge haben, daß Staatsverdrossenheit begründet oder verstärkt wird. Damit stellt das Verhalten der CDU/CSU eine Herausforderung für unsere Demokratie dar.

II. Die Entwicklung der Gesetzgebung rechtfertigt den Vorwurf „Gesetzesflut“ in keiner Weise. Es bleibt eine ständige Aufgabe, den Umfang gesetzlicher Regelungen auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen und auf Einfachheit und Verständlichkeit zu achten.

1. Die Entwicklung der Gesetzgebung

Die Zahl der jährlich verabschiedeten Gesetze ist seit

1949 etwa gleich geblieben. Dies zeigt die nachfolgende Übersicht:

1. WP (1945-53) 545	2. WP (1953-57) 507	3. WP (1957-61) 424	4. WP (1961-65) 427
5. WP (1965-69) 453	6. WP (1969-72) 335	7. WP (1972-76) 516	8. WP (1976-79) 201

Bedenkt man die komplizierter werdenden Verhältnisse in unserer modernen Industriegesellschaft und den steigenden Anteil europäischer Regelungen, so wird deutlich, daß von einer „Gesetzesflut“ nicht die Rede sein kann. Zum Beispiel wurden allein in der 7. Wahlperiode 162 zwischenstaatliche Vertragsgesetze und in der 8. Wahlperiode bisher 70 zwischenstaatliche Vertragsgesetze verabschiedet und verkündet.

Der Umfang des Bundesgesetzblattes, der immer wieder zum Beweis für die „Gesetzesflut“ angeführt wird, ist für die Zahl rechtlicher Regelungen nicht aussagekräftig. Zum Beispiel:

- Gut 30 % der Gesetzesblattseiten dienen nicht der Verkündung neuer oder geänderter Bestimmungen, sondern Zwecken wie der Bekanntmachung des zusammenhängenden Wortlautes von geänderten Gesetzen.
- Zum anderen nehmen Listen und Tabellen sowie amtliche Formblattmuster viele Seiten im Gesetzblatt in Anspruch, ohne zum eigentlichen Inhalt rechtlicher Regelungen Wesentliches beizutragen.
- Auch das Aufheben, Vereinfachen, Zusammenführen und Bereinigen von Vorschriften erfordert Platz im Verkündungsblatt.

Die überwiegende Zahl der Gesetze wurde bisher einmütig oder mit Mehrheit im Bundestag verabschiedet. In der 7. Wahlperiode waren zum Beispiel nur 33 Gesetze, in der 8. Wahlperiode bisher nur 17 Gesetze zwischen Koalition und Opposition kontrovers.

Ebenso hat der Bundesrat der überwiegenden Zahl der Gesetze zugestimmt. Durch seine häufige Anrufung des Vermittlungsausschusses hat er andererseits nicht unwesentlich dazu beigetragen, daß Gesetze komplizierter und unübersichtlicher wurden. In der 7. Wahlperiode erreichte er im Vermittlungsverfahren bei 62 verkündeten Gesetzen Änderungen, in der 8. Wahlperiode bei 25 Gesetzen.

Darüber hinaus hat der Bundesrat auch eine Vielzahl eigener Gesetzentwürfe vorgelegt. Seit 1969 wurden dem Bundestag insgesamt 154 Gesetze des Bundestages zugeleitet.

2. Zukünftige Aufgaben der Gesetzgebung

Um möglichst wenige, einfache und verständliche Gesetze zu erzielen, müssen in der künftigen Gesetzge-

bungsarbeit die folgenden Hauptgesichtspunkte beachtet werden:

- Die Bedarfsprüfung muß weiterhin mit besonderer Aufmerksamkeit durchgeführt werden.
- Eine begrenzte Geltungsdauer der Gesetze ist immer dann vorzusehen, wenn der Gegenstand der Regelung es geboten erscheinen läßt.
- Geltende Gesetze sind nach entbehrlichen, erfolglos gebliebenen oder unnötig komplizierten Regelungen zu durchforsten.
- Gesetzessprache und Gesetzessystematik müssen verstärkt der Tatsache Rechnung tragen, daß sich die Gesetze an den Bürger wenden.

Bei allen Bemühungen wird niemand daran vorbeikommen, daß ein industrieller Staat wie die Bundesrepublik, der föderalistisch aufgebaut und in die Europäische Gemeinschaft eingebettet ist, der Sozialstaat und Rechtsstaat ist, einen unvergleichlich höheren Rechtsbedarf hat als z. B. ein Agrarstaat.

Für Sozialdemokraten ist es selbstverständlich, daß unser sozialer Rechtsstaat fortzuentwickeln ist und daß in die Substanz des erreichten sozialstaatlichen Niveaus nicht eingegriffen werden darf.

III. Bürgermahes Verwaltungshandeln bedeutet sachgerechte Einzelentscheidungen und Dienst für den Bürger.

1. Sachgerechte Einzelentscheidungen

Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sind notwendig, um eine gleichmäßige und insofern gerechte Entscheidung einer Vielzahl gleichgelagerter Einzelfälle sicherzustellen. Auch dort, wo es auf die Realisierung politisch gewollter Ziele oder die Voraussichtbarkeit staatlicher Entscheidungen ankommt, sind Regelungen unverzichtbar.

Wo Vorschriften andererseits sehr unterschiedliche und veränderliche Sachverhalte einer einheitlichen Regelung unterwerfen, die die Freiheit zur sachgerechten Einzelentscheidung beschneiden, sollte künftig mehr als bisher auf sie verzichtet werden. Dies gilt insbesondere

für häufig perfektionistische Verwaltungsvorschriften.

Für den Abbau und die Eingrenzung von Vorschriften unter diesem Gesichtspunkt besteht meines Erachtens ein nicht unwesentlicher Spielraum, auch wenn man den verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes und die Verwaltungsgerichtspraxis beachtet, die regelungsfreies Verwaltungshandeln nicht in jedem Fall toleriert.

Diesen Spielraum gilt es zu nutzen. Das bedeutet andererseits, daß auf Fähigkeit, Kreativität und Motivation der Beschäftigten in den Verwaltungen stärker vertraut wird.

2. Dienst für den Bürger

Die öffentlichen Verwaltungen in unserem demokratischen und sozialen Rechtsstaat haben über den Rechtsvollzug hinausgehend den Auftrag zu partnerschaftlichen Dienstleistungen für den Bürger.

Wie Untersuchungen ergeben haben, sind die persönlichen Erfahrungen der Bürger im Umgang mit den Verwaltungen erfreulich positiv. Dies darf andererseits den Blick nicht dafür verstellen, daß es heute in unseren öffentlichen Verwaltungen auch vielfältige bürgerferne Regelungen und Zustände gibt.

Zur Beseitigung solcher Mängel müssen die politisch Verantwortlichen, die Beschäftigten der Verwaltungen, die Gewerkschaften, aber auch die Bürger selbst beitragen. So ist es zu begrüßen, daß der DGB nach seiner Telefonaktion „Dampf ablassen“ die Kreisbeamtenausschüsse nach ihren Erfahrungen gefragt hat. Solche Erfahrungen müssen ausgewertet und nutzbar gemacht werden.

Im Verhältnis Bürger/Verwaltung gilt es, manche Vorbehalte oder Vorurteile abzubauen. Zum Beispiel ist die Einstellung vieler Bürger „die da oben machen ja doch, was sie wollen“ hinderlich, wenn es um die Beseitigung von Verwaltungsmängeln geht. Andererseits sollte mancher Bedienstete lernen, auf berechtigte Kritik sensibler zu reagieren und sie weiterzureichen, wenn er selbst keine Abhilfe schaffen kann. Ein gegenseitiger Lernprozeß ist notwendig.

Heinz-Georg Binder: Für eine lebendige Pluralität der sozialen Dienste

Für mich als einen Vertreter der Kirche und damit auch der sozialen Dienste in kirchlicher Trägerschaft trifft die mir vorgelegte Fragestellung „Hilft die Privatisierung öffentlicher Aufgaben?“ die Problematik nur zum Teil. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben steht bei uns nicht auf der Tagesordnung. Dagegen fürchten wir zuweilen, daß es durch eine unzulängliche Gesetzge-

bung – zum Beispiel bei einem neuen Jugendhilferecht – zu einer schleichenden Verstaatlichung sozialer Dienste kommen kann, die sich bisher in freier Trägerschaft befinden. In diesem Zusammenhang muß ich mich zugleich gegen das z. T. vorhandene Mißverständnis wehren, freie Trägerschaft sei in jedem Fall private Trägerschaft.

Soziale Dienste in freier Trägerschaft – d. h. zumeist in konfessioneller Trägerschaft – haben ihre geschichtlichen Wurzeln oft in Einrichtungen, die als erste ihrer Art entstanden sind und lange bevor es vergleichbare Bestrebungen staatlicher oder kommunaler Stellen gab.

Neben diesem historischen Recht liegt ihre Funktionsberechtigung nach unserer Überzeugung heute vor allem darin, daß es um die Freiheit des Bürgers in der pluralen Demokratie besser bestellt ist, wenn er auf dem Gebiet der sozialen Dienste aus einem breiten, in verschiedener Weise richtungsbestimmten Angebot auswählen kann. Anders gesagt, der moderne Sozialstaat, den wir bejahen, erfüllt nach unserer Meinung seinen Auftrag durch die Gewährleistung des pluralen Angebots besser, als wenn er dem Bürger in Gestalt eines allgegenwärtigen Staates begegnet.

Die sozialen Dienste, die mit ihrem Angebot im modernen Sozialstaat jeden Bürger erreichen müssen, wenn er ihrer bedarf, werden darum bisher in Kooperation staatlicher, kommunaler und freier Träger bereitgestellt. Man spricht hier auch von einer Partnerschaft der verschiedenartigen Träger zur Bewältigung der allen gestellten Aufgaben. Diese Aufgaben sind so groß – besonders im Blick auf die bisher unbewältigten Probleme (Wiedereingliederung Straffälliger, Drogenprobleme, Nichtsehaftige) –, daß wir uns einen gesellschaftspolitischen Krieg um Verstaatlichung oder Privatisierung dieser Dienste eigentlich nicht leisten können.

Wenn die Bürokratisierung, die auf diesem Forum behandelt werden soll, in unserem Zusammenhang bedeutet, daß die ursprünglich aus Gründen der Gerechtigkeit und der Durchsichtigkeit entstandenen Regelmechanismen bei der Verwaltung sozialer Dienste gegenüber deren ursprünglicher Zielsetzung ein zu starkes Gewicht gewinnen, so ist diese Bürokratisierung sicher nicht nur für die Einrichtungen der öffentlichen Hand gefährlich. Ich leugne nicht, daß es Bürokratie auch in den Kirchen und in den großen Wohlfahrtsorganisationen gibt. Allerdings erhält sie immer dort ein besonderes Gewicht, wo sie mit der Staatsgewalt verbunden ist und vom Bürger als eine Macht empfunden wird, gegen die er sich gar nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten wehren kann. Dies wird oft besonders von Empfängern sozialer Hilfeleistungen als belastend empfunden.

Das Wort Bürokratie ist ein polemischer Begriff, und es ist zugleich unscharf. Es kann ein strukturell bedingtes Übergewicht der Verwaltung und ihrer Gesichtspunkte gegenüber allen anderen Lebensbezügen meinen, es wird aber auch zur Beschreibung menschlicher Verhaltensweisen (bürokratisches Verhalten) verwandt. Das Problem stellt sich wie folgt dar: Die Eigengesetzlichkeit der Verwaltung – mit ihrer Vorliebe für den Regelfall und ihrer Abneigung gegen das Außergewöhnliche – steht zu den sachgerechten sozialen Diensten vor allem deshalb in einem Spannungsverhältnis, weil diese um ihrer Wirksamkeit willen ein hohes Maß an Spontaneität und Flexibilität benötigen. Es ist bei den sozialen Hilfeleistungen ja auch früher nie nur um die warme Suppe oder nur um die ärztliche Versorgung ge-

gangen. Bei den heutigen Problemen des Menschen, die zum Teil durch die Fortentwicklung der komplizierten modernen Industriegesellschaft entstanden sind, gilt das in einem höheren Maße als bisher.

Soziale Hilfeleistungen sollten darum durch Menschen gewährt oder vermittelt werden, die sich spontan verhalten und flexibel reagieren können, die vor allem aber der persönlichen Zuwendung zum Menschen fähig sind, bereit, seine individuellen Nöte ernst zu nehmen und zugleich souverän genug, die richtige Hilfe – wenn nötig – auch gegen die bestehenden allgemeinen Verwaltungsregeln durchzusetzen. Um noch einmal auf den polemischen Begriff zurückzukommen: Soziale Dienste vertragen am allerwenigsten Bürokraten, die sich zur Selbstbestätigung oder zum Selbstschutz hinter den allgemeinen Verwaltungsregeln verbergen. Für mich spitzt sich das dann aber auf die Frage zu, woher wir Menschen nehmen, die zu dieser persönlichen Zuwendung zum Nächsten motiviert sind und die zugleich die innere Souveränität besitzen, den unausweichlichen Konflikt zwischen Verwaltungsregeln und individueller Zuwendung zu bestehen.

Auf den ersten Blick spielt die Trägerfrage hier keine Rolle. In dem genannten Sinne motivierte Menschen finden sich bei allen Trägern, wie sich überall Bürokraten finden. Aber wenn es richtig ist, daß soziale Dienste organisiert und finanziert werden müssen und daß sie zugleich engagierte Menschen brauchen, die sie wirksam an den Mann, an die Frau oder an die Familie bringen, dann ist eine Gesellschaft gut beraten, die die Frage nach den motivierenden geistigen Kräften stellt und wachhält. Im Umkreis dieser Argumentation rate ich dazu, daß wir dem Drang zum Rationalisieren und zum Einebnen der Unterschiede widerstehen und einer lebendigen Pluralität unter uns Raum geben, die sowohl eine Pluralität der Organisationsformen wie der motivierenden geistigen Kräfte ist. Hierher gehört dann ebenfalls der Wunsch nach Freiheit zum Experiment, ein für Bürokraten allemal unheimliches Verlangen. In diesem Sinne spreche ich mich nicht dafür aus, in der Trägerschaft der öffentlichen Hand befindliche soziale Dienste zu privatisieren. Aussprechen muß ich mich aber für einen Funktionsschutz zugunsten der freien Träger; zugleich plädiere ich für einen lebendigen Erfahrungs- und Meinungsaustausch zwischen den Menschen, die soziale Dienste zu leisten haben – auch unter dem Gesichtspunkt, wie man die Wirksamkeit dieser Dienste steigern und sie vor sachfremden Einflüssen von außen bewahren kann.

Noch einmal warnen muß ich aber davor, die Erfüllung der sozialen Dienste, die notwendig sind, nur oder überwiegend für eine bloße Organisationsfrage zu halten.

Albrecht Rothländer: Privatisierung heißt Abbau des Sozialstaates

Ein Schlagwort geht in der Bundesrepublik um. Es ist nicht neu, aber man hört es in der letzten Zeit wieder häufiger: Die Grenzen des Sozialstaates sind erreicht, so heißt es. Es soll besagen, daß die Sozialgesetzgebung am Ende sei, daß neue soziale Leistungen nicht mehr eingeführt werden dürften, ja, daß der Sozialstaat sich von der Grenze, die er erreicht habe, zurückziehen müsse. Die Gründe für diese These sind zum einen fiskalischer Natur, zum anderen wird das Gespenst des „Wohlfahrts“- und „Gefälligkeitsstaates“ mit allen seinen düsteren Konsequenzen an die Wand gemalt.

Ein größerer Irrtum über das Wesen des Sozialstaates, immerhin eines Verfassungsbegriffs, als er in dem zitierten Schlagwort zum Ausdruck kommt, ist nicht möglich. Die sozialstaatliche Komponente unseres Gemeinwesens ist von Natur aus dynamisch, d. h. auf ständige Fortentwicklung angelegt, während die rechtsstaatliche Komponente eher statische Elemente enthält. Wer zum Beispiel von uns, auch uns Gewerkschaftern, im Jahre 1949 danach gefragt worden wäre, was ein Sozialstaat ist, hätte – besonders wenn er die Einzelheiten hätte darstellen wollen – eine ganz andere Antwort gegeben als heute, und er würde im Jahre 2000 noch eine andere Antwort geben – wenn er dann noch lebt. Das besagt: Was 1949 als sozialpolitisch modern und fortschrittlich gelten konnte, kann 1979 durchaus überholt, unmodern oder sogar reaktionär sein, und im Jahre 2000 ist man dann (hoffentlich) der Meinung, daß manche sozialpolitischen Vorstellungen der Gegenwart alte Hüte sind.

Die Gründe für diese ständige Entwicklung sind vielfältig. Die Änderungen des gesamten „Umfeldes“ – weltweit und national – gehören ebenso dazu wie die Erweiterung, Vertiefung und Verfeinerung sozialpolitischer Anschauungen.

Die Folgerung aus alledem lautet: Die „Grenzen“ des Sozialstaates werden nie erreicht sein, es kann immer nur Zwischenstationen geben, bei denen die Entwicklung für eine Weile haltmacht. Wäre es anders, wäre es leeres Gerede, was in den Satzungen zum Beispiel des DGB und der Gewerkschaft ÖTV steht, nämlich daß wir uns für den Ausbau des sozialen Rechtsstaates einsetzen.

Für die öffentliche Verwaltung bedeutet dies: Sie muß in der Lage sein oder mindestens in die Lage versetzt werden, die politischen Entscheidungen über die Weiterentwicklung des sozialen Staates, also auch über die Weiterentwicklung der sozialen Dienste, in die Praxis zu übertragen. Eine Binsenwahrheit? Vielleicht doch nicht so ganz. Denn genau hier stößt die öffentliche Verwaltung, nicht nur die der sozialen Dienste, aber auch sie,

häufig auf den Widerspruch des Bürgers. Es ist nahezu ein Rechenexempel, daß die Möglichkeiten eines Konfliktes zwischen dem Bürger und der Verwaltung um so häufiger sind, je zahlreicher und je detaillierter die politischen Entscheidungen sind, die der Verwaltung vorgegeben werden. Übrigens sind diese politischen Entscheidungen nicht nur gesetzgeberische Maßnahmen, sie können auch Stadtratsbeschlüsse oder interne Regelungen wie Ministerialerlasse oder Verwaltungsvorschriften sein. Die Verwaltung ist bei derartigen Konflikten zu meist nicht in einer starken Position, vor allem dann nicht, wenn sie in das Kreuzfeuer des Bürgers und der Politiker gerät. Denn ihr fehlt das politische Argument, dessen sich der Bürger ohne weiteres bedienen kann und das ohnehin das eigentliche Brot des Politikers ist. Das juristische oder technische Argument wiegt demgegenüber nicht viel.

Wen also kann es wundern, daß der Ruf nach Privatisierung laut geworden ist, der Ruf nach Zurückdrängung öffentlicher Dienstleistungen zugunsten privater Leistungen? Um so mehr im sozialen Bereich, in dem die katholische Kirche obendrein noch das Subsidiaritätsprinzip bereithält, das allerdings auch anderswo Anhänger hat. Es ist fast die Quadratur des Kreises: Auch Politiker, die vor keinem neuen oder gar zusätzlichen Gesetz zurückschrecken, waschen ihre Hände in Unschuld, wenn es die Konsequenzen dieses Gesetzes zu verantworten gilt. Diese Konsequenzen im privaten Dienstleistungsbereich zu verstecken, ist offenbar leichter als sich zu einer Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen zu bekennen. Hilft also die Privatisierung?

Zur Vermeidung von Mißverständnissen sollte zunächst darauf hingewiesen werden, daß ich unter einer Privatisierung in diesem Zusammenhang die Herausnahme von Dienstleistungen aus dem staatlichen oder dem Selbstverwaltungsbereich verstehe. Auch eine Übertragung von Dienstleistungen auf den kirchlichen Bereich ist in diesem Sinne eine Privatisierung, auch wenn die Kirchen und ihre Einrichtungen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Vielleicht sollte man an dieser Stelle besser von „Entstaatlichung“ reden, obwohl auch dies kein eindeutiger Begriff wäre, aber es sei mir gestattet, einem Streit über Begriffe hier auszuweichen.

Dabei muß zunächst darauf hingewiesen werden, daß in einer gegebenen Situation die Summe aller Dienstleistungen unverändert bleibt, und zwar unabhängig davon, ob diese Dienstleistungen im staatlichen oder im Selbstverwaltungsbereich oder anderswo erbracht werden. Das weitere Argument, außerstaatliche Dienstleistungen seien billiger als staatliche Dienstleistungen, ist nicht belegt. Es steht zudem mindestens im sozialen Bereich auf äußerst schwachen Füßen. Nehmen wir als Beispiel die Caritas oder das Diakonische Werk als unbestreitbar verdienstvolle Träger sozialer Einrichtungen

gen. Soweit diese Einrichtungen – höchst unzulänglich – aus Kirchensteuern finanziert werden, erbringt diese Steuer derselbe Bürger, der auch gegenüber dem Staat steuerpflichtig ist. Der damit nicht gedeckte erhebliche Restbetrag kommt zumeist aus staatlichen Zuschüssen, also auch aus Steuergeldern des Bürgers. Da nicht ohne weiteres angenommen werden kann, daß die Sachinvestitionen für ein Haus des Diakonischen Werkes niedriger sind als die entsprechenden Investitionen eines vergleichbaren kommunalen Krankenhauses, könnten Verbilligungen der Leistungen nur zu Lasten der Personalinvestitionen gehen. Es genügt, die Frage zu stellen, ob dies sozialstaatlich wäre, um diese Frage eindeutig mit einem Nein zu beantworten.

An dieser Stelle ist sicherlich der Gewerkschafter in besonderem Maße angesprochen. Was geschähe zum Beispiel mit den für das Gesundheitspersonal tarifvertraglich vereinbarten Regelungen im staatlichen, kommunalen und Sozialversicherungs-Bereich, wenn die entsprechenden Leistungen ausgegliedert und einem anderen Träger überantwortet würden? In der letzten Zeit hat beispielsweise die Absicht der Ruhrknappschaft, ein Knappschafts Krankenhaus im Ruhrgebiet an den Caritasverband zu verkaufen, für Unruhe gesorgt.

Herbert Culmann: Bürokratie – ein Hemmschuh der Wirtschaft

Edmund Burke hat 1790 in seinen Reflexionen über die Französische Revolution folgendes geschrieben:

„Es gehört nicht viel Witz dazu, um zu regieren. Man bestimme den Sitz der Macht im Staat, lehre Unterordnung, und die Arbeit ist getan. Freiheit zu gewähren ist noch leichter. Leitung ist nicht notwendig, man braucht nur die Zügel freizugeben. Aber eine freie Regierung zu bilden, d. h. die entgegengesetzten Elemente der Freiheit und der Bindung zu einem zusammenhängenden Ganzen zu verschmelzen, erfordert viel Einsicht, tiefes Nachdenken und einen scharfsinnigen, kraftvollen und umfassenden Geist.“

Man mag sich fragen, was das mit Bürokratie zu tun habe. Die Antwort ist sehr einfach: Bürokratie kann Ausdruck einer Ordnung sein, die sich Menschen schaffen, um Freiheit gewinnen und erhalten zu können. Sie kann aber auch Ausdruck von Unordnung sein, und letzteres wird sie in dem Maße sein, in dem Unklarheit über die Ziele herrscht, denen sie dient. Das gilt für Regierungen wie für Unternehmen. Ohne scharfsinnigen und kraftvollen Geist ist das Problem von Freiheit und Bindung auch heute nicht zu lösen.

Die Ursache für diese Unruhe besteht darin, daß der Caritasverband, wie fast alle kirchlichen Einrichtungen in der Bundesrepublik, keine Tarifverträge hat und sich beharrlich weigert, derartige Verträge abzuschließen. Will man den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die davon betroffen sind, zumuten, aus tarifvertraglich gesicherten Arbeitsverhältnissen herauszutreten und ein Beschäftigungsverhältnis zu übernehmen, das in keiner Weise vertraglich gesichert, sondern ausschließlich von dem Wohlwollen des Arbeitgebers abhängig ist?

Wir sind der Auffassung, daß eine nüchterne Analyse der Auswirkungen zu dem Ergebnis führen wird, daß die „Entlastung“ der öffentlichen Hand zugunsten anderer Rechtsträger einen Verlust an Sozialstaatlichkeit bedeutete, von den nachteiligen Folgen auf die Arbeitsverhältnisse ganz abgesehen.

Wenn diese These richtig ist, daß die Grenzen des Sozialstaates nie erreicht sein werden, gehören soziale Dienste primär in öffentliche Hand. Das bedeutet keine Kampfansage an andere Träger. Jedoch sollten auch die anderen Träger und sollten vor allem die Politiker keinen Ehrgeiz entwickeln, die sozialen Dienste in der öffentlichen Hand – aus welchen Gründen auch immer – einzuschränken.

Diese „Exposition“ würde ich nicht „komponieren“, wenn ich die Wurzel allen Übels nicht in der Unklarheit über die Ziele und die an ihnen zu orientierende Ordnung sähe.

Wir leben in einer Gesellschaft, in der das Verteilen von Produkten und Leistungen einen höheren Stellenwert als das Schaffen von Produkten und Leistungen zu genießen scheint. Und die Politik scheint es übernommen zu haben, primär den Anspruchsprozeß ideologisch zu lenken, anstatt dem Prozeß der Leistung und Wertschöpfung als unvermeidbare Voraussetzung vorrangige Aufmerksamkeit zu schenken, so als löse sich das Problem von selbst, selbst dann, wenn die Verteilungswut die notwendigen Bedingungen für die Wertschöpfung immer mehr einengt.

Das Problem löst sich jedoch mitnichten von selbst, und wachsende Bürokratie, als Ausdruck von Unordnung, ist heute ein ernsthafter Tatbestand des Wirtschaftens, der ursächlich zusammenhängt mit dem Verlust klarer Ziele, mit falschen Vorstellungen vom Sinn des Wirtschaftens, sowohl von Freiheit als auch von Demokratie, falschen Vorstellungen von Gleichheit und Gleichberechtigung, Mitbestimmung und Mitverantwortung und damit auch falschen Prioritäten.

Ob die Zukunft optimal zu meistern ist mit einer Wirtschaft, die immer stärker ihrer eigentlichen Aufgabe entfremdet, mit fremden Aufgaben belastet, von immer

mehr Kräften fremdgesteuert wird, sich aber behaupten muß gegen Wettbewerber, die sich häufig ausschließlich auf ihren wirtschaftlichen Erfolg konzentrieren, muß in Frage gestellt werden. Diese Fremdbelastung und Fremdsteuerung drückt sich in vielem aus, u. a. zunächst einmal in der fortschreitenden Einengung des unternehmerischen Spielraums über hohe Abgaben, Steuern und Sozialbelastungen, in einer auf vielen Sachgebieten wuchernden Gesetzgebung, die sich zu wenig am Mach- und Verkraftbaren und zu sehr an der öffentlichen Meinung orientiert. Auf dem Gebiet des Umwelt- und Konsumentenschutzes sind wir meines Erachtens schon soweit. Sie drückt sich auch in wachsendem gewerkschaftlichen Einfluß auf das Betriebsgeschehen aus – spezifisch gekennzeichnet durch den Import des Organisationskonflikts zwischen konkurrierenden Gewerkschaften in das Unternehmen.

Bürokratie ist nur ein Teilaspekt einer Frage, über die gemeinsam nachzudenken wäre. Die Frage lautet: Was wird von der Wirtschaft eigentlich erwartet? Optimaler wirtschaftlicher Erfolg, auf den man dann aufbauen kann? Oder will man der Wirtschaft bereits jene gesellschaftspolitischen Aufgaben aufbürden, die den optimalen Erfolg vereiteln, da er ihre Voraussetzung ist? Das ist die Frage.

Die Politik zwingt die Wirtschaft in die Bürokratie. Damit verfehlt die Wirtschaft ihre Aufgabe – die Politik natürlich auch – und handelt gegen das Gesetz, dem sie ihren Namen verdankt, gegen das Gesetz, auf dem – gleichgültig unter welchen ideologischen Vorzeichen – der Wohlstand beruht, gegen das Gesetz, von dem Qualität und Quantität des Kuchens abhängen, der zu verteilen ist, gegen das Gesetz der Wirtschaftlichkeit nämlich, das den bestmöglichen Ertrag bei niedrigstmöglichem Aufwand zum Ziel hat. Und weil dieses Ziel bei der Verwirrung der Geister, die unsere Zeit zunehmend kennzeichnet, häufig als kapitalistisch qualifiziert wird – obwohl schon Lenin sagte: „Die Arbeitsproduktivität ist in letzter Instanz das Allerwichtigste“, und er den Sieg der sozialistischen Gesellschaftsordnung über den Kapitalismus davon abhängen sah, daß der Sozialismus eine noch „weit höhere Arbeitsproduktivität schafft“ –, weil also das notwendige Primärziel der Wirtschaftlichkeit und zugleich der Gewinn als Ausweis der Wirtschaftlichkeit verkehrt werden, wird das einzige legitime Ziel des Wirtschaftens inzwischen fast bis zur Unkenntlichkeit überlagert von Sekundärzielen, die nicht die eigentliche Aufgabe der Wirtschaft sein können.

Ich greife hier einige völlig banale Aufgaben heraus, gerade weil ihre Banalität das Problem verdeutlicht. Es ist nicht die Aufgabe der Wirtschaft, verlängerte Werkbank des Finanzamtes zu sein, Steuern zu berechnen und einzuziehen. Es ist nicht die Aufgabe der Wirtschaft, verlängerte Werkbank der Sozial- und Krankenversicherung zu sein, Sozialversicherungs- und Kranken-

versicherungsbeiträge zu berechnen und einzuziehen. Es ist nicht die Aufgabe der Wirtschaft, Weihnachtsmann zu spielen. Es ist nicht die Aufgabe der Wirtschaft, Altersversicherungen aufzubauen.

Es ist nicht die Aufgabe der Wirtschaft, Bildungseinrichtungen zu bauen und zu unterhalten. Es ist nicht die Aufgabe der Wirtschaft, den Sport zu fördern. Es ist nicht Aufgabe der Unternehmen, zum politischen Forum zu werden. Es ist nicht Sache der Unternehmen, hoheitliche Aufgaben zu übernehmen. Es ist nicht Aufgabe der Unternehmen, anstelle des Gesetzgebers grundsätzliche Rechtsprobleme lösen zu müssen etc.

Derartige Aufgaben gewinnen im Prinzip Legitimität nur dann, wenn sie dem Funktionieren des von Menschen verkörperten Wirtschaftens förderlich sind. Und das gilt nur für einen Teil dieser Aufgaben. Aufgabe der Wirtschaft ist es, Nachfrage nach Produkten und Leistungen auf wirtschaftlichste Weise zu befriedigen und dabei Arbeit und Kapital wettbewerbsfähig zu verzinsen.

Wenn wir in einer notwendigerweise arbeitsteiligen Welt nur dies täten, wofür wir zugleich am besten befähigt sind, würden wir bereits einen großen Teil der in die Unternehmen importierten Bürokratie, einen großen Teil der exogenen Bürokratie loswerden. Wir werden natürlich diese Bürokratie nicht loswerden, und mein Vortrag ist kein Plädoyer dafür, das Rad der Geschichte rückwärts zu drehen. Die Gefahr liegt auch nicht im Fortschreiten in eine falsche Richtung. Sie liegt in dem, was Albert Einstein als Charakteristikum unserer Zeit empfunden hat: In der Absurdität, daß unsere Mittel immer perfekter werden, während unsere Ziele immer konfuser werden.

Wenn wir Erfolg haben wollen, muß also das Ziel unseres Wirtschaftens klar definiert sein. Das ist heute nicht der Fall. Wir wissen heute, was wir machen, aber nicht, warum wir es tun. Eine der wichtigsten Aufgaben ist es daher, das Wirtschaften dadurch von falschen Zielen zu befreien, daß man sich auf das eigentliche Ziel verständigt, womit ein großer Teil der Bürokratie in sich selbst zusammenfällt. Ich wiederhole: Aufgabe der Wirtschaft ist es, Nachfrage nach Produkten und Leistungen auf wirtschaftliche Weise zu befriedigen und dabei Arbeit und Kapital wettbewerbsfähig zu verzinsen.

Wenn wir uns einig sind darin, daß erfolgreiches Wirtschaften die Basis alles anderen ist, muß es ein wesentliches Ziel staatlicher Politik sein, hierfür die Voraussetzungen zu schaffen durch die Befreiung der Wirtschaft von artfremden Aufgaben, durch die weitergehende Befreiung von exogener, fremdbestimmter Bürokratie, die die Unternehmen heute in einer Weise belastet, die Arbeitsplätze gefährdet. Die deutsche Wirtschaft hat die nahezu höchsten Personalkosten der Welt. Die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit muß über die Steigerung der Produktivität erfolgen. Für die unerläßliche Rationalisierung bietet der Abbau der exogenen, der im-

portierten Bürokratie sozialpolitisch den am wenigsten kritischen Ansatz. Auch das scheint mir ein wichtiger Punkt.

Ich möchte jetzt zu einigen wenigen Einzelkomplexen kommen: Zunächst möchte ich den Problembereich des Unternehmens und seiner rechtlichen Beziehungen ansprechen. Die zunehmende Komplexität dieser Beziehungen, die uns wachsende Heerscharen von Juristen zu beschäftigen zwingt, beruht auf einer Reihe von Umständen. Auf einen gravierenden hat der Präsident des Bundesverfassungsgerichts kürzlich hingewiesen: Der Gesetzgeber schafft in zunehmendem Maße über mangelhafte gesetzliche Regelungen Rechtsunklarheiten, die die Unternehmen in unerträglicher Weise über Jahre außerordentlich belasten und in Unsicherheiten halten, ohne schließlich über letztinstanzliche Urteile anders als im gegebenen Einzelfalle geklärt zu werden. Das Haftungsrecht entwickelt sich im Zuge der Zeit, die mit gelegentlich fragwürdigen Prioritäten den Konsumenten- und Umweltschutz zu Lasten existentieller Prioritäten in den Vordergrund rückt, zu einem solchen Komplex.

Ich brauche hier nicht die Kernenergie anzuführen. Die Verzögerungen im Flughafenausbau haben ebenfalls existentielle Konsequenzen. Die Problematik ist nicht auf die Bundesrepublik beschränkt, wenngleich hier stark ausgeprägt. Das Beispiel der DC 10 in Amerika zeigt, daß die Existenz von Programmen, Unternehmen und damit Arbeitsplätzen in einem System, das den Sinn für seine wesentlichen Ziele verloren hat, ständig in der Schwebe ist.

Unsere Systeme werden „sophisticated“, wie die Amerikaner sagen. Sie sind nicht mehr durchschaubar, entziehen sich damit echter demokratischer Wertung und Lenkung, werden Opfer von Interessenten, führen zum Ersatz von Verantwortung durch bürokratische Absicherung und vereiteln sich letztlich selbst.

Dieser Weg – weg von der individuellen Verantwortung in die bürokratische und kollektive Absicherung – scheint unabwendbar, wenn er nicht als grundsätzliches Übel erkannt und eine Abkehr bewirkt wird, die sicher der Zusammenarbeit aller Demokraten bedarf, wenn sie nicht im Streit der Interessen scheitern soll.

Die rechtlichen Beziehungen zwischen Unternehmen und Gesellschaft sind so zu ordnen, daß rechtliche Instrumente nicht zur Stillelegung des Systems mißbraucht werden können, sondern seiner Optimierung dienen. Wir bewegen uns zur Zeit unter höchstem bürokratischem Aufwand in die entgegengesetzte Richtung, weil die Politik nicht immer Herr der Interessen zu sein scheint und weil ignoriert wird, worauf Jürgen Ponto einmal verwiesen hat: „Auch wir können uns nicht von der Aussage Kants befreien, daß die Notwendigkeit zu entscheiden weiterreicht als die Möglichkeit zu erkennen.“

Ich komme zu einem anderen Komplex – zur Mitbestimmung.

Die Mitbestimmung kann für die Bundesrepublik ein entscheidender Schritt zum gesellschaftlichen Interessenausgleich und damit zu harmonischer Weiterentwicklung in Gesellschaft und Wirtschaft sein. Ich verkünde damit nichts Neues. Mitbestimmung ist also eine Chance. Für den, der sie – wie ich – als solche betrachtet, ist die Debatte um das Ja oder Nein zur Mitbestimmung beendet. Damit kommt es jetzt ausschließlich darauf an, die Mitbestimmung zum Erfolg zu machen. Wenn ich mich diesem Thema heute nur unter dem Gesichtspunkt Bürokratie widme, so ist festzustellen: Die Mitbestimmung hat unter anderem drei aktuelle Effekte:

1. Sie wirkt in einer Zeit notwendigen Wandels tendenziell gegen den Wandel.
2. In einer Zeit notwendiger Rationalisierung führt sie zu einem Wuchern unproduktiver Bürokratie.
3. Sie gefährdet in ihrer gegenwärtig noch verbesserungsbedürftigen Ausprägung das Funktionieren sinnvoller Bürokratie, weil sie auf jeder Stufe einer notwendigen hierarchischen Betriebsordnung infrage stellen kann und dies auch immer wieder tut.

Nun könnte man meinen, ein konservativer Effekt der Mitbestimmung sei im Interesse der Mitarbeiter erwünscht. Wer diese Meinung vertritt, leidet ebenfalls unter Verwirrung hinsichtlich der Ziele des Wirtschaftens. Wenn die Basis alles anderen der Erfolg und nicht der Mißerfolg des Wirtschaftens ist, muß Mitbestimmung ein Instrument sein, mit dem von allen Beteiligten der im Wettbewerb unvermeidbare Wandel gemeinsam bejaht und bewältigt wird. Eine Mitbestimmung, die den Heizer auf der E-Lok schafft, hält den Fortschritt nicht auf. Sie begünstigt nur den Fortschritt und den wirtschaftlichen Erfolg von Wettbewerbern, also von fremder Arbeit, und wäre damit unsozial. Aber angesichts der Unklarheit der Ziele wird der Heizer auf der E-Lok in immer neuen Varianten immer neu auf die Tagesordnung gebracht.

Die Mitbestimmung wird zur Zeit noch zu wenig als Instrument zum Interessenausgleich im Hinblick auf das gemeinsame Ziel wirtschaftlichen Erfolges gehandhabt und zu sehr als Instrument zur Durchsetzung von Partikularinteressen. Ihr bürokratischer Effekt zeigt sich dabei u. a. darin, daß sich der Mitwirkung kaum noch irgendeine Maßnahme im Unternehmen entzieht und damit jeder Vorgang zeitlich vergrößert wird, Instanzen mehrfach durchläuft und häufig zu einem befriedigenden Ergebnis gar nicht führen kann, weil der Sachverstand nicht auf allen Ebenen immer paritätisch zur Verfügung steht oder zugunsten von Interessen- und Machtdurchsetzung außer Kraft gesetzt wird. Der bürokratische Aufwand läuft also leer, wobei ich durchaus verstehe, daß im Sinne des Interessenausgleichs auch die Diskussion ihren Eigenwert hat.

Der Vorstand eines Unternehmens beschäftigt sich in

seinen Sitzungen heute gelegentlich zu gut der Hälfte seiner Zeit mit durch die Mitbestimmung aufgeworfenen Problemen. Ein großer Teil dieser Probleme beschäftigt ihn in ständiger Wiederkehr, u. a. weil die Mitbestimmung ein und dasselbe Problem häufig auf vielen verschiedenen Ebenen des Unternehmens mit unterschiedlichen Akzenten zur Diskussion bringt. Das Forum sind in zunehmendem Umfang Komitees. Der meist klaren individuellen Verantwortung auf der Seite des Managements steht in der Regel eine diffuse Zuständigkeit auf Seiten der Mitarbeiter gegenüber. Das Kollektiv ist hier häufig Ausdruck der Bürokratie, einer neuen schlechteren Bürokratie als der herkömmlichen, weil nichts mehr greifbar ist. Ich zitiere hier einen Seufzer des früheren amerikanischen Außenministers Dean Acheson, der das Kollektiv als Ausnahme von der Regel sah und in seinen Memoiren schreibt: „Wo die Grenzen der Zuständigkeit unklar waren oder sich Zuständigkeiten überlappten, wurden Komitees unvermeidbar.“

Es muß etwas getan werden, um Mitbestimmung zum Erfolg zu machen. Die Lufthansa, die schon lange vor der gesetzlichen Einführung der Mitbestimmung Führungsgrundsätze entwickelt und praktiziert hatte, die auf dem Konsensusprinzip beruhen, und nicht zuletzt diesem Umstand den guten Geist in ihren Reihen und ihren Erfolg verdankt, kann zu dieser Diskussion einen Beitrag leisten, auch unter dem Gesichtspunkt, daß die Motive eines mehrheitlich im Besitze der öffentlichen Hand befindlichen Unternehmens kaum im Sinne klassenkämpferischer Doktrinen – beider Seiten, wenn man so will – mißverstanden werden können. Ein wesentliches Ziel muß dabei sein, Mitbestimmungsverfahren und Führungsnotwendigkeiten so zu harmonisieren, daß Mitbestimmung und Führung besser funktionieren und vor den gemeinsamen Aufgaben und der gemeinsamen Verantwortung nicht die Flucht in Interessengruppierungen und bürokratische Absicherung gesucht wird.

So viel zum Thema Mitbestimmung und Bürokratie. Das Problem der Bürokratie erhält aber dadurch weiteres Gewicht, daß die genannten und andere exogene Faktoren sich zu allem Übel überlagern mit der endogenen Bürokratie. Damit wird das Gesamtproblem noch schwerer lösbar. Selbstverständlich erfordern Größe und Komplexität von Großunternehmen regelhafte Vorgaben, die ihr Funktionieren unter den unterschiedlichsten Bedingungen sicherstellen sollen, ohne daß der Einzelfall individueller Regelungen bedarf. Mit diesen Vorgaben sind in Großorganisationen eigenständige Instanzen betraut, die ihre wesentliche Aufgabe im Formulieren bürokratischer Ordnungen und Regeln finden und – nach Parkinson nicht originell – die verfügbare Zeit expansiv füllen. Vor Parkinson hat dazu bereits das Handwörterbuch der Staatwissenschaften festgestellt, „daß die Bürokratie im Modellfall ein für eine Massenverwaltung

durchaus sinnvolles und notwendiges Organisationsprinzip ist, dessen Tendenz zur Selbstgenügsamkeit, Selbstbehauptung und Verknöcherung jedoch häufig einen permanenten Konflikt zwischen ursprünglichen Zielen, nämlich der Verwaltungseffizienz, und selbstgeschaffenen Zielen, wie Fortbestand und Perfektionismus, mit sich bringt.“

Regelhafte Vorgaben kommen in einem international operierenden Unternehmen des Luftverkehrs natürlich auch von einer Vielzahl fremder Einrichtungen, wie der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde ICAO, wie der IATA als Instrument freiwilliger technischer und verfahrensmäßiger Koordination, wie dem Luftfahrtbundesamt, wie der Bundesanstalt für Flugsicherung und vergleichbaren internationalen Behörden. Die Liste dieser wahrscheinlich unvermeidbaren exogenen bürokratischen Einflüsse ließe sich fortsetzen; wir können sie, da in der Regel Ersatz für sonst notwendige eigene Vorgaben, zum Komplex der endogenen Bürokratie zählen. Die Fülle dieser Regeln ist individuell selbst von demjenigen nicht mehr zu erfassen, auf den sie Anwendung finden, dem Piloten etwa. So werden ihm Eselsbrücken gebaut mit Checkliste, Formularen, Flughandbüchern und zunehmender Technisierung z. B. über abrufbare, computerisierte, bordeigene Anzeigen und Daten. Aber seine in ganzen Bibliotheken kodifizierte eigene Verantwortung wird ihm von niemandem abgenommen. So flüchtet er sich in den Apparat, in die Anonymität, in die Solidarität von Interessengruppierungen; die eigene Entscheidung fällt zwangsläufig immer schwerer. Und das gilt nicht nur für den Piloten. Das gilt häufig auch für das Management.

Gesellschaftspolitische Zielvorstellungen wiederum verstärken die natürliche Tendenz zur Bürokratisierung über mißverständene Gleichheit und Gleichberechtigung. Jeder fühlt sich in allem kompetent und fühlt sich durch die öffentliche Diskussion in dieser Überzeugung gestärkt. Und während früher Bürokratie Ausdruck von (primär hierarchischer) Ordnung war, wird Bürokratie zunehmend auch zu dem eingangs erwähnten Ausdruck von Unordnung und Leerlauf, womit ich zum Anfang zurückkehre. Die Autorität fachlicher und hierarchischer Kompetenz steht heute grundsätzlich in Frage. Das Naturgesetz der Priorität des Existierens und Funktionierens vor deren Bedingungen wird nicht mehr anerkannt. Deswegen funktioniert vieles nicht.

Aber vieles funktioniert trotzdem. Die Lufthansa zum Beispiel funktioniert. Ohne das wären wir längst dem Steuerzahler zur Last gefallen, statt ihm Jahr für Jahr das eingesetzte Kapital zu verzinsen. Ohne solches Funktionieren wären wir als deutsche Luftfahrtgesellschaft weder die viertgrößte Gesellschaft im internationalen Passagierverkehr noch die erste im internationalen Linienfrachtverkehr. Vielleicht darf ich mich hierzu neben dem bereits gegebenen Hinweis auf das Konsensusprinzip

mit der Feststellung begnügen, daß es uns vermutlich gelungen ist, nicht zum Opfer der Bürokratie zu werden, sondern uns ihrer zu Nutz und Frommen aller Beteiligten zu bedienen.

Aber die Zukunft wird nicht mit den Verdiensten von gestern gemeistert. Und wenn wir über Bürokratie reden, sind wir uns klar darüber, daß wir auch von Flexibilität und Wettbewerb sprechen müssen. Nach Alvin Toffler („Der Zukunftsschock“) sind wir nicht Zeuge des Triumphs, sondern des Zusammenbruchs der Bürokratie und ihres Ersatzes durch das, was er die Ad-Hockratie nennt. Er schreibt: „Statt in einer statischen, persönlichkeitsmordenden Bürokratie gefangen zu sein, wird sich der Mensch in eine neue eher formlose Welt kynetischer Organisationen befreit sehen. In dieser fremden Landschaft werden seine Positionen und Funktionen ständigem Wandel unterworfen, fließend, wechselhaft sein. Und seine organisatorischen Bindungen werden – wie seine Bindungen an Dinge, Orte und Menschen – mit sich ständig beschleunigendem Tempo wechseln.“

Wer sähe zu diesem Trend nicht schon die Signale in Industrie, Wirtschaft, Verwaltung und Technologie? Toffler weist hier besonders auf den wachsenden Trend zum Projekt-Management, zur Projektgruppe hin, Organisationen, die kommen und gehen. Toffler sagt: „Traditionelle funktionale Organisationsstrukturen, geschaffen, um vorhersehbare langfristige Entwicklungen zu mei-

stern, erweisen sich als unfähig, wirksam auf die radikalen Veränderungen der Umwelt zu reagieren. In dem Maße, in dem sich die Entwicklung beschleunigt, wird die Neuorganisation zu einer ständigen Aufgabe.“

Bürokratie ist gewiß nicht nur ein Problem der öffentlichen Verwaltung. Aber das Problem der Bürokratie in der Wirtschaft ist in wachsendem Maße auf den Einfluß des Gesetzgebers und der öffentlichen Hand zurückzuführen – eine Entwicklung, die angesichts der steil wachsenden Staatsquote verständlich ist. Sie kann sich jedoch in einer Welt des Wettbewerbs nicht ohne Schaden fortsetzen.

Man kann lange über die Zukunft philosophieren. In dem Sinne, daß sie mehr Flexibilität zu ihrer Meinung verlangt als unser Instrumentarium bereithält, ist sie bereits da. Die Politik muß mithelfen, daß sich Bürokratie bei uns nicht verfestigt, wenn sie bei Wettbewerbern bereits von der Ad-Hockratie überwunden wird. In dem Glauben daran, daß diese Hoffnung nicht ganz verwegen ist, bestärkt mich immer wieder die Vernunft und das Engagement führender Vertreter auch der Verwaltungsbürokratie. Und in dieser Hoffnung bestärkt mich auch der Mut, mit dem dieses Forum gewagt wurde. Doch liegt das Teufliche gerade darin, daß aller Goodwill in die Irre führen muß, wenn er – nach Einstein – mehr in die Wege als in die Ziele investiert.

Martin Leicht: Staatliche und privatwirtschaftliche Verwaltung

Bei der Vorbereitung auf dieses Aussprachetreffen bin ich auf eine Vielzahl von Einzelbeispielen gestoßen, die in besonders extremer Weise das Regelungsbedürfnis staatlicher Verwaltung karikieren. Ich will aber darauf, verzichten, die praktische Wirkung einzelner überzogener Verordnungen zu demonstrieren, die unternehmerisches Handeln erschwert, in jedem Falle zeitlich verzögert und unnötige Energie verschwendet.

Es ist bekannt, daß nach moderaten Schätzungen des Bundeswirtschaftsministeriums mindestens 25 Milliarden Mark für private und staatliche Investitionen nicht realisiert werden können, da die bürokratischen Instanzen die notwendigen Genehmigungsverfahren nicht zügig genug abwickeln. Wer je einen Bauantrag stellte oder gar ein unter Denkmalschutz stehendes Haus renovieren wollte, hat das am eigenen Leibe erfahren.

Die lähmende Wirkung der zunehmenden Regelungs-dichte wird wegen der verbesserten technischen Möglichkeiten verstärkt durch eine zunehmende Vollzugsdichte. Alle Verantwortlichen warnen vor der damit ein-

hergehenden Gefahr, den Entscheidungsfreiraum der Unternehmen und wohl auch die Gestaltungsfreiheit und damit die Lebensqualität eines jeden Bürgers einzuschränken.

Diese Gefahr wohnt staatlicher und privatwirtschaftlich organisierter Verwaltung gleichermaßen inne. Es ist ein Problem von Organisationsgröße. Ich will darum den Versuch machen, aus eben diesem Vergleich einige grundsätzliche Denkanstöße zur notwendigen Reorganisation staatlicher Verwaltung abzuleiten:

1. Verwaltungsorganisation braucht Verwaltungspolitik

In privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen ist es eine wichtige Aufgabe der Geschäftsleitung, die notwendige Aufbau- und Ablauforganisation zu formulieren. Das gelingt in den Unternehmen in aller Regel recht gut, da die Geschäftsleitung von der Verwaltung nicht abhängig ist.

Im Bereich der staatlichen Verwaltung ist dagegen zu beobachten, daß die Souveränität der Politik gegenüber der Verwaltung in zunehmendem Maße bedroht wird.

Die Politik versucht, Einfluß zu nehmen auf die Verwaltung, dabei verliert sie wegen der Kompliziertheit zwar nicht das Recht, aber die Kraft, die Grenzen der Verwaltung zu reflektieren und zu definieren.

2. Das Lebenselixier jeder Verwaltung ist der Ermessensspielraum

Die moderne Organisationstheorie und die wirtschaftliche Praxis haben detaillierte Stellenbeschreibungen und Ausführungsbestimmungen abgelöst durch Aufgaben- oder Zieldefinitionen. Der beauftragte Mitarbeiter oder die organisatorische Einheit sind dem Ziel verpflichtet und folgen dabei möglichst übersichtlichen Rahmenbedingungen. Bei der sogenannten Profit-Center-Organisation werden bei den Betroffenen nicht nur Kreativität und Arbeitsfreude freigesetzt, die Entscheidungen können auch schneller getroffen und rascher umgesetzt werden, da nicht mehrere selbständige, möglicherweise miteinander konkurrierende Einheiten in den Abstimmungsprozeß einbezogen werden müssen.

Im Bereich staatlicher Verwaltung ist eine entgegengesetzte Entwicklung zu beobachten. Der Ermessensspielraum wurde kleiner. Für die Klärung einzelner Sachfragen muß die Zustimmung mehrerer autonomer Verwaltungsinstanzen eingeholt werden.

Damit verbaut sich dem Bürger die Möglichkeit, mit einem kompetenten Gesprächspartner, mit einer verantwortlichen Instanz ein Problem ausdiskutieren und abzuschließen. Er übt sich vielmehr im letztlich frustrierenden Instanzenlalom.

3. Die Politisierung der Verwaltung schafft Ungleichheit

In der Privatwirtschaft ist das politische Mandat weitgehend unbekannt, es reduziert sich auf einige Aufsichtsratsposten. Im sogenannten mittleren Management kann eine parteipolitische Betätigung die Karriere eher stören, zumindest wird sie selten förderlich sein.

Anders stellt sich das in der Verwaltung dar. Selbst in den Eingangsstufen des gehobenen Dienstes hat das richtige Parteibuch seinen Stellenwert. Die politischen Vorstellungen des Vorgesetzten antizipieren die Auffassungen der Nachgeordneten, da sie für ihre weitere berufliche Entwicklung nichts riskieren wollen.

Durch diese Politisierung der Verwaltung besteht zumindest die latente Gefahr, daß sich in die objektive Prüfung von Antragsbegehren einzelner Bürger parteipolitische Aspekte einschleichen. Dazu gibt es bereits eine Vielzahl von Beispielen, insbesondere aus der Praxis der Vergabe öffentlicher Aufträge.

4. Entscheidungsmacht und Verantwortungsrisiko sind unteilbar

Wenn ein Unternehmen einem Mitarbeiter eine Aufgabe überträgt, muß es diesen nicht nur mit den notwendigen Sachmitteln und fortlaufender Information sondern vor allem auch mit der eigenen Entscheidungskompetenz ausstatten. Das gilt insbesondere für Führungskräfte. Innerhalb des so delegierten Aufgabenbereiches entscheidet die beauftragte Führungskraft selbständig und eigenverantwortlich. Fehlentscheidun-

gen oder Pflichtverletzungen bedeuten für ihn das Risiko, diesen Arbeitsplatz zu verlieren oder zumindest eine geringere Entlohnung dafür zu erhalten.

Durch diese klare Delegation von Verantwortung und Risiko ist die Unternehmensleitung im Außenverhältnis zwar für die finanziellen Folgen der Fehlentscheidungen des Beauftragten verantwortlich; es käme aber niemand auf den Gedanken, ihr dieses als persönliches Versagen vorzuwerfen.

Im öffentlichen Dienstrecht ist das anders. Wir kennen wohl die Delegation von Entscheidungskompetenzen, aber nur sehr begrenzt die Delegation von Risiko. Es ist statt dessen üblich geworden, daß bei erheblichen und zugleich publizitätsträchtigen Fehlleistungen einzelner Behörden der jeweils oberste Dienstherr die Verantwortung tragen und damit seinen Hut nehmen muß. Damit wird jeder Delegationsgrundsatz konterkariert.

Dieser skizzenhafte Vergleich zwischen staatlicher und privatwirtschaftlicher Verwaltung aus der Sicht eines Unternehmers stimmt fatalistisch. Ich bin mir bewußt, daß wegen der zunehmenden Verflechtung zwischen Verwaltung und Politik eine praktische Umsetzung nur dann möglich wird, wenn die politische Führung eine heute kaum vorstellbare Souveränität erlangt. Ich zitiere in diesem Zusammenhang Max Weber, der schon vor 60 Jahren geschrieben hat: „Wie kann angesichts der steigenden Unentbehrlichkeit und der dadurch bedingten steigenden Machtstellung des staatlichen Beamtentums irgendwelche Gewähr dafür geboten werden, daß Mächte vorhanden sind, welche die ungeheure Übermacht dieser an Bedeutung stets wachsenden Schicht in Schranken halten und sie wirksam kontrollieren? Wie wird Demokratie auch nur in diesem beschränkten Sinn überhaupt möglich sein?“ Und er fügte hinzu: „Wie werden irgendwelche Reste einer in irgend einem Sinn individualistischen Bewegungsfreiheit zu retten sein?“

Ich bin auch deshalb fatalistisch, weil Verwaltungspolitik – wenn es sie dann in verstärktem Maße gäbe – ohne Zweifel den allgemeinen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen folgen müßte.

Es scheint mir darum unredlich, einerseits die zunehmende Bürokratisierung zu beklagen, ja sogar ihren Abbau zu versprechen und mit Schlagworten wie bürgernahe Verwaltung zu operieren und andererseits fortlaufend mehr Staatseingriffe in die Wirtschaft zu forcieren. Nach meinem Verständnis ist dies ein Widerspruch.

Vorausschauende Konjunkturpolitik, die früher Investitionlenkung genannt wurde, braucht eben detaillierte Informationen von den einzelnen Unternehmen, die bei diesen heute schon einen Aufwand von ca. 3 % des Gesamtumsatzes ausmachen. Regionale Strukturpolitik braucht Analyse-, Planungs- und Bewilligungsinstanzen. Eine differenzierte sektorale Strukturpolitik ist ohne wissenschaftlich abgestützte Prophetie über die zu-

künftige Entwicklung nationaler und internationaler Märkte durch eine Behörde nicht zu verantworten.

Wenn über Forschung und Entwicklung nicht mehr der Sachverstand und das Risiko der Unternehmen sondern die Höhe der Subventionen entscheiden, dann hat das diese Subventionen verantwortende Ministerium eben sehr umfangreiche Informations- und Prüfpflichten, zu deren Erfüllung ein entsprechend großer Verwaltungsapparat benötigt wird.

Die Beispiele ließen sich fortsetzen.

Die Parole „Mehr Staat – weniger Bürokratie“ ist widersinnig. „Der Staat“ so klagte BMW-Chef Eberhard von Kuenheim „ist der größte Investitionsbremser. Bis

ein Bauvorhaben in Angriff genommen werden kann, müssen wir wenigstens 50 staatliche Stellen fragen.“

Die Unternehmen – und wohl auch in großen Teilen die Kommunen und andere Selbstverwaltungsorgane – sind bereits heute in einem gefährlichen Netz detaillierter Gesetze, Verordnungen und Ausführungsbestimmungen gefangen, die häufig den wahren Grund für den scheinbar politisch motivierten Attentismus ausmachen.

Die Bürokratie ist ein Hindernis, dessen Beseitigung nicht nur organisatorische Überlegungen, sondern auch ein allgemeines wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Umdenken erfordert.

Harry Ristock: Vom betroffenen zum beteiligten Bürger Neue Möglichkeiten der Bürgermitwirkung und der Verwaltungskontrolle

Wir Politiker reden verdächtig oft vom „Bürger“. Jemand, der eine Weile das Geschehen nicht verfolgt hat, könnte meinen, es gäbe neben der Gattung „Mensch“ nun auch noch die Gattung „Bürger“.

Wir gebrauchen dann auch noch das Adjektiv „mündiger“ Bürger, das etwas herablassend unterstellt, der Großteil der Menschen befände sich in einem unmündigen Zustand, vergleichbar dem eines Kleinkindes. Die Sprache verrät einiges über die Motive dessen, der spricht. Könnte es sein, daß wir hier über etwas reden, was uns längst abhanden gekommen ist? Dann sollten wir nicht den Irrtum begehen zu glauben, wir könnten uns unser Objekt wieder herbeireden.

Als Sozialdemokrat muß ich einige Betrachtungen über unsere jüngere Parteigeschichte anstellen. Als 1966 Georg August Zinn den Deutschen Städtetag eröffnete, saßen fast ausschließlich sozialdemokratische Kommunalpolitiker unter den Zuhörern. Zwölf Jahre später, im Jahre 1978, waren es nur noch ein Drittel Sozialdemokraten. Bremen macht zwar wieder Hoffnung, aber wir wären falsch beraten, würden wir uns durch solche durchaus positiven Einzelergebnisse über eine Grundtendenz hinwegtäuschen: Im letzten Jahrzehnt wird in der Bundesrepublik Deutschland die Politik durch das Bündnis mit den Liberalen bestimmt, während wir in Städten und Gemeinden nicht nur Rückschläge, sondern einen erheblichen Verlust erlitten haben.

In Berlin erhielt die „Alternative Liste für Demokratie und Umweltschutz“ bei den letzten Wahlen 47 543 Stimmen, das sind 3,7% der Wahlberechtigten. Und Anfang Oktober sind die „Grünen“ das erste Mal in ein Landesparlament gekommen.

Warum haben die Sozialdemokraten an Boden verloren?

Wir sind zwar bei den meisten Wahlen noch so eben – mit einem blauen Auge – davongekommen. Weil die CDU/CSU keine Alternative zu bieten hat, werden wir auch nach 1980 die politische Verantwortung tragen. Aber wir müssen uns fragen: Warum haben wir an Boden verloren? Was ist los mit den Sozialdemokraten? Was heißt „an der Macht bleiben“?

Ist Macht ein Wert an sich, der sich im Schielen auf Wahlergebnisse genügt, oder geht es um die besseren Argumente und die besseren Modelle für die Zukunft. Wir wissen längst, daß wir die Auseinandersetzung über die Werte unseres Lebens nicht immer wieder verschieben können, weil wir angeblich alle Kraft brauchen, die Machtstrukturen zu erhalten.

Wir reden zwar viel von den Bedürfnissen und den Wünschen der Bürger – aber kennen wir sie überhaupt noch? Ich fürchte, das ist vielen Bürgern bereits egal. Sie haben sich abgekehrt, sie sind verdrossen über ihren Staat, über seine Parteien, über die Politik schlechthin. Es gibt Politiker, die sich nach den Auseinandersetzungen mit der außerparlamentarischen Opposition vor zehn Jahren zurücksehnen. Die Generation der 20- bis 30jährigen, deren Altersgenossen damals die Gesellschaft radikal verändern wollten, ist für uns heute entweder nicht mehr erreichbar oder nur noch an der Mehrung des privaten materiellen Wohlstandes interessiert. Der Rückzug ins Private erweckt leicht den Eindruck, der Bürger sei zufrieden. Doch diese Zufriedenheit wäre eine trügerische, denn die Zurücknahme gesellschaftlicher Aktivitäten war immer schon ein Zeichen von Resignation. Hier liegt eine der großen Herausforderungen für die sozialdemokratische Partei in den kommenden Jahren.

Bürgerinitiativen –

Antwort auf das Versagen der Parteien?

Wer ist das überhaupt, die Partei? Das sind eine Million Mitglieder. Aber so, wie viele Menschen nicht be-

greifen, daß Geschichte nichts Vergangenes ist, sondern daß sie selbst jetzt und heute Geschichte machen, Teil von ihr sind, so ist es vielleicht auch mit der Partei. Es hat auf weiten Strecken eine Trennung gegeben zwischen den Mandatsträgern und Funktionären auf der einen Seite und den „einfachen“ Mitgliedern auf der anderen.

Von der Parteibasis wird oft wie von einer geheimnisvollen Kraft gesprochen, es wird jedoch vergessen, daß auch die Basis sich in ihrer Partei schwer wiedererkennt. Ihre Aktivitäten werden von den Mandatsträgern unzureichend weitergeleitet, sie gehen oft an ihnen vorbei.

Es darf uns nicht wundern, wenn sich diese interne Entfremdung widerspiegelt im Verhältnis der Gesamtpartei zum einzelnen Bürger. Und es darf uns nicht wundern, wenn es nicht zum vielzitierten „Dialog mit dem Bürger“ kommt, weil ein Dialog reden und zuhören können voraussetzt.

Sind Bürgerinitiativen also die Antwort auf das Versagen der Parteien? Sicher sind sie das auch. Aber es wäre eine zu pessimistische Betrachtungsweise, hier den alleinigen Grund zu suchen. Denn es gibt kein Monopol auf Willensbildung innerhalb der Gesellschaft.

Es gibt genug kritische Bürger, die sich aus respektablen Gründen nicht entschließen können, einer politischen Partei beizutreten. Ihr Mißtrauen gegen Verfilzung in Parteien, Verbänden und Verwaltung ist so groß, daß ihnen ein parteipolitisches Engagement nicht als Alternative erscheint. Zwar wird es immer beides geben: Mitglieder von Parteien werden in Bürgerinitiativen arbeiten, Vertreter von Bürgerinitiativen treten in die Parteien ein. Aber abgesehen davon, daß es den Parteien in absehbarer Zeit wohl nicht gelingen wird, das ganze in Bürgerinitiativen vorhandene kritische Potential zu vereinnahmen, sollte das auch nicht unsere einzige politische Zielrichtung sein.

Unsere Gesellschaft muß nach Wegen suchen, politisches Engagement auch außerhalb der Parteien wirksam werden zu lassen, wobei das Entscheidende die Art und Weise ist, wie im Sinne einer parlamentarischen Demokratie die Frühwarnsignale an die Entscheidungsträger weitergegeben werden. Denjenigen, die nun gleich das Drohbeil der „radikalen Unterwanderung“ schwingen, sei gesagt, daß diese Gefahr aufgrund bisheriger Erfahrungen äußerst gering ist. Dagegen spricht sowohl die soziale Zusammensetzung der Bürgerinitiativen, als auch ihre meist eingegrenzte Zielsetzung. Empirische Untersuchungen haben hingegen mehrfach bestätigt, daß Bürgerinitiativen in ihrer überwiegenden Mehrheit gemeinwohlorientiert sind und daß es nur einer verschwindend geringen Zahl von Bürgerinitiativen um die „Verteidigung ihrer privaten Idylle“ geht.

Trennung von Amt und Mandat

Unsere Verfassung unterscheidet zwischen dem Be-

reich der Willensbildung und dem Bereich der Entscheidungsfindung. Und es gilt der Grundsatz: Die Schlußentscheidung liegt beim auf Zeit gewählten Politiker und in dessen Verantwortung. Wir, die wir in den Ländern oder im Bund Spitzenverantwortung tragen, wissen um unsere Überbelastung durch diverse Funktionen. Um es einmal menschlich auszudrücken:

Von der Arbeitszeit her könnte man den frühen Kapitalismus heranziehen, auch wenn wir natürlich besser bezahlt werden. Wir leiden, indem uns die Zeit fehlt für Grundsatzgespräche, die Zeit für eine sinnvolle Meditation, gar nicht zu reden von der physischen Belastung, die oft die Gefahr mit sich bringt, im Oberflächlichen dahinzuplütschern. Daher haben wir uns in der letzten Parteivorstandssitzung dazu durchgerungen, die Trennung von Amt und Mandat vorzunehmen.

Doppel- und Vielfachmandat müssen der Vergangenheit angehören. Die jetzige Praxis führt auch dazu, daß jüngere, heranwachsende politische Kräfte die Chance verlieren, sich rechtzeitig in neue Aufgaben einzuarbeiten und sich zu profilieren.

Ich spreche über Bürgermitwirkung aus zwei Positionen heraus, die sich auch in meiner Person treffen: Aus der Position des Politikers und aus der Position eines Verwaltungschefs. Darin liegt ein Konflikt, der sich dem Bürger oft als Widerspruch zwischen Politik und Verwaltung, zwischen Deklaration und Tat darstellt. Der Politiker zeigt weitreichende Möglichkeiten auf, während der Praktiker an der möglichst zügigen Ausführung eines bestimmten Auftrages orientiert sein muß.

Ein Lieblingswort unserer Zeit: „Novellierung“

Nun hat es ein Verwaltungspraktiker mit einer Unmenge von Gesetzen zu tun. Zu den einzelnen Gesetzen gibt es Ausführungsvorschriften, Durchführungsvorschriften, Änderungsverordnungen und Änderungen der Änderungsverordnungen. Spätestens bei der dritten Änderungsverordnung gibt der Verwaltungsangestellte auf – und ich kann es ihm nicht verdenken. Daß dieses Mehr an Verwaltung nun seinerseits wieder verwaltet werden muß, ist unbestrittene Tatsache. Ich muß es einmal ganz deutlich sagen: Es kann doch etwas nicht stimmen, wenn man Gesetze zu einem Thema mit dem Meterband messen muß. Und es ist dem Bürger, der sich durch diese Meter fressen muß, ziemlich egal, wenn der Gesetzgeber die Änderung eines Gesetzes nicht mehr Änderungsgesetz nennt, sondern „Novellierung“.

Zur Sprache der Gesetze und zur Sprache der Verwaltung will ich nur ein Wort sagen: Sie wird von vielen gar nicht mehr verstanden. Ich meine nicht nur die Adressaten, sondern auch so manchen Absender: Ein babylonisches Sprachgewirr!

Der Bürger als Bittsteller

Der Staat stellt sich dem Bürger unter anderem durch

die Verwaltung dar. Die Schreckensvisionen, die Kafka von den Konflikten des Bürgers mit dem Gesetz zeigt, werden leicht als Auswüchse der österreich-ungarischen Monarchie abgetan. Aber sind wir wirklich so weit davon entfernt?

Sozialempfänger werden von den Behörden oft wie Schuldner behandelt, nicht wie Leute, die die Rechte eines Sozialstaats in Anspruch nehmen. Ein Bürger, der in die Amtsstuben einer Behörde eintritt, hat sich schuldig zu fühlen, auch wenn er nur einen Krankenschein braucht. Noch immer ist vielen Verwaltungsangestellten der Gedanke weitgehend fremd, daß die Behörde ein Dienstleistungsbetrieb für den Bürger ist, der vom Bürger finanziert wird. Da genügt nicht allein ein Aufkleber an der Bürotür: „Hinter jedem Schreibtisch sitzt ein Mensch mit Herz“.

Wenn sich Initiativgruppen bilden, die dem Bürger Rechtsbelehrung gegen die Behörde vermitteln, so können wir das nicht als Form der Bürgermitwirkung feiern, sondern müssen es als massive Kritik an Behörden nehmen, die ihren Aufgaben nicht mehr gerecht werden.

Der einzelne Bürger, unternimmt er gerichtliche Schritte gegen eine Behörde, hat schwer eine Chance, weil er einen mächtigen und organisierten Apparat gegen sich hat. Es sollte geprüft werden, ob Bürgergemeinschaften, wenn sie gemeinnützige Interessen vertreten, ein Klagerecht eingeräumt werden kann. Auch die Frage der Beweislast muß unter die Lupe genommen werden. Müssen bisher Bürger beweisen, daß ein Verwaltungsvorschlag Nachteile hat, so könnte künftig die Verwaltung nachweisen, warum ein Bürgervorschlag nicht verwirklicht werden kann.

Aus der Fülle der Möglichkeiten, den Behördenapparat zu entblähen, will ich nur einige nennen, von denen ich glaube, daß sie schnell und unbürokratisch die Hüden der Bürokratie nehmen müssen: bürgernahe Sprache, Vereinfachung von Formularen (in Berlin z. B. der Wohnberechtigungsschein), Ombudsmann (wir in Berlin haben eine Ombudsfrau für Mieterfragen), Bürgerberatungsstellen in den Stadtteilen.

Das alles könnte dazu beitragen, einen Aktenvorgang in ein menschliches Schicksal zurückzuverwandeln.

Bevor also die einzelnen Bürgerbeteiligungsverfahren als ineffizient, zeitaufwendig und investitonshemmend bezeichnet werden, müssen diese angesprochenen Probleme beim Gesetzgeber und in den Behörden in Ordnung gebracht werden.

Frühzeitige Bürgerbeteiligung in der Stadterneuerung

Der Bereich der städtebaulichen Planung ist das größte Feld für Bürgerbeteiligung. Anfang der 70er Jahre haben wir bundesweit die Wende von der Neubaupolitik zur Stadterneuerung vollzogen. Erst mit dem Städtebauförderungsgesetz wurde 1971 ein rechtlicher Rahmen für die Beteiligung und Mitwirkung der Bürger am Stadt-

erneuerungsprozeß geschaffen. Bürgerbeteiligung ist also ein relativ junger Vorgang in unserer demokratischen Gesellschaft. Wir sollten nicht ungeduldig werden, wenn dieser Vorgang noch nicht hinreichend definiert ist und wenn noch nicht alle Versuche so erfolgreich sind, wie wir es uns wünschen. Für die Verwaltung, die die Bürgerbeteiligung umsetzen und konkretisieren muß, stellt sich die Frage: Wie kann aus dem betroffenen Bürger ein beteiligter Bürger werden?

Auf den Erfahrungen aus dem Städtebauförderungsgesetz über die Bürgerbeteiligung baute 1977 die Novelle zum Bundesbaugesetz auf. Unter den Aspekten der frühzeitigen bzw. rechtzeitigen Beteiligung wurden die Rechte der Betroffenen bei der Gestaltung ihrer mittelbaren und unmittelbaren Wohnumwelt stärker berücksichtigt. Dies geschah durch die Einführung eines zweistufigen Verfahrens, an dem neu war, daß Bedenken und Anregungen nicht erst nach der öffentlichen Auslegung der Planung vorgetragen werden können, sondern eine Anhörungs- und Erörterungsphase vorgeschaltet wurde. Aus den Erfahrungen, die wir in Berlin mit der Bürgerbeteiligung nach dem Städtebauförderungsgesetz und auch nach dem Bundesbaugesetz haben, lassen sich einige Erkenntnisse und Forderungen ableiten:

- Bürgerbeteiligung ist kein notwendiges - weil gesetzlich vorgeschriebenes - Anhängsel an den Prozeß der Stadterneuerung. Sie muß von Anfang an in das Planungsverfahren methodisch integriert sein.
- Zwischen Bürgern und Verwaltung muß Vertrauen bestehen. Das heißt: Der Weg vom Sachverstand der Planer zu den Bürgerwünschen muß durch rechtzeitige, gründliche und umfassende Information, durch eine verständliche Darstellung der Planung und durch Offenheit im Prozeß begleitet sein.
- Bürgerbeteiligung muß als langfristiger Vorgang akzeptiert werden. Fragen der Effizienz dürfen nur zweitrangig sein, zumal die Folgewirkungen einer vom Nutzer nicht angenommenen Planung allemal teurer wären.
- Eine Kompetenzersplitterung innerhalb der Verwaltung und zwischen einzelnen Ämtern geht immer auf Kosten der Bürger. Dies sogar im doppelten Sinne, weil Zeitverlust immer zuerst der Bürgerbeteiligung angelastet wird.
- Unterschiedliche Stadtquartiere verlangen auch unterschiedliche Beteiligungsformen. Ein Beteiligungsverfahren darf nicht starr auf jedes Gebiet angewendet werden, weil es sonst zur Routine wird und die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Bürger einengt.
- In der Ausbildung der Planer fehlt die Praxis im Umgang mit Betroffenen. Auf Erörterungsveranstaltungen darf es nicht passieren, daß von Verwaltungselte immer dann mit Sachzwängen argumentiert wird, wenn planerische Entscheidungen bereits am Bürger vorbei getroffen worden sind.

Zum Beispiel Kreuzberg

Ich will am Schluß meiner Ausführungen ein Beispiel bringen, bei dem sich die Verwaltung um neue Ansätze in der Bürgerbeteiligung bemüht hat und aus dem ersichtlich wird, wie der Abbau einer ablehnenden Haltung zwischen Verwaltung und Bürger und Bürger und Verwaltung Hand in Hand geht.

Dieses Beispiel bezieht sich auf das Gebiet Kreuzberg SO 36, das nach seiner postalischen Zugehörigkeit so benannt wurde und wegen der besonderen Form der Bürgerbeteiligung, die hier praktiziert wurde, weit über die Grenzen Berlins hinaus bekannt wurde.

Es handelt sich um ein Gebiet, das durch den Bau der Mauer buchstäblich „abgehängt“ wurde, heute also sozusagen am „Stadtstrand von Berlin (West)“ liegt. Ein Gebiet, ca. 19 ha groß, in dem rund 40 000 Menschen leben und das sozial und baulich besonders problembeladen ist.

Bei den Überlegungen, dieses Gebiet mit den der Verwaltung zur Verfügung stehenden Instrumenten zu erneuern – und zwar nicht nur in baulicher, sondern in stadtstruktureller und sozialer Hinsicht – müssen unendlich komplizierte Verfahren mit entsprechender Zeitdauer berücksichtigt werden. Ich hatte deshalb 1977 einen offenen Wettbewerb ausgeschrieben und die betroffenen Bürger ebenso wie die internationale Fachwelt um Vorschläge gebeten, mit welchen Instrumenten, mit welchen Maßnahmen hier eine Revitalisierung erreicht werden kann. Es handelte sich also um einen Wettbewerb, der bewußt nicht als städtebaulicher Wettbewerb an die Adresse von Architekten gerichtet war, sondern durch den in erster Linie die Wünsche der Betroffenen, der Bewohner des Gebietes, ermittelt werden sollten. Folgerichtig bestand die Wettbewerbsjury auch zu zwei Dritteln aus Bewohnern des Gebietes und nur zu einem Drittel aus Fachleuten der Verwaltung bzw. Repräsentanten der Politik.

Dieser Prozeß der Bürgerbeteiligung – in dem die Bürger zum ersten Mal in die Planungsvorbereitungen einbezogen wurden – ist nicht nur für sich betrachtet hoch zu bewerten. Er gewinnt vor allem insofern an Bedeutung, als er eine neue Qualität der Planungsmethodik der Sanierung einleiten könnte. Diese Qualität ist darin begründet, daß durch die Bürgerbeteiligung als Planungsinstrument die inhaltlichen Zielsetzungen der Stadterneuerung entscheidend beeinflußt werden könnten.

Die ganze Organisation des Projektes, die inhaltliche und technische Betreuung der verschiedenen beteiligten Gruppen übernahm ein Quartiersbüro, das nicht in die übliche Verwaltungshierarchie integriert, sondern an die Leitungsspitze meines Hauses direkt angebunden war.

Für die weitere Koordination der im Gebiet notwendigen Maßnahmen wird auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem Quartiersbüro ein „Stadtteilbüro“ im

Quartier eröffnet. Hier sollen Vertreter meines Hauses, des Bezirksamtes Kreuzberg sowie die mit den Untersuchungen im Gebiet beauftragten Planer gemeinsam arbeiten.

Der Wettbewerb „Strategien für Kreuzberg“ hatte von Anfang an den Anspruch, Modelle der Stadtteilerneuerung zu erarbeiten, die imstande wären, eine, wenn auch partielle Belebung des Gebietes einzuleiten, ohne auf das Instrumentarium des Städtebauförderungsgesetzes, zumindest in diesem Anfangsstadium, zurückgreifen zu müssen. Diese Projekte sollten als Pilot-Projekte die Initialzündung für Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse des Gebietes geben. Die Realisierungschancen dieses Anspruchs wurden mit einer intensiven Beteiligung der betroffenen Bürger an diesem Erneuerungsprozeß eng verknüpft.

Die einzelnen verwirklichten Projekte der „Strategien“ (ein Bürgerverein, Ausbildungswerk, Stadtteilzentrum, integrativer Sozialladen für Ausländer) sind gewiß unterschiedlich zu bewerten. Gemeinsam haben sie bis zu einem gewissen Grad einen Experimentiercharakter, der im jetzigen Zeitpunkt kein endgültiges Urteil über ihre Initialfunktion erlaubt.

Einige andere Projekte (Modernisierungs- und Eigentumsmodelle, Umbau einer Straße) sollen noch verwirklicht, andere sollen noch weiter geprüft werden (Trägergesellschaft, Jugendfreizeit- und Kulturzentrum, Stadtteilforum), andere sind aufgegeben worden (Spreequartier).

Eine Ausnahme in der heute schon möglichen Beurteilung bildet der Verein SO 36: Ein Bürgerverein zur Vertretung der Interessen durch die Stadterneuerung Betroffenen.

Der Verein SO 36, mit bald über 200 Mitgliedern, ist zwar weder repräsentativ, noch hat er den Anspruch, für die gesamte Bevölkerung zu sprechen. Gemäß den übergreifenden Zielen seiner Satzung kann er aber zum Auffangbecken für alle aktiven Kräfte des Gebietes werden. Schon jetzt hat er Mitglieder von der Bürgerinitiative SO 36 bis hin zu Kirchengemeinden des Quartiers. Insofern wirkt er integrierend bei den verschiedenen Zielrichtungen der Aktivgruppen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Verein lassen die Feststellung zu, daß die Qualität dieser neuen Beteiligungsform in erster Linie darin begründet wird, daß der Verein von Anfang an die Verwaltung nicht als Gegner, sondern als Partner gesehen hat. Hierin liegt die einzige Chance einer konstruktiven Zusammenarbeit.

Inzwischen werden in diesem Kreuzberger Stadtteil rund 70 Millionen DM nach dem Zukunftsinvestitionsprogramm investiert. Keine Entscheidung wird ohne vorherige intensive Beratung mit den Bürgern getroffen. Das Zukunftsinvestitionsprogramm wird hier schnell und so abgewickelt, wie es überall der Fall sein sollte.

Dieter Haack: Verwaltung für den Bürger

I. Sozialstaat und bürgernahe Verwaltung

Kritik an der Bürokratie gibt es, seitdem eine Verwaltung in einem nennenswerten Umfang vorhanden ist. In einem Konversationslexikon, das drei Jahre vor dem Ersten Weltkrieg erschienen ist, wird Bürokratie als „Schreibstubenregiment“ bezeichnet, als „ein System formalistischer Vielregiererei und staatlicher Bevormundung“.

Als im Jahre 1898 der Reichstag die Einführung der gesetzlichen Alters- und Invaliditätsversicherung debatierte, wurde bereits die lähmende Abhängigkeit von Staat und Behörden als Folge staatlicher Sozialpolitik von konservativer Seite beklagt.

Für uns Sozialdemokraten aber ist – wie es Helmut Schmidt in seiner Bilanz der letzten zehn Jahre geschrieben hat – die Befreiung von materiell unwürdigen Lebensumständen eine der Voraussetzungen für den selbstverantwortlich handelnden Bürger. Die Bemühungen, soziale Sicherheit für den einzelnen als öffentliche Aufgabe zu sehen und entsprechend rechtlich und eben auch verwaltungsmäßig auszugestalten, stoßen immer wieder auf Kritik, die sich auf Freiheit und Selbstverantwortlichkeit beruft, in Wirklichkeit aber freiheitsfeindlich ist. Denn Freiheit ohne soziale Sicherheit ist nur eine Freiheit für wenige.

Als Folgen staatlicher Sozialpolitik werden unterstellt:

- die Allmächtigkeit und Allzuständigkeit des Staates,
- die Einschränkung der individuellen Freiheit,
- der Zerfall des Leistungsprinzips,
- die Beeinträchtigung des Marktmechanismus,
- die Undurchschaubarkeit der Verwaltung,
- die untragbaren Kosten zur Unterhaltung der Verwaltung.

Der soziale Wandel im Zuge des Industrialisierungsprozesses bewirkte neben der Eingriffsverwaltung das Anwachsen der Leistungsverwaltung. Der moderne Sozialstaat des Grundgesetzes hat in fast allen Lebensbereichen Daseinsvorsorgefunktionen übernommen. Der Staat des Grundgesetzes, so schreibt der Staats- und Verfassungsrechtler Konrad Hesse, ist damit ein „individuelles wie soziales Leben erst ermöglichender Staat“.

Ähnlich wie sich der Staat zu einer Art Dienstleistungsbetrieb entwickelt hat, vollzieht sich in der gesellschaftlichen Wirklichkeit ein Wandel zu einer Dienstleistungsgesellschaft.

Der Sozialstaat erbringt Leistungen, die wir als Bürger nachfragen, von denen wir alle in bestimmten Lebenslagen profitieren können. Wir als Sozialdemokraten wollen diese sozialen Leistungen und Vorsorgefunktionen nicht abbauen. Wir sind jedoch immer bereit, über deren zweckmäßige Organisation zu diskutieren. Ein Abbau

des Sozialstaates kann für uns nicht in Frage kommen.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in einem Grundsatzurteil vom 18. Juli 1967 betont: „Wenn Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes ausspricht, daß die Bundesrepublik ein sozialer Bundesstaat ist, so folgt daraus, daß der Staat die Pflicht hat, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.“

Soziale Gerechtigkeit, soziale Sicherheit, ein soziales, humanes und freiheitliches Leben für jeden einzelnen lassen sich, wie die Geschichte zeigt, jedoch nicht durch eine unsichtbare, sondern durch die ordnende und demokratisch kontrollierte „öffentliche Hand“ erreichen.

Das bedeutet zumindest, daß der Staat die Rahmenbedingungen zur Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates setzt und die Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit auch im sozialen und wirtschaftlichen Bereich schafft.

Nach sozialdemokratischem Verständnis sind Sozialleistungen weder Gratifikationen noch Bonifikationen. Für einige Vertreter der CDU/CSU sind jedoch Grenzen des Sozialstaates, wenn nicht bereits seit Jahrzehnten, so doch seit einigen Jahren, längst erreicht. Ihre These, weniger Bürokratie, meint dann folgerichtig weniger Sozialstaat.

Der Vorwurf „Bürokratie“ richtet sich gegen soziale Reformpolitik. Diese ideologisch motivierten Vorwürfe, aber auch pauschale Vorwürfe gegen die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, hat dieses Forum zurückgewiesen und durch eine differenzierte Betrachtungsweise ersetzt. Bei einer sachlichen und differenzierten Debatte über Bürokratie kommt es darauf an, daß jeder Politiker, jeder, der in Gesetzgebung oder Verwaltung Verantwortung trägt, sich heute selbstkritisch fragen muß:

- Machen wir zu viele Gesetze?
- Machen wir zu komplizierte Gesetze?
- Machen wir Gesetze, die der Bürger versteht?

Das Bundeskanzleramt hat vor einiger Zeit – Hans Koschnick hat bereits darauf verwiesen – eine Untersuchung in Auftrag gegeben, in der die Bundesbürger nach ihrer Haltung zur öffentlichen Verwaltung befragt wurden. Die Ergebnisse sind zum Teil widersprüchliche. Einerseits überwiegen die negativen Vorurteile gegenüber der Bürokratie, und andererseits berichten viele Bürger überwiegend positiv über ihre Erfahrungen mit den Behörden und Ämtern. Ein Drittel der Bürger empfindet beim Gedanken an das Wort „Bürokratie“ Angst, Verunsicherung und Demütigung. 40 Prozent vermuten in der öffentlichen Verwaltung Willkür und Bestechlichkeit. Hinzu kommt, daß die meisten Bundesbürger die öffentliche Verwaltung für leistungsschwach halten. Trotzdem sind zwei Drittel der Bürger aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen mit der Verwaltung allgemein zufrieden.

Unsere Aufgabe als Sozialdemokraten muß es ange-

sichts dieser Situation auch sein zu helfen, Vorurteile über Aufgaben und Umfang staatlicher Gesetzgebung und Verwaltung abzubauen. Beim Bürger muß Verständnis dafür geweckt werden, daß einer der bedeutendsten und am höchsten entwickelten Industriestaaten in der Welt mit seiner weithin bewunderten und anerkannten sozialen Stabilität einen gewissen Verwaltungsaufwand betreiben muß. Und es muß auch deutlich gemacht werden, daß ein demokratisches und bundesstaatliches, also freiheitssicherndes System mit finanziell und verwaltungstechnisch weitgehend selbständigen Gemeinden auch seine Preise in Form von Gesetzblättern und Behördendienststellen erfordert. Denn für uns besitzt die Bürokratie auch eine wesentliche Schutzfunktion für den Schwächeren.

Für viele ist Bürokratie-Kritik in erster Linie Gesetzgebungskritik. Aber auch hier darf man nicht übersehen, daß das Gesetz Schutz, Sicherheit und Gleichheit vermittelt und somit auch eine unabdingbare Voraussetzung für die individuelle Freiheit und persönliche Entfaltung ist. Unsere hochentwickelte Gesellschaft hat gegenüber etwa einer Agrargesellschaft einen erheblich erweiterten Normenbedarf. In den letzten Jahren und Jahrzehnten wurde die Regelung des Kfz-Wesens und des Straßenverkehrs erforderlich, der Datenschutz, aber auch der Ausbau der sozialen Sicherheit, die Energiesicherung und der Umweltschutz erfordern, um nur einige Beispiele zu nennen, neue gesetzliche Regelungen und Verwaltungsvorschriften. Außerdem muß der Staat Aufgaben an sich ziehen und dort lenkend und steuernd eingreifen, wo der Markt nicht oder nur unzureichend in der Lage ist, soziale Gerechtigkeit, pluralistischen Interessenausgleich hervorzubringen.

Wenn wir von der Schutzfunktion der Bürokratie sprechen, meinen wir: Bürokratie soll für den Bürger da sein. Der Beamte ist nicht mehr durch einen Treueeid an eine einzelne Person gebunden, sondern seine Treueverpflichtung besteht gegenüber dem Bürger.

Für Bürger und Verwaltung ergeben sich jedoch heute eine Fülle von Problemen, Peter Schulz hat dies verdeutlicht, als er feststellte, „daß das immer dichter verwobene Netz von Gesetzen und Erlassen, Verordnungen und Richtlinien nicht die erwünschte Rechtssicherheit, sondern vielmehr Rechtsunsicherheit, ja eine Informationskrise des Rechts gebracht hat. Heute ist es schwerer denn je, den jeweiligen Stand des geltenden Rechts zu überblicken“.

Hinzu kommt – und hier stimme ich mit Peter Schulz voll überein –, daß die oft für den Adressaten kaum verständliche Gesetzessprache wie auch die Gesetzesfülle und die darauf beruhenden Defizite an Kenntnis und Vorhersehbarkeit des Rechts die viel zitierte Staatsverdrossenheit fördern.

Unsere Bürokratie-Kritik setzt dann dort ein, wo Bürokraten sich aufgrund dieses Sachverhalts isolieren, ab-

kapseln und verselbständigen. Dies merkt der Bürger vielfach gerade dann, wenn er gegenüber einer Bürokratie sein Recht durchsetzen will und – wie es Renate Mayntz formuliert hat – ein „ohnmächtiges Angewiesensein“ gegenüber der Bürokratie empfindet.

Dies kommt daher, daß die Verwaltung oft noch den Bürger als Bittsteller sieht, worauf Harry Ristock in seiner Rede hingewiesen hat. Bürgernähe ist – und dies ist wohl in allen Beiträgen deutlich geworden – wichtiger als eine rein technisch verstandene Effizienz. Effizienz der Verwaltung ist als soziale Effizienz zu verstehen. Einer offenen pluralistischen Gesellschaft entspricht eine „offene“ Verwaltung, d. h. Bürgerbeteiligung und Mitwirkung, stärkere Ausrichtung auf den Publikumsauftrag, gewissermaßen eine „Kundenorientierung“. Denn je stärker der Staat die Lebensverhältnisse der einzelnen Bürger berührt und beeinflußt, desto wichtiger wird die Bürgernähe der Verwaltung. Bürgernähe soll der Komplizierung und Unüberschaubarkeit der Struktur der Verwaltung entgegengestellt werden.

Bürgernähe meint, neben der Beteiligung der Bürger, eine Verbesserung der Zugänglichkeit der Verwaltung, Verwaltungsvereinfachung, aber auch die Dezentralisierung der Verwaltung, vor allem auch die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Hans Eichel hat in diesem Zusammenhang die Verwaltungsgliederung mit ihrer arbeitsteiligen Spezialisierung angesprochen und eine bessere Koordinierung der Verwaltungsaufgaben nach Lebenszusammenhängen oder Zielgruppen gefordert. Dieser Ansatz wird sicher künftig eine große Rolle spielen. Oftmals hat die Verlagerung von Kompetenzen der Gemeinde auf eine höhere Ebene einen Verlust an Orts- und damit an Bürgernähe mit sich gebracht. Aus dem betroffenen Bürger wird so kaum ein beteiligter Bürger werden.

Bürgernähe muß bedeuten, daß Verwaltungsleistungen in Art und Weise so weit wie möglich den Bedürfnissen der betroffenen Bürger entsprechen. Der enge persönliche Bezug der Verwaltung zum Bürger und seinen Problemen ist hierfür wesentlich. Ein umfangreiches, breites Angebot in überschaubaren Institutionen und Verwaltungseinheiten muß dem Bürger angeboten werden. Hierzu gehört die örtliche Nähe, aber auch die zeitliche Nähe, also etwa Abendsprechstunden, geringe Wartezeiten und möglichst kurze Bearbeitungszeiten. Wir benötigen auch mehr Bürgerberatung angesichts der Fülle der einzelnen rechtlichen Bestimmungen und angesichts der Kompliziertheit der einzelnen Verwaltungsverfahren. Denn schließlich bedeutet Bürgernähe Information über Rechte und Möglichkeiten des einzelnen Bürgers. Dies heißt aber auch, daß der einzelne Behördenangehörige in der Lage sein muß, den Bürger zu informieren, ihn über seine Rechte und Pflichten aufzuklären und nicht dessen Ansprüche abzuwerten. Bürgernähe Verwaltung muß ein Teil der Aus- und Fortbildung

der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sein. Gerade in publikumsintensiven Bereichen sind besonders im Umgang mit dem Bürger geschulte Kräfte einzusetzen. Der Ausbildungsreform, aber auch der Reform des öffentlichen Dienstrechts, müssen wir künftig noch mehr Aufmerksamkeit widmen.

II. Aktivitäten der Bundesregierung

Die Bundesregierung bemüht sich, im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürger und Verwaltung beizutragen. In der Regierungserklärung vom Dezember 1976 hat Helmut Schmidt insbesondere die oft für den Bürger undurchsichtigen Formulare als einen wesentlichen Grund für die Bürokratieverdrossenheit genannt. Er hat weiterhin gefordert, daß neue Gesetze erst im Bewußtsein unseres Volkes Wurzeln schlagen müssen. Auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses vom Dezember 1978 werden Maßnahmen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürger und Verwaltung ergriffen bzw. eingeleitet und koordiniert.

In hausinternen Veranstaltungen, verwaltungsinternen Fachtagungen und Fortbildungsveranstaltungen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung geht es um bürgerfreundliches Verhalten und bürgernahe Regelungen.

Die Ressorts überprüfen, welche Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften aufgehoben oder vereinfacht werden können. Dies betrifft auch die Frage, welche dringenden Regelungsbedürfnisse noch bestehen bzw. in absehbarer Zeit zu erwarten sind.

Darüber hinaus setzt sich zunehmend die Auffassung durch, daß im Stadium der Gesetzesvorbereitung soweit wie möglich Planspiele durchgeführt werden sollen, die die Möglichkeiten und Grenzen einer Regelung, aber auch die Regelungsbedürftigkeit überhaupt prüfen und feststellen sollen. So hat unser Ministerium im Rahmen einer Novelle zum Bundesbaugesetz zwei Planspiele in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundestagsausschuß durchgeführt. Auch bei unseren augenblicklichen Überlegungen zur Erweiterung des Städtebauförderungsgesetzes um Maßnahmen der vereinfachten Erneuerung im Sinne von Wohnumfeldverbesserung sind Planspiele in Gemeinden fest eingeplant. Außerdem kümmern wir uns um Bundesgesetze auch nach ihrer Verabschiedung, indem wir sie eingehender Wirkungs- und Erfolgskontrollen unterwerfen. Ein Großteil der Forderungen unseres Ministeriums dient dieser Aufgabe. Die Untersuchung zur Bürgerbeteiligung im Rahmen von Sanierungsplanungen ist nur ein Beispiel von vielen.

Außerdem werden im Bereich der Gesetzgebungstechnik, des Gesetzgebungsverfahrens – wie es auch hier auf dem Forum gefordert wurde – stärker als bisher die eventuellen Folgen von Gesetzen soweit wie möglich

zu untersuchen sein.

Der Bund muß im übrigen auf dem Gebiet der Entbürokratisierung mit den Ländern zusammenarbeiten. Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben im Februar 1979 beschlossen, der „Gefahr einer Überreglementierung und Perfektionierung im Bereich der Gesetzgebung und der Verwaltungsregelungen“ entgegenzuwirken.

Nach diesem Beschluß sollen folgende Grundsätze stärker verwirklicht werden:

- Die Rechts- und Verwaltungsvorschriften sollten auf das zur Erreichung der politischen Zielsetzung unbedingt Notwendige beschränkt werden,
- die Regelungsbefugnis sollte stets dort den Ländern überlassen bleiben, wo eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend geboten ist,
- Regelungen sollten bürgernah, einfach und verständlich abgefaßt und so sparsam, leicht und bürgernah durchführbar wie möglich gestaltet werden,
- Statistiken sollten nachhaltig eingeschränkt und gestrafft werden,
- beim Erlaß von EG-Vorschriften sollten diese Grundsätze ebenfalls möglichst weitgehend verwirklicht werden.

Die Bundesregierung beteiligt sich an einer Fülle von Vereinfachungsverfahren, durchforstet den Bereich ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungspraxis und stellt sich der öffentlichen Diskussion. Hierzu gehört beispielsweise auch, daß die Frage der Zusammenfassung von unübersichtlich gewordenen Rechtsbereichen geprüft wird.

Im Zusammenhang mit dem Vorwurf der Gesetzesfülle sei jedoch noch angemerkt, daß viele Gesetze aufgrund des sogenannten Gesetzesvorbehalts, auf den die Gerichte in den letzten Jahren besonders gedrängt haben, verabschiedet werden mußten. Darauf hat Peter Schulz hingewiesen.

Bevor ich noch auf einige Beispiele aus meinem Wirkungsbereich zu sprechen komme, möchte ich noch ein mir wichtig erscheinendes Vorhaben ansprechen, das z. Z. im Bundestag zur Beratung ansteht und auch hier mehrfach angesprochen worden ist. Ich meine die Gewährleistung sachkundiger Beratung, und zwar ohne Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Ratsuchenden.

Wir sind gegenwärtig bemüht, das sogenannte Armenrecht so zu verbessern, daß nicht nur die Kostenschwelle abgebaut, sondern auch die Beratung und Vertretung im Prozeß ausgedehnt wird. Nach dem Entwurf erhält beispielsweise die Partei, die von den Kosten befreit ist, ohne Rücksicht darauf, ob für das Verfahren Anwaltszwang vorgeschrieben ist, immer dann einen Anwalt, wenn die Gegenseite durch einen Anwalt vertreten wird. Und sie hat, anders als bisher, von Gesetzes wegen Anspruch auf einen Anwalt ihrer Wahl unter den bei dem Prozeßgericht zugelassenen Anwälten. Das Gesetz wird über den

Kreis der Mittellosen hinaus bis in die sogenannte Mittelschicht wirksam werden. Auch dort soll es nicht mehr vorkommen, daß von einem sinnvollen Prozeß mit Rücksicht auf die Kostenbelastung Abstand genommen wird. Der Entwurf sieht für diese Fälle eine Streckung der Prozeßkosten in tragbare und überschaubare Raten vor.

Ein weiterer Bereich, in dem die Bundesregierung einem Gesetzentwurf zugestimmt hat, ist die außergerichtliche Rechtsberatung. Der Bürger bedarf nicht nur im Prozeß, sondern in gleicher Weise auch in vor- und außergerichtlichen Auseinandersetzungen der rechtlichen Beratung, um seine Pflichten erkennen und seine Rechte wirksam wahrnehmen zu können. Die für den Besitzbürger von jeher selbstverständliche Möglichkeit, einen Rechtsanwalt zuzuziehen, soll deshalb künftig auch demjenigen offenstehen, der aus eigenen Mitteln einen Rechtsanwalt nicht bezahlen kann. Er wird beim Amtsgericht einen Berechtigungsschein zur Inanspruchnahme eines Anwalts seiner Wahl erhalten. Der Anwalt wird durch eine pauschale Vergütung aus öffentlichen Mitteln entschädigt. Der Ratsuchende selbst zahlt nur eine geringe Anerkennungsgebühr. Die Regelung beschränkt sich auf das Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht. Für die Bereiche des Arbeits- und Sozialrechts bleibt es bei der bewährten – auch rechtlichen – Betreuung durch Gewerkschaften und Sozialverbände.

Beispiele aus dem Bereich des Bundesbauministeriums

Aus dem Bereich meiner politischen Verantwortung will ich folgende Beispiele zur Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung geben:

a) Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

Im Herbst 1977 haben wir veranlaßt, daß die Überprüfung von Verfahren im Bereich des Bauwesens mit dem Ziel einer Vereinfachung eingeleitet wurde.

Unter der Federführung des BMBau wurde damals eine Studiengruppe zur „Beschleunigung der Genehmigungsverfahren im Bauwesen“ gebildet. Mitglieder waren Vertreter der drei Fraktionen aus dem Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Vertreter der beteiligten Bundesressorts, der Obersten Landesbaubehörden, der drei kommunalen Spitzenverbände, der Dachverbände des Bau- und Wohnungswesens und der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden. Die Untersuchungen in der Studiengruppe bezogen sich hauptsächlich auf das Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren nach dem Bundesbaugesetz, dem Städtebauförderungsgesetz und den einzelnen Bauordnungen der Länder.

Die Arbeitsergebnisse sind in die Beschlüsse der „Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister“ eingegangen. Angeregt von den Ergebnissen der Studiengruppe haben die Obersten

Landesbaubehörden, die kommunalen Spitzenverbände und verschiedene untere Bauaufsichtsbehörden und Gemeinden ebenfalls die Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens überprüft.

Daraus sind bereits mehrere Verbesserungsvorschläge entwickelt und zum großen Teil auch bereits verwirklicht worden.

b) Beschleunigungsnovelle

Ein weiteres wesentliches Ergebnis der Überprüfungen war die Vorlage der sogenannten Beschleunigungsnovelle. Mit dem „Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht“ hat der Bund einen wichtigen Beitrag zur Entbürokratisierung und zur Vereinfachung der Verfahren im Bauwesen geleistet.

Die Novelle trägt einem akuten Bedürfnis sowohl der Bürger als auch der Gemeinden nach Vereinfachung, Beschleunigung und mehr Rechtssicherheit in den Verfahren der Bauleitplanung und bei den Baugenehmigungsverfahren Rechnung.

Die Beschleunigungsnovelle hat die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Bürger ihre Bauvorhaben schneller und einfacher verwirklichen können. Gleichzeitig erleichtert die Novelle die Ausweitung des Baulandangebots und kann damit zu einer wirksamen Entspannung auf dem Grundstücksmarkt beitragen.

Die wichtigsten Punkte der Beschleunigungsnovelle sind folgende:

- Vereinfachte Aufstellung von Bauleitplänen,
- Möglichkeiten der gleichzeitigen Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplan,
- Erweiterung der Möglichkeit, einen Bebauungsplan vor einem Flächennutzungsplan aufzustellen,
- die Beschleunigung der Umlegungsverfahren ermöglicht schnellere Baureife von Grundstücken,
- Beschleunigung der Genehmigungsverfahren dadurch, daß den nach § 36 Bundesbaugesetz beteiligten Gemeinden und höheren Verwaltungsbehörden eine Frist von zwei Monaten gesetzt wird, nach deren Ablauf die Zustimmung als erteilt gilt,
- bestimmte Mängel bei der Aufstellung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen können „geheilt“ werden,
- Sanierungs- und zukünftig auch Entwicklungsmaßnahmen für Einzelgrundstücke können früher als bisher abgeschlossen werden,
- Erleichterungen des Baus im Außenbereich.

c) Bürgerbeteiligung

Einen besonderen Bereich der Bürgernähe stellt die Bürgerbeteiligung nach dem Bundesbaugesetz dar. Nach § 2 a des Bundesbaugesetzes sind die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich darzulegen und die Bürger an der Bauleitplanung auf dem Wege von Anhö-

rungen zu beteiligen. Gerade wer Bürgernähe nicht als Schlagwort wertet, sondern als Verpflichtung ansieht, erkennt, wie wichtig es ist, den Bürger bei der Gestaltung seines Stadtgebiets, seines Wohnviertels zu beteiligen.

Dennoch hat es auch hier Widerstände gegeben. Bei den Beratungen über die Erweiterung der Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungsmaßnahmen sind 1976 im Rahmen der Novellierung des Bundesbaugesetzes Bedenken geäußert worden, daß eine solche Regelung unerträgliche Verzögerungen bei Planungsentscheidungen und bei der Durchführung nach sich ziehen wird.

Der Bundesgesetzgeber hat jedoch im Interesse der demokratischen Zielsetzung dieser Vorschriften eventuelle Verzögerungen in Kauf genommen. Das vorgezogene Beteiligungsverfahren erfordert zwar einen zugänglichen Zeitaufwand, doch wird in aller Regel durch die Bürgerbeteiligung die Qualität der Planung verbessert. Bürgerbeteiligung darf schließlich nicht unter dem Gesichtspunkt einer rein technisch verstandenen Verbesserung der Planung gesehen werden, sondern es geht auch hier um die soziale Effizienz der Planung. Und dies erfordert, daß wir die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger in die Planung soweit wie möglich und so früh wie möglich einbeziehen. In diesem Verfahrensabschnitt – und dies muß auch gegenüber der Verwaltung immer wieder mit Nachdruck vertreten werden – können häufig bereits Fragen vorgeklärt und auch Mißverständnisse ausgeräumt werden, die letztlich späteren Ärger oder „Nachbesserungen“ vermeiden helfen.

Denn das anschließende Auslegungs- und Genehmigungsverfahren wird in vielen Fällen nicht mehr mit Einwänden belastet, die sonst zu viel langwierigeren Planverzögerungen hätten führen können.

Die Ergebnisse der vom Bauministerium in Auftrag gegebenen Untersuchungen zeigen, daß die Bereitschaft der Bürger zur Beteiligung zwar hoch ist, die gegebenen Möglichkeiten zur Beteiligung jedoch nur von wenigen Bürgern genutzt werden. Wir müssen Bürgerbeteiligung auf Seiten der Bürger, aber auch immer noch auf Seiten der Verwaltung als Lernprozeß begreifen.

Immerhin ermutigen uns unsere bisherigen Erfahrungen, intensiv auf diesem Gebiet weiterzuarbeiten. Aber wir müssen auch an die Verwaltung appellieren, zusätzliche Institutionen bürgerschaftlicher Beteiligung, wie Sanierungsbeiräte oder Sanierungskommissionen und neue Verfahren einzurichten. Hierzu gehört auch nicht zuletzt die sogenannte Advokatenplanung. Sie soll nicht nur den Bürger zur Beteiligung motivieren, sondern erst einmal den Bürger von verwaltungsunabhängiger Seite informieren.

Denn Bürgerbeteiligung, aber auch Bürgernähe überhaupt, setzt in einer sozialen Demokratie den informierten Bürger voraus. Und Bürgernähe der staatlichen Verwaltung ist keineswegs eine Holschuld für den Bürger,

sondern eine Bringschuld der Verwaltung.

Unsere Verwaltungspolitik muß insbesondere den Publikumsauftrag der Verwaltung weiterentwickeln. Denn, und dies hat diese Tagung eindeutig erbracht, die Verwaltung muß sich für den Bürger leichter überschaubar darstellen.

Im Orientierungsrahmen '85 haben wir festgestellt, daß die Bereitschaft des Bürgers, getroffene Entscheidungen solidarisch zu tragen, um so größer ist, je durchsichtiger die Prozesse der Willensbildung und Entscheidung für ihn sind und je mehr Möglichkeiten der Mitwirkung er am Zustandekommen der Entscheidungen hat.

Ich habe am Beispiel der Bürgerbeteiligung versucht darzustellen, daß dies zwar oft noch auf Schwierigkeiten stößt, jedoch nicht unmöglich ist. Die Grundwertekommission hat darauf hingewiesen, daß der Grundwert der Freiheit es erfordert, daß die Tendenz zur vermehrten Bildung übergreifender Organisationen und Institutionen kompensiert werden muß durch eine Dezentralisierung und Demokratisierung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Sonst besteht tatsächlich die Gefahr, daß die Politik für die einzelnen Bürger noch undurchsichtiger, von ihnen noch weniger beeinflussbar wird. Die zunehmende Verlagerung von Entscheidungen auf die Spitzen anonymer Bürokratien und die damit Hand in Hand gehende, wachsende Komplizierung der Lebenssachverhalte hat – so die Grundwertekommission weiter – keineswegs immer zu größerer Leistungsfähigkeit geführt.

Sie birgt aber eine ernste Gefahr für Freiheit und Demokratie. Ausgehend von diesen Gedanken hat Hans Koschnick uns alle aufgefordert, uns zu erinnern an die Überzeugung der frühen sozialdemokratischen Bewegung, wo von „Grundsätzen der Selbsthilfe und Selbstverwaltung“ ausgegangen wurde. Er zitiert hier zum Beispiel einen Parteitagbeschuß von Hannover aus dem Jahre 1946. Dort heißt es unter anderem:

„Auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungspolitik erstrebt die Sozialdemokratie die Demokratie, die getragen ist von der Mitbestimmung und Mitverantwortung aller Bürger. Sie will eine Republik mit weitgehender Dezentralisierung und Selbstverwaltung.“

Prof. Kaufmann hat in seinem Referat festgestellt, daß im Bereich der sozialen Dienste eine Privatisierung die Rückführung öffentlicher Versorgungsleistungen auf Selbstversorgungsleistungen sein müsse.

Auch hier müssen wir differenzieren: Erhard Eppler hat 1972 in einer Rede über „Probleme der Sozialarbeit in der industriellen Gesellschaft“ festgestellt: „Je mehr sich die industrielle Gesellschaft weiterentwickelt, desto mehr werden die Gruppen in dieser Gesellschaft voneinander abhängig. Die Gesellschaft wird störanfälliger. – Je mehr sich die Gesellschaft organisiert, desto mehr muß der Staat regelnd und steuernd eingreifen. Man

spricht nicht von ungefähr in den Industriegesellschaften von dem Zwang zu wachsender Staatstätigkeit. Andererseits geht es darum, den Freiheitsraum privater gesellschaftlicher Gruppen sorgfältig zu schützen und weiter auszubauen. Um beides, was nur scheinbar wie ein Gegensatz aussieht, erreichen zu können, bedarf es des Gesprächs zwischen dem Staat und den gesellschaftlichen Gruppen. Konkret: Es bedarf auch des Gesprächs zwischen dem Staat und den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege.“

Um dieses Gespräch sollten wir uns als Sozialdemokraten besonders kümmern. Bei einer Tagung des Gesprächskreises Kirche und SPD in Bayern hat der Präsident des Diakonischen Werkes in Bayern, Rektor Karl Heinz Neukamm, gesagt:

„Aber der Staat wird sich fragen müssen, ob er durch seine immer höher geschraubten Forderungen, was die personelle und bauliche Ausstattung von Einrichtungen betrifft, nicht selbst zu ständigen Kostensteigerungen beiträgt. Wenn er dann auch noch immer mehr staatliche Kontrolleure einsetzt und immer größere bürokratische Auflagen macht, wird die Freude an der schöpferischen Gestaltung und an der Wahrnehmung von Mitverantwortung im sozialen Bereich nicht wachsen. Wir sollten hier ein kritisches Augenmaß haben! Ist in mancher Hinsicht zu viel getan? Müssen nicht aus den seelischen, geistlichen und geistigen Kräften des einzelnen Menschen alte Tugenden neu geweckt werden? Manches könnte bescheidener gemacht werden, wenn wir uns in den Richtlinien wieder mehr bescheiden.“

III. Ergebnisse des Forums „Bürger und Verwaltung“

Lassen Sie mich zum Schluß den Versuch unternehmen, die Ergebnisse dieses zweitägigen Forums in Thesenform zusammenzufassen. Ich bin mir dabei bewußt, daß dies nur eine auf meinen persönlichen Eindrücken und Wertungen beruhende Zusammenfassung sein kann und daß sie nicht bis in alle Einzelheiten dem entspricht, was die Berichterstatter aus den Arbeitsgruppen hier vorgetragen haben. Ich habe mich insbesondere auf die Bereiche konzentriert, die in die Praxis umsetzbare Gedanken enthalten und habe dabei die Theoriediskussion etwas vernachlässigt. Aber Horst Ehmke hat recht, wenn er immer nach konkreten Ansätzen gefragt hat. Die Diskussion um Bürger und Verwaltung hilft schon zu lange an, als daß wir Sozialdemokraten nicht Flagge zeigen müßten.

1. Bürokratie ist nicht auf öffentliche Verwaltungen beschränkt. Bürokratie ist vielmehr ein allgemeines Problem jeder größeren Organisation, sei es der Industrie, der Gebietskörperschaften, der Parteien, Gewerkschaften oder Verbände. Wir brauchen bei der öffentlichen Hand solche Verwaltungsapparate, da sie Garant der sozialstaatlichen Daseinsvorsorge sind. Wir verwahren uns daher gegen eine Pauschalkritik gegenüber der

Verwaltung, die immer dann erhoben wird, wenn es um den Abbau konkreter, sozialer Leistungen geht.

2. Diese positive Grundeinstellung zur Verwaltung hält uns jedoch nicht davon ab, im einzelnen Kritik zu üben und Verbesserungen anzustreben. Ziel ist dabei eine Verwaltung im Dienst der Bürger oder – wie Hans Koschnick sagte – eine bürgerbewußte Verwaltungspraxis. Hierzu sind auf diesem Forum viele erwägenswerte Vorschläge gemacht worden, von denen ich einige ausdrücklich nennen will:

- Die Verwaltung muß für die konkreten Probleme der Bürger da sein. Eine Aufteilung seines Anliegens in die verschiedenen Zuständigkeiten der einzelnen Ämter kann vom Bürger nicht verlangt werden. Die Anlaufstelle des Bürgers hat dessen Probleme vielmehr als Ganzes zu bearbeiten und dabei verwaltungsintern die anderen Ämter zu beteiligen.
- Damit im Zusammenhang stehen die Überlegungen, die „rechtliche Hilflosigkeit“ des Bürgers durch eine bessere Beratung, durch klare Zuständigkeitsregelungen, durch übersichtliche Verwaltungsregelungen, durch übersichtliche Verwaltungsabläufe und überschaubare Verwaltungsgebäude zu überwinden.
- Hierzu müssen die Beamten und Angestellten zielgerichtet ausgebildet werden. Der Umgang mit dem Bürger muß Ausbildungsfach unserer Nachwuchskräfte im öffentlichen Dienst werden. Die Entscheidungsfreudigkeit und Hilfsbereitschaft der im öffentlichen Dienst Tätigen ist zu fördern. Ihre Entscheidungsmaxime muß sein: Im Zweifel für den Bürger, anstelle: Im Zweifel für den Staat.
- Ein wichtiger Schritt zur Bürgernähe kann auch in einer Dezentralisierung der Verwaltung bestehen. Wenn in einem Stadtquartier eine größere Maßnahme, wie z. B. eine Sanierung, durchgeführt werden soll, muß eine Organisationseinheit vor Ort eingerichtet werden, die alle Zuständigkeiten in sich vereint und Gesprächspartner des Bürger ist.

3. Dieses Forum hat sehr eindrucksvoll die Beteiligung der Bürger vor allem in den städtebaulichen Planungsentscheidungen als einen unersetzbaren Weg zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung angesehen. Dabei kann und soll Bürgerbeteiligung die Verantwortung der für die Stadtplanung zuständigen kommunalen Parlamente und Verwaltungen nicht ersetzen. Bürgerbeteiligung ist in unserem repräsentativ-demokratischen System ein Instrument der öffentlichen Meinungsbildung und Meinungsäußerung. Die Bürgerbeteiligung wird daher überall dort besonders leistungsfähig sein und die Verwaltungsentscheidungen bürgernäher machen, wo es um konkrete örtliche Entscheidungen in einem für die unmittelbar Betroffenen überschaubaren Rahmen geht. Wir müssen uns darauf einstellen, daß Bürgerbeteiligung Zeit erfordert, wenn sie mehr sein will als nur Bürgerinformation. Dieser Zeit-

aufwand lohnt sich aber für Bürger und Verwaltung, weil er die späteren Entscheidungen verständlicher, bürger-näher, besser und tragfähiger macht.

4. Die von der Verwaltung im Umgang mit dem Bürger benutzten Formulare sollten trotz des Einsatzes moderner EDV-Techniken verständlich sein. Daß diese Aufgabe nicht immer leicht zu lösen ist, sollte uns zusätzlicher Ansporn sein. Dies gilt besonders für den Bereich der Sozialhilfe im weiteren Sinn, in dem Formulare nicht zum unüberwindbaren Hindernis vor staatlichen Leistungen werden dürfen.

5. Daneben sollten wir uns nicht der Forderung von Hans Koschnick verschließen, einzelne soziale Dienstleistungen im Bereich der personalen Vorsorge und Hilfe auf gemeinnützige Einrichtungen wie Selbsthilfeorganisationen zu übertragen. Die Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft entspricht einem Anwachsen sozialer und humaner Dienste. Die sozialen Dienste sind unmittelbar personenbezogen und erfordern Bürgerkontakt. Sie lassen sich daher nicht in allen Fällen effektiv verwaltungsmäßig erbringen. Daraus ergibt sich nach wie vor die Notwendigkeit, einzelne soziale Leistungen durch freie Träger oder spontan sich bildende Gruppen durchführen zu lassen. Nicht alles, was notwendig ist, muß auch vom Staat selbst gemacht werden. Häufig reicht die staatliche Kontrolle aus.

6. Schließlich sollten der Verwaltung für ihr Handeln vom Parlament klare politische Vorgaben gemacht werden. Eine solche Vorgabe sollte auch der von Klaus Matthiesen genannte Grundsatz sein: Bürgernähe ist wichtiger als Effizienz.

7. Im Gesetzgebungsbereich gilt im Grundsatz ähnliches wie bei der Verwaltung. Wir brauchen die Gesetze – auch neue –, um den freiheitlich demokratischen und sozialen Rechtsstaat weiter auszubauen. Ohne neue Gesetze wird es auf diesem Weg nicht in dem notwendigen Umfang Fortschritte geben.

8. Trotzdem meinen wir, daß zuviele Gesetze beim

Bürger das Gefühl der Reglementierung, der Entfremdung und der Staatsverdrossenheit hervorrufen können. Hiergegen sind folgende Vorschläge erwägenswert, die insbesondere Peter Schulz eindrucksvoll dargestellt hat:

- Wir brauchen in allen für den Bürger wichtigen Bereichen eine Rechtsbereinigung.
- Wo eine Überreglementierung vorliegt – genannt wurde das Schul- und Baurecht –, müssen die Vorschriften im einzelnen auf ihre Notwendigkeit hin durchforstet werden.
- Daneben muß der Gesetzgeber den Mut zur Selbstbeschränkung aufbringen, der dadurch am besten zu erzielen ist, daß Schwerpunkte in der Gesetzgebungsarbeit festgelegt werden.
- Der Wille zur Perfektion sollte dort seine Grenzen haben, wo zusätzliche Regelungen mehr Verwirrung schaffen, als daß sie in Einzelfällen helfen.
- Gesetze sollten sorgfältiger als bisher durch Planspiele und Anhörungen – nicht nur von Verbandsfunktionären – vorbereitet werden.
- Der Verwaltung sollte ausreichend Zeit gelassen werden, sich auf neue Regelungen einzustellen. Nicht alle Gesetze müssen gleich mit ihrer Verkündung auch in Kraft treten.
- Schließlich sollte der Gesetzgeber ein Gesetz nicht bereits in dem Moment aus seinem Blickfeld entlassen, zu dem es verkündet worden ist. Hier müssen vielmehr die bereits erwähnten Wirkungs- und Erfolgskontrollen ansetzen. Um diese durchführen zu können, muß die Verwaltung mit ausreichenden Forschungsmitteln versehen werden.

9. Die Parlamente in Bund, Ländern und Gemeinden sollten den durch eine Konzentration in der Gesetzgebungsarbeit gewonnenen Freiraum stärker dazu nutzen, um über den Bürger bewegende Grundsatzfragen unserer Gesellschaft zu diskutieren. Die Parlamentarier sollten stärker ihre Funktion als Mittler zwischen Verwaltung und Bürger ausfüllen.

Horst Ehmke: Mehr partnerschaftliche Zusammenarbeit

Auf dem Kongreß ging es darum, in die Form von Kritik gekleidete Polemik und Propaganda zurückzuweisen, weil wir der Meinung sind, sie wird der Sache nicht gerecht. Ich glaube, daß ein Erfolg dieses Forums darin liegt, zu einer Versachlichung der Debatte zurückzuführen, die meines Erachtens aus drei Gründen notwendig ist:

1. Seit dem Ende des vergangenen Jahrhunderts ist die Bürokratie als teilweise geradezu unausweichliches Schicksal der modernen Welt analysiert und behandelt

worden, und zwar keineswegs nur in Beschränkung auf den Staat. Auch in der Wirtschaft, in Verbänden, in den Kirchen, in den Parteien – unsere eigene eingeschlossen – haben wir Bürokratie. Hier liegt ein Sachproblem der modernen Welt, auch außerhalb unseres Landes, das mit Vernunft und Augenmaß gesehen und diskutiert werden muß.

2. Wir wollen nicht die Schizophrenie auch noch fördern, die darin liegt, daß man auf der einen Seite in vielen, zum Teil existentiellen Lebensbereichen heute auf Bürokratie angewiesen ist (auf das Funktionieren von Bürokratie, nicht nur bei der Feuerwehr, sondern auch bei der Polizei, und im übrigen Dienstleistungsbereich), auf der anderen Seite jedoch ermuntert wird, möglichst

viel darüber zu schimpfen. Es kann nicht gut gehen, beides nebeneinander herlaufen zu lassen. Dies gilt übrigens besonders für die sozial schwächeren Bürger. Es ist hier stark herausgehoben worden, in welchem Maße gerade sie auf den Sozialstaat – und damit auch auf die den Sozialstaat verwaltende Bürokratie – angewiesen sind.

3. Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit einer Versachlichung ist die Fairneß gegenüber dem öffentlichen Dienst. Der öffentliche Dienst ist bestimmt nicht erhaben über Kritik – genauso wenig wie Ärzte oder Parlamentarier oder sonst ein Berufsstand. Ich aber bin der Meinung, die öffentlich Bediensteten können verlangen, daß ihre Probleme sachlich und fair behandelt werden, anstatt sie zum Objekt von Polemik zu machen. Wenn wir Propaganda durch Analyse ersetzen, dann schaffen wir die Voraussetzungen nicht nur für eine bessere Diskussion, sondern auch für Ansatzpunkte von Lösungen.

Das Forum hat u. a. gezeigt, daß es wichtig ist, der Frage nachzugehen, welche öffentlichen Aufgaben der Staat adäquat übernehmen kann. Allerdings darf sich in der Beantwortung dieser Frage Bürokratie-Kritik nicht erschöpfen. Ich fand es zum Beispiel interessant, daß der Vorschlag von Herrn Dr. Culmann von der Lufthansa, doch bitte die Unternehmen zu entlasten bei der Mitarbeit in der Lohnsteuer und in der Einziehung der Krankenkassenbeiträge oder beim Aufbau von überbetrieblichen Berufsbildungsanstalten ja keineswegs weniger Bürokratie zur Folge haben würde, sondern im Gegenteil mehr Bürokratie – beim Staat. Aber auch insgesamt, weil eine solche Verschiebung zu einer Verdopplung von Tätigkeiten führt, die im Unternehmen zum Teil schon aus eigenem Interesse sowieso gemacht werden müßten.

Man darf es sich nicht zu einfach machen. Wir haben eine Enquete-Kommission eingesetzt, die sich mit der Vielzahl und der Undurchsichtigkeit von sogenannten Transferleistungen beschäftigt. Man kann natürlich eine große Reihe von Sozialleistungen abbauen, aber doch nur unter der einen Voraussetzung, daß man dann in diesem Land eine Veränderung bei der Berteilung der Primäreinkommen vornimmt. Andernfalls läuft das auf soziale Demontage raus. Wer – wie es bei den Unionsparteien den Anschein hat – über einen Abbau des Sozialstaates redet, ohne gleichzeitig über eine Änderung der gesellschaftlichen Strukturen zu reden, die in der Ausgleichsform diesen Sozialstaat möglich machen, der betreibt soziale Demontage, was immer er auch sagt. Und ich möchte hier, wenn ich eine Überschrift geben sollte auch zu dieser Debatte – nicht nur, weil wir einen Kollegen aus Wien hier zu Besuch haben –, sagen, daß eine besonders glückliche Formulierung für die Richtung, in die die Debatte laufen muß, meines Erachtens die Überschrift des neuen Programms der Sozialisti-

schen Partei Österreichs sein könnte: „Vom Wohlfahrtsstaat zur sozialen Demokratie.“ Darin wird die Skepsis gegenüber zu viel Wohlfahrtsstaat – gerade wir Sozialdemokraten und Sozialisten haben zu viel staatlich gemacht, zu viel zentral gemacht – verbunden mit der Überzeugung, daß eine moderne Industriegesellschaft nur als soziale Demokratie eine freie Ordnung sein kann. Weiter stellt sich die Frage, was auf jeden Fall staatlich geregelt werden muß. Ich nehme an, es hat z. B. niemand vor, die Währungspolitik aus der staatlichen Zuständigkeit herauszunehmen. Wir müssen den Konservativen sagen, daß es nicht angeht, das Staatsproblem so zu diskutieren, als ob mehr Polizei, mehr Verfassungsschutz, mehr Radikalenerlaß, mehr Überprüfung gut seien, hingegen sei im sozialen Bereich, im Dienstleistungsbereich, im Bereich des Versuchs, das Gemeinwohl gegenüber wirtschaftlichen Interessen zur Geltung zu bringen, so wenig Staat wie möglich anzustreben! Das ist schizophoren und kann von uns nicht mitgemacht werden.

Sodann ergibt sich die Frage: Ist es in unserem pluralistischen Staat, in dem Wirtschaft, Gewerkschaften, Verbände nicht nur Macht, sondern auch bedeutende Verantwortung haben, nicht notwendig, zu mehr partnerschaftlicher Zusammenarbeit zu kommen? Ich nenne ein Beispiel, das ja auch immer negativ diskutiert wird, nämlich den Vorschlag in den wirtschaftspolitischen Papieren der SPD, sogenannte Strukturräte zu bilden, die auf dem Gebiet der Strukturpolitik beraten und empfehlen sollen. Das wird dann immer so dargestellt, als ob da die „Strukturärterepublik“ ausgerufen werden soll. Worum es geht, ist doch, eine partnerschaftliche Erörterung über Arbeitsplätze und Investitionen und übrigens auch über die Vergabe von öffentlichen Subventionen zu bewerkstelligen. Ein ganz anderer Bereich ist dann der der sozialen Dienste, über den ja ausgiebig hier gesprochen wurde; d. h. die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand und der freien Wohlfahrtsverbände.

Ein dritter Bereich oder eine dritte Stufe ist der gesellschaftliche Bereich: Diejenigen, die in der Wirtschaft der Meinung sind, daß zuviel staatliche Bürokratie existiert, die sollten sich mit den Gewerkschaften über eine Ausdehnung von § 1 Tarifvertragsgesetz einigem. Oder man könnte einen großen Teil der Probleme „Humanisierung der Arbeitswelt“ mit der Arbeitsstättenverordnung in den Griff bekommen, z. B. denke ich dabei an die Bildschirmarbeitsplätze, die ja für die Beteiligten große Probleme mit sich bringen. Man kann das Problem mit einem Gesetz angehen und mit vielen Verordnungen. Man kann es aber auch mit einem Tarifvertrag machen, wie Steinkühler es in Baden-Württemberg für die IG Metall durchgesetzt hat und dann ohne staatliche Bürokratie diese ja nur die Betriebe betreffenden Fragen auf dem normalen Weg des Tarifvertrages, der Betriebsvereinbarung und des Miteinanderredens von Management

und Betriebsräten regeln. Man kann aber nicht beides zusammen ablehnen – sowohl die staatliche Bürokratie wie auch eine Mitwirkung der Gewerkschaften über die Tarifverträge. Das würde bedeuten, ein Problem, das aus gesundheitlichen und sozialen Gründen geregelt werden muß, ungeregt zu lassen . . .

Schließlich stellt sich die Frage, wie organisiere ich die staatliche Verwaltung, zentral oder dezentral? Sie ist nicht allgemein zu beantworten. Wir werden beispielsweise kaum Währungsentscheidungen dezentralisieren, Verteidigungsentscheidungen auch nicht – dagegen in den sozialen Diensten um so mehr für soziale Dezentralisation eintreten. Für meine Begriffe hätten wir kaum die Privatisierungsdebatte bei den kommunalen Diensten in der jetzigen Form, wenn wir in den Eigenbetrieben und den sozialen Diensten auf der Kommunalebene nicht so bürokratisch vorgegangen wären. Ein großer Teil der Fragen, die unter dem Stichwort Privatisierung diskutiert werden, sind im Grunde Fragen nach Wirtschaftsnähe und Effizienz von kommunaler Verwaltung. Wir sollten den Versuch machen, auch hier von der Polemik wegzukommen und uns selbstkritisch fragen, was wir an besseren Formen der Verwaltung in diesem Bereich aufbauen und fortentwickeln können.

Nächster Punkt wäre das Verwaltungsverfahren. Ich

teile die Kritik, die an der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgebracht wurde. Mich kann man jedenfalls nicht mehr davon überzeugen, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr wesentlich zur sachlichen Verbesserung der Verwaltung beiträgt – das glaube ich einfach nicht. Eine Bürgerbeteiligung, die am Anfang Zeit kostet, mit der Möglichkeit, eigene Experten herinzubringen – ein bißchen sind wir ja im Verwaltungsverfahrensgesetz in diese Richtung gegangen –, die bringt mehr Zufriedenheit für die Bürger und ein besseres Verwaltungsergebnis, als drei Instanzen über 5 Jahre bis zum Bundesverwaltungsgericht in Berlin. Das spricht nicht gegen die Gerichte, die haben sich das nicht ausgesucht. Man muß sich nur mal der Grenzen bewußt werden, was man mit Gerichten machen kann, und was nicht.

Hinzu kommen die schwierigen Fragen Personalauswahl, Bildung und Fortbildung, während dieses Forums diskutiert im Bereich der Reform des öffentlichen Dienstrechts. Ich meine, wir sollten uns da den Koalitionspartnern gegenüber nicht zurückhalten. In dieser Koalition ist dieses Ressort von FDP-Ministern verwaltet worden. Daß wir ein so schlechtes Ergebnis erzielt haben, liegt daran, daß keiner dieser Minister die Reform des öffentlichen Dienstrechts mit Entschiedenheit angefaßt hat. . .

Jürgen Egert: Reform des Arzneimittelgesetzes – Beispiel für selbstbewußte Parlamentsarbeit

Die Arzneimittelsicherheit zu verbessern, ist nicht erst seit dem Contergan-Unglück eine der gesundheitspolitischen Zentralforderungen der SPD. Die erste sozialdemokratische Gesundheitsministerin, Käthe Stobel, hat wichtige gesetzliche Maßnahmen vorgeschlagen und verwirklicht. Von ihr stammen die ersten Vorbereitungen zur Durchführung einer grundlegenden Reform des Arzneimittelrechts, einer Reform, die schließlich 1976 abgeschlossen werden konnte.

Es liegt in der Natur der Sache, daß das Arzneimittelwesen ein komplizierter, unübersichtlicher Bereich ist. Also war die Befürchtung begründet, daß auch ein neues Arzneimittelgesetz zu einem komplizierten, perfektionistischen Paragraphenwerk werden würde, obwohl doch eigentlich mehr Übersichtlichkeit, Klarheit und Verständlichkeit wichtiges Ziel einer solchen Reform sein mußte. Nur an einigen Gesetzen wird das Dilemma deutlich, in dem sich der Gesetzgeber befindet; Sich widersprechende Ziele miteinander in einem sinnvollen Kompromiß zu versöhnen.

Mehr Sicherheit der Bürger vor den sehr komplexen Gefahren der Arzneimittel bedingt einerseits komplexere gesetzliche Regelungen, fordert aber andererseits übersichtliche, verständliche und schnell handhabbare Bestimmungen. Diese beiden gegenläufigen Forderungen in Einklang zu bringen, konnte nicht gelingen. Es ist einleuchtend, daß ein verantwortbarer Kompromiß gefragt war. Es war damit von vornherein klar, daß weder das eine noch das andere Ziel voll erreicht werden konnte.

Die Frage, ob eine Verbesserung der Arzneimittelsicherheit für die Bürger hat erreicht werden können, kann nur beantwortet werden durch eine kritische Prüfung, ob die Ausgewogenheit des erforderlichen Kompromisses wirklich erreicht worden ist. Die Frage also lautet: Ist die Kompliziertheit des Paragraphenwerkes so groß, daß seine Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit aufgehoben worden ist, oder ist etwa die Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit so übergewichtig, daß die gesetzliche Erfassung der komplexen Gefahren nicht gelungen ist? Ich bin überzeugt, weder das eine noch das andere ist eingetreten. Der im Arzneimittelgesetz getroffene Kompromiß ist nicht nur verantwortbar, sondern gelungen.

Deutlich war, daß die Gesetzesberatungen von einer erstaunlich intensiven öffentlichen Diskussion begleitet

worden sind. Angesichts des seit dem Contergan-Unglück wachen öffentlichen Interesses mag dies verständlich sein, zunächst unverständlich scheint jedoch, daß diese Diskussion in erster Linie gerade nicht um die für die Arzneimittelsicherheit besonders bedeutsamen Probleme geführt wurde. Es ging vielmehr um das scheinbare Randproblem des Fortbestandes der Naturheilmittel. Ich habe es stets als bedauerlich empfunden, daß diese Diskussion die Auseinandersetzung um die eigentlichen Probleme der Arzneimittelsicherheit in den Hintergrund hat treten lassen. Denn es ist offensichtlich: Naturheilmittel bringen keine wesentlichen Probleme für die Arzneimittelsicherheit mit sich.

So bedauerlich die Verschiebung des Diskussions-schwerpunktes auch gewesen ist, für mich ist sie verständlich. Zu offenkundig waren Versuche des Ministerialapparates in den ersten Phasen der Vorbereitung des Gesetzes, ein reformiertes Arzneimittelrecht dazu zu benutzen, die Naturheilmittel aus dem Markt zu drängen. Dies hat eine immense Diskussion in Gang gebracht, in deren Verlauf allein bei der SPD-Bundestagsfraktion fast 15 000 Zuschriften eingingen. Dies war ein in diesem Umfang bisher einmaliger Vorgang. Es konnte nicht ausbleiben – der Ministerialapparat zeigte Reaktion; die Vorlage der Bundesregierung, die vom Kabinett verabschiedet wurde, zeigte bereits deutlich, daß man die ursprünglichen Pläne in diesem Umfang nicht mehr weiter verfolgte.

Die SPD-Bundestagsfraktion hatte sich bis zu diesem Zeitpunkt bewußt jedes Beitrages in der öffentlichen Diskussion enthalten. Sie wollte so frei wie möglich ihre Entscheidungen zum neuen Arzneimittelgesetz treffen. So vehement auch die Diskussion um die Naturheilmittel geführt wurde, eines war in diesem medizinischen Schulstreit auf unserer Seite von Anfang an klar: Dem Gesetzgeber steht es nicht zu, in den wissenschaftlichen

Streit wertend einzugreifen und für die eine oder andere Richtung Partei zu ergreifen. Für das Arzneimittelrecht bedeutet dies, beiden Schulen zu ihrem Recht zu verhehlen und beide Schulen mit den ihnen eigenen wissenschaftlichen Maßstäben zu messen. Die Arbeiten des Parlaments an diesem Gesetz haben gezeigt, daß wir diese Bedingung erfüllt haben. Der von der Regierung eingebrachte Gesetzentwurf wurde in der Frage der Naturheilmittel schließlich so verändert, daß wertende Eingriffe des Staates in wissenschaftliche Streitigkeiten unterblieben sind.

Auch in weiteren Fragen des Gesetzes, wie etwa der klinischen Prüfung von Arzneimitteln, sind vom Regierungsentwurf abweichende Bestimmungen beschlossen worden. Ich führe dies nicht an, um auch an diesem Beispiel die These zu bestätigen, kein Gesetz verlasse das Parlament unverändert. Vielmehr macht das aufgezeigte Beispiel der Naturheilmittelproblematik selbst in einem eigentlich völlig untypischen Gesetz sehr deutlich, daß das Parlament auf Bürgerwünsche zu reagieren imstande ist und sich auch gegen die Regierung letztlich durchzusetzen vermag. Sicherlich übersehe ich nicht, daß die ungewöhnlich breite öffentliche Diskussion hierbei geholfen hat. Initial für die Änderungsvorhaben jedoch ist sie nicht gewesen. Gerade prominente Mitglieder aus Bundestagsfraktion und Parteivorstand haben den mit diesem Gesetz befaßten Abgeordneten nachhaltig Unterstützung gegeben und ihnen den Rücken gestärkt bei ihrem Vorhaben, sich gegenüber den Plänen des federführenden Ministeriums durchzusetzen. Die Arbeit am Arzneimittelgesetz hat gezeigt, daß auch bei einer komplizierten Materie ein Parlament nicht unbedingt der Ministerialbürokratie ausgeliefert sein muß, wenn es sich auf seine ureigene Aufgabe konzentriert, politisch zu entscheiden. Dies gibt Anlaß zu hoffen.

Friedhelm Wollner: Bürokratierreform zur Erhaltung der Politikfähigkeit der Regierung

I.

Die gegenwärtige Bürokratie- und Bürokratismus-Diskussion wird von unterschiedlichen Interessen aus und mit unterschiedlichen Zielsetzungen geführt. Es gilt vor allem, die auf Privatisierung und letztlich den Abbau öffentlicher Leistungen und öffentlicher Schutzfunktionen für die sozial Schwächeren zielende Stoßrichtung offenzulegen. Dies geschieht mittlerweile. Ebenso sorgfältig ist darauf zu achten, daß die „Abwehr“ dieser Bürokratiekritik nicht dazu führt, tatsächlich Änderungs-

bedürftiges zu verteidigen. Auf Einsicht in die Notwendigkeit von Bürokratie gründet sich allzuoft die Meinung, daß diese ohnehin nicht änderbar sei. Manche Erfahrung spricht dafür: Es scheint insgesamt einfacher zu sein, Verfassungen zu ändern als Struktur und Arbeitsweise von (nicht nur staatlichen) Bürokratien.

Indes, das Lamentieren darüber ist politisch so sinnvoll wie eine Diskussion über das Wetter. Etwas konkreter muß es schon sein: Die Diskussion orientiert sich zur Zeit an dem Problem des Verhältnisses der Bürger zu den öffentlichen Verwaltungen. Die Bedeutung dieses Bereiches – von der arbeitnehmerfreundlichen Gestaltung der Öffnungszeiten der Amtsstuben über die übersichtliche Gestaltung von Formularen bis zur Bürgerbeteiligung an der Planung – ist kaum zu überschätzen.

Vernünftige Lösungen erfordern hier weniger Gesetze als viele Einzelschritte, mühselige Kleinarbeit und – das Schwierigste – ein Lernen der Verwaltungen mit den Bürgern.

Daneben sollten aber auch das Feld der Bürokratie in obersten Bundes- und Landesbehörden, die Organisation der Ministerien und die Definition und Strukturierung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Erledigung durch Organisation und die Art der Abläufe in und zwischen diesen Organisationen wieder mehr Aufmerksamkeit bekommen. „Wieder“ – das deutet darauf hin, daß dieses Mehr an Aufmerksamkeit schon einmal vorhanden gewesen ist.

In der Endphase der Großen und in den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition gab es ein breites sozialdemokratisches Problembewußtsein für die Bedeutung der Organisation der Exekutive, ihrer Fähigkeit zu rationalem und planvollem Handeln und die Antiquiertheit des damaligen Zustandes der Bonner Ministerien. Diese (historische) Phase war geprägt von einer intensiven wissenschaftlichen Diskussion jener Fragen und von erheblichen Bemühungen um eine Verbesserung der Organisation und des Planungsverhaltens. Im Bereich der längerfristigen Orientierung endete die Diskussion schon bald nach der Bundestagswahl von 1972. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Zu hohe Anfangserwartungen („Planungseuphorie“), Unterschätzen der Schwierigkeiten, politischer Klimawechsel und Skepsis gegenüber den Planungs- und Vorausschaumöglichkeiten nach der ersten Öl- und folgenden Wirtschaftskrise.

Es gibt zwar heute im politischen Bereich fast niemand, der die Struktur der Bundesregierung und ihrer Zusammenarbeit mit den Ländern bei Gemeinschaftsaufgaben nicht für verbesserungsbedürftig hielte, aber die Zweifel an den Verbesserungsmöglichkeiten – angefangen von der inneren Organisation der Ministerien bis zu den Verfassungsbestimmungen über die Gemeinschaftsaufgaben – und ihren Umsetzungschancen sind nach wie vor sehr groß; überdies kann das Interesse an solchen Änderungen für das politische Tagesgeschäft und im Sinne kurzfristiger Erfolgsorientierung schwerlich geweckt werden.

Die verwaltungspolitische Gegenreform stützt sich auf das Argument, daß die deutsche Verwaltung im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit international gut abschneide und die Gefahr, bei Änderungen Bewährtes und Gutes zu verlieren, zu groß sei. In der SPD hat die politische Diskussion sich zu lange auf die Diskussion wirtschaftlicher Lenkungsinstrumente und Steuerungsmechanismen (Investitionslenkung) beschränkt und die organisatorischen und verwaltungsmäßigen Voraussetzungen und Probleme vernachlässigt.

Ein Überbleibsel dieser Diskussion ist der „Bundesentwicklungsplan“ – als umfassender Rahmenplan, der aus dem Bundesraumordnungsprogramm hervorgehen

soll, noch immer gelegentlich strapaziert, obwohl die Entwicklung der Entwicklungsplanungen von Bund und Ländern diesen Begriff eigentlich nicht mehr ganz rechtfertigt und die parlamentarische Kontrolle solcher Pläne mehr als unterentwickelt ist.

Die Bedeutung der Kontinuität der Verwaltung und die Leistung, die sie erbringt, sind zu würdigen, aber gerade die Organisation der obersten Teile der Verwaltung muß sich wandelnden gesellschaftlichen Problemlagen anpassen und veränderten politischen Prioritäten und Strategien Rechnung tragen. Tiefgreifend haben sich die politischen Handlungsbedingungen in den Jahren seit 1973 verändert: Geringere Wachstumsraten, Arbeitsplatzmangel und Strukturwandel, verschärfte Verteilungskämpfe, die Sicherung der Energieversorgung und der Zwang, mit Energie und natürlichen Ressourcen sparsamer als bisher umzugehen, die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung des Netzes der sozialen Sicherung und die Dauerstrukturkrise der öffentlichen Finanzen erfordern organisatorische Konsequenzen. In den alten Strukturen schlagen zwangsläufig die alten Muster und Strategien zur Lösung der Probleme durch. Historisch und durch politisch ganz anders motivierte Entscheidungen gewachsene Zuständigkeiten und Zuständigkeitsverteilungen engen nicht nur den Spielraum bei Handlungen und Programmen ein, sondern wirken bereits bei der Definition der Probleme als eine Schranke, die Zusammenhänge ausschließt, die außerhalb der eigenen Zuständigkeit liegen. „Kumpanei“ der Fachorganisation mit der Lobby, die ihr eigentlich „gegenüber“ stehen sollte, verlagert die Linie der Auseinandersetzung der Interessen in die Verwaltung. Innen und außen kooperieren die Lobbies beim Kampf um die politischen Ressourcen – zugedeckt wird die Interessenbezogenheit auch der innerbürokratischen Willensbildung mit dem Mantel einer unparteilichen und unpolitischen Fachbezogenheit neutraler Beamter.

Den einzelnen Organisationseinheiten fehlt nicht nur eine gemeinsame Analyse – selbst Grundinformationen und Prognosen stimmen nicht überein. Dies vergrößert den innerbürokratischen Arbeitsaufwand und führt zwangsläufig zu Reibungsverlusten; das Ganze wird freundlich als „Koordination“ bezeichnet.

Neu ist das alles nicht: Das „Kleinarbeiten“ von Änderungsbestrebungen und innovativem Willen in der Hierarchie ist schon oft und ausreichend beschrieben worden. Das Erstaunliche ist, daß man theoretisch begriffene Probleme des Apparates in der Realität in einer Art und Weise wirken sehen kann, daß man glauben könnte, die Reformdiskussion der letzten Jahre habe nie stattgefunden.

II.

Strukturelle Änderungen der Wahrnehmung und Erledigung staatlicher Aufgaben müssen – bei einer

Korrektur der größten Fehlentwicklungen und einer vernünftigen Therapie – die Gestaltung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern in der Finanzverfassung und bei den verschiedenen Arten der Gemeinschaftsaufgaben einbeziehen. Obwohl in fast allen Ländern mehr oder weniger starke Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben geübt wird, ist zur Zeit eigentlich nicht davon auszugehen, daß die Konfrontationshektik der Ländermehrheit hier sinnvolle Lösungen zuläßt. Der kleinste gemeinsame Nenner besteht im Status quo.

Dies darf den Bund jedoch nicht daran hindern, für seinen eigenen Bereich nach besseren Aufgabenzuordnungen zu suchen. Eine Menge Papier ist dafür schon beschrieben worden: Von der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform über die Enquete-Kommission zur Verfassungsreform, von der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstes bis zur Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel.

Einigkeit besteht eigentlich darüber, daß die Strukturprobleme der Arbeit innerhalb der Ministerien sich langfristig nur, unter Abbau von Hierarchie und Formalorganisation, durch projektgruppenorientierte Arbeit und projektgruppenähnliche Strukturen lösen lassen. Das Prinzip des Ressortegoismus, verstärkt durch den Profilierungszwang der politischen Leitung, ist weithin stärker als das kooperationsbetonte Kabinettsprinzip, die beide neben der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers im Grundgesetz stehen.

Es gibt nur Gründe, die dagegen sprechen, daß die Zuständigkeiten für Maßnahmen des Energiesparens oder für die Erhaltung der natürlichen und gesunden Umwelt oder für die Entwicklung der Raumstruktur auf so viele Ministerien verteilt sind, wie sie es sind. Selbst die Zuständigkeit für das an Bedeutung zunehmende Gebiet der Meeresforschung teilen sich acht Ministerien. Was dabei leidet, ist nicht nur die Zusammenarbeit, sondern bereits das Erkennen von Zusammenhängen und Wechselwirkungen, was meistens das Ausbleiben von vorbeugenden Maßnahmen und an den Ursachen ansetzenden Lösungen bedeutet.

Mag es auch als vordergründig erscheinen und Strukturprobleme vernachlässigen: Die Verteilung und Zuordnung von Aufgaben und ihre Zusammenfassung in Ressorts bestimmen die möglichen politischen Strategien der Administration in nicht unerheblichem Maße.

Die Problemlage „Erhaltung der Gesundheit der Menschen“ z. B. ist, betrachtet als Aufgabe des Baus von Krankenhäusern und der Produktion von Medikamenten, kaum lösbar. Um den Schutz der Umwelt – also auch um vorbeugende und erhaltende menschliche Gesundheitspflege – kümmert sich ein anderer Minister, um die gesunde Ernährung wieder ein anderer, der gleichzeitig die Herstellung ungesunder Lebensmittel aus „agrarpolitischen“ Gründen subventioniert.

Das Gesundheitserhaltungsmittel Sport ressortiert

auch nicht beim Gesundheitsminister und wird vielleicht deshalb zu sehr unter dem Gesichtspunkt der Förderung nationaler Eliten als unter gesundheitspolitischen Fragestellungen gesehen. Um Gesundheitsschutz bei der Arbeit und im Verkehr kümmern sich auch andere; und da es keinen Minister für private Haushalte gibt, der ein Gesundheitsschutzprogramm für die Arbeit im Haushalt durchführen könnte, passieren hier vielleicht so viele Unfälle.

Die Problemlage Wohnen, die sich im übrigen auch unter dem Gesichtspunkt der vorbeugenden Gesundheitserhaltung betrachten läßt, ist genausowenig sinnvoll zusammengefaßt. Verbesserung des Wohnens auf dem Lande betreibt der Landwirtschaftsminister, die Verbesserung des Wohnens in der Stadt der Städtebauminister, beide Arten des Wohnens werden vom Verkehr beeinträchtigt, weil der Verkehrsminister an anderen Zielen als denen der Ruhe und der Qualität von Wohnlagen orientiert ist.

Ähnlich ist es mit der Problemlage der unterschiedlichen Verteilung von Chancen in den Regionen der Bundesrepublik: Vom Ausgleich der unterschiedlichen Lebensbedingungen her betrachtet dies der Raumordnungsminister – ohne Geld. Mit Geld kümmern sich um regionale Wirtschaftsprobleme der Wirtschaftsminister, um regionale Arbeitsmarktprobleme der Arbeitsminister, um den ländlichen Raum der Landwirtschaftsminister, um die Ausbildungschancen der Bildungsminister. Das Steuereinnahmesystem des Finanzministers wiederum wirkt diesen „Politiken“ und ihren Zielen entgegen.

Aufgabenmäßig zusammenfassen läßt sich dies alles kaum, aber sicher sinnvoller zuordnen. Vermeidbar sind in jedem Fall die vielen unterschiedlichen Gebieteinheiten, Programmregionen, Indikatoren, Kennziffern, Förderungsmechanismen, -instrumente und -arten.

Geht man davon aus, daß hinter jeder gewachsenen „Struktur“ sich mittlerweile ein Besitzstand verbirgt, ist klar, daß diese Art der Entbürokratisierung nicht als bloße „Entrümpelung von Vorschriften“ ablaufen kann, sondern ein konflikthafter Prozeß ist, der langfristig immer unvermeidbarer und schmerzhafter wird.

III.

Hinderlich sind nicht nur die Strukturen der Organisation, sondern auch das starre Recht des öffentlichen Dienstes. Auch diese Reform ist seit langem in der Diskussion und kommt kaum von der Stelle.

Ein konkretes Beispiel: Seit Jahren gibt es in der Diskussion um die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, bezogen auf die „politiknahen“ Leitungsfunktionen in den oberen Rängen der Ministerien, den Vorschlag, zur Erhöhung der personellen Flexibilität diese Leitungsfunktionen nicht mehr als „Ämter“ auf Lebenszeit, sondern nur noch zeitlich begrenzt

– etwa für die Dauer einer Legislaturperiode oder für sechs Jahre – zu vergeben. Es würde bedeuten, daß die traditionelle Beamtenlaufbahn etwa mit der Besoldungsgruppe A bzw. auf Referentenebene endet und alle höheren Funktionen nur noch auf Zeit mit entsprechender finanzieller Rückstufung nach Ablauf der Zeit vergeben werden.

Dies würde die unbedingt notwendige größere personelle Flexibilität in diesem Bereich gewährleisten können, die Operationsmöglichkeiten der politisch Verantwortlichen vergrößern und auch die Probleme bei Regiewechseln und -umbildungen verringern.

Ein Ministerium, in dem die entsprechenden Funktionen mit nicht kurz vor der Pensionierung stehenden Beamten besetzt sind, kann heute ggf. über mehrere Legislaturperioden hinweg personell und damit auch weitgehend organisatorisch bewegungsunfähig sein – ungeachtet der eintretenden Änderungen in der politischen Orientierung der Leitung und der sich ändernden Aufgaben und Anforderungen.

Es ist halt noch so, daß die Entscheidungen über die Besetzung dieser Positionen von den Ministern nicht immer unter den Gesichtspunkten einer langfristigen Orientierung an den politischen Aufgaben getroffen werden. Die Nachfolger und der Steuerzahler haben darunter zu leiden.

Dieser Vorschlag der Vergabe höherer „politischer“ Beamtenfunktionen auf Zeit ist in der Diskussion der letzten Jahren von vielen Seiten aus gemacht worden: Vom ehemaligen Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Schäfer, über eine starke Minderheit in der Studienkommission der Bundesregierung für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes bis hin zu den Parteien: Vorgeschlagen haben dies u. a. Forschungsminister Volker Hauff und der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Karl Liedtke in der SPD, der ehemalige Innenminister Maihofer und andere in der FDP und sogar der CDU-

Politiker Schwarz als Innenminister von Rheinland-Pfalz.

Was ist nach diesen Vorschlägen geschehen? In der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage hat die Bundesregierung im Juni 1976 zu diesem Vorschlag erklärt: „Die Bundesregierung hat sich hierzu noch keine abschließende Meinung gebildet, aber sichergestellt, daß dieser Problembereich zügig bearbeitet wird.“

Sie konnte aber bereits hinzufügen: „Schon jetzt kann gesagt werden, daß bei der Verwirklichung des Vorschlages im Interesse der Funktionsfähigkeit der Verwaltung im demokratischen Staat besondere Besoldungs- und Versorgungsregelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit und damit der Einsatzbereitschaft und Fähigkeit der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes in den Spitzenfunktionen der Verwaltung notwendig sein werden.“ (Bundestagsdrucksache 7/5433)

Dies ist, könnte man hinzufügen, offensichtlich nur für die Erhaltung der Einsatzbereitschaft und -fähigkeit der höheren Beamten notwendig: Bei den Vorzimmerdamen dieser höheren Beamten ist die finanzielle Zurückstufung ohne Ausgleich, z. B. bei der Übernahme einer Tätigkeit in der „Kanzlei“ oder im Vorzimmer eines weniger hohen Beamten, schon jetzt und ohne Probleme möglich.

Es gibt zwar mittlerweile ein Aktionsprogramm der Bundesregierung für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes, mit einer Verwirklichung ist aber in dieser Legislaturperiode nicht mehr zu rechnen. Es wird noch immer geprüft. – Die tiefgreifende Entbürokratisierung der politischen Verwaltung (d. h. nicht der Abbau von Personal, sondern die Steigerung ihrer Fähigkeit, gesellschaftliche Probleme zu erkennen und politisch gewollte Lösungen zu entwickeln und durchzusetzen) ist eine dringende, weil vernachlässigte politische Aufgabe.

Die Bundesregierung hat für die nächste Legislaturperiode einen großen Handlungsbedarf.

Rainer Diehl: Eine Sprache wird zerstört Die Bürokratisierung unserer Sprache

Auf dem Höhepunkt der Abhöraffaire Traube bemerkte der SPD-Abgeordnete Hugo Brandt, der Begriff „Lauschangriff“, den der damalige Bundesinnenminister Maihofer in der Diskussion verwandt hatte, sei „eine Wortkombination, die mich schaudern läßt.“ Die absonderliche Wortschöpfung ist mittlerweile, von der Duden-Redaktion sorgfältig registriert, in die politische Alltagssprache eingegangen und droht, ihren Schrecken zu verlieren.

Jener Vorgang ist gewiß kein Einzelfall. Bürokratisie-

rung vollzieht sich in unserer Gesellschaft überwiegend auf sprachlicher Ebene und fast unbemerkt von Germanisten und Sprachwissenschaftlern, die ihr Augenmerk mit Vorliebe auf die Beziehungen zwischen Umgangssprache und Hoch-/Schriftsprache oder auf schichten-spezifisch unterschiedliches Sprachenverhalten richten. Selten geht die Auseinandersetzung mit der Sprache der Bürokratie über das bloße Sammeln von Stülblüten hinaus. Selbst die kritische Bemerkung des Bundeskanzlers, er könne seine eigene Wasserrechnung kaum mehr verstehen, wurde eher als Bonmot denn als ernsthafte Mahnung, sich einer bürgernahen Sprache zu befleißigen, aufgenommen.

Es ist unschwer zu erraten, daß die bürokratische Sprache eine lange und fast ungebrochene Tradition hat.

In den landesherrschaftlichen und städtischen Verwaltungen des Mittelalters bildeten sich sogenannte Kanzleisprachen heraus, die sich durch besondere stilistische Schwerfälligkeit, durch eine nahezu sklavische Anlehnung an die lateinische Syntax, durch einen engbegrenzten, juristischen Formeln und Floskeln verhafteten Wortschatz auszeichneten. Obwohl in lautlich-formaler Hinsicht weit fortgeschritten, waren diese Kanzleisprachen außerstande, jenen Sprachenausgleich zwischen Ober- und Niederdeutschem voranzubringen, den schließlich die Luthersprache leisten sollte. Die tiefe Kluft, die die Kanzleisprache von der allgemeinen Volks- und Verkehrssprache trennte, blieb bestehen – bis in unsere Tage.

Parallel zur wachsenden Bürokratisierung unserer Gesellschaft, die auch den Kommunikationszusammenhang Verwaltung – (verwalteter) Bürger verstärkt, wird die Sprache von einem schleichenden Bürokratisierungsprozeß erfaßt. Interessanterweise findet dabei kein Austausch oder Ausgleich von sprachlichen Mustern und Stilen statt; vielmehr beeinflußt die bürokratische Sprache, mit der der Bürger im Alltag ständig konfrontiert wird, einseitig die Entwicklung des gesamten schriftsprachlichen Ausdrucks in der Gesellschaft. Immer wiederkehrende Formeln, Floskeln, Sprachnormen und Stereotype der Kanzleisprache gehen in die Alltagssprache über. Niemand bestreitet heute mehr, daß dies eine verbliche, ja sprachzerstörerische Entwicklung ist, der dringend entgegengewirkt werden muß. Denn sprachliche Prozesse haben die Eigenart, irreversibel und unaufhaltbar zu sein.

Vielfach übersehen wird in diesem Zusammenhang, daß der Kanzleistil selbst nicht statisch ist, sondern sich seiner immanenten Logik entsprechend, weiterentwickelt und dadurch ohnehin vorhandene Deformationstendenzen der Alltagssprache noch zusätzlich verstärkt.

Als die wohl charakteristischste Eigenart des Kanzleistils ist die Neigung zu substantivischen Sätzen und zur Substantivierung überhaupt anzusehen: Ganze Satzglieder, Tätigkeitswörter (Verben), Eigenschaftswörter (Adjektive) und Umstandswörter (Adverbien) werden nahezu zwanghaft zu Hauptwörtern (Substantiven) gepreßt. So heißt es z. B. in einem Verwaltungsschreiben statt: „Wird die geplante Brücke nicht sofort gebaut, wird der Gemeinde großer Schaden entstehen“, jetzt korrekt verdeutsch: „Beim Unterbleiben der sofortigen Inangriffnahme des Brückenbauprojekts wird der Gemeinde großer Schaden entstehen.“

Substantivierungen wie „Belassung“, „Freimachung“, „Vermeidung“, „Inbetrachtziehung“, „Vorlegung“ (von Plänen), „Hegung“ (von Zweifeln), „Befürwortung“, „Bezuschussung“, „Indienststellung“, „Vortragung“ (von Gründen), „Zurverfügungstellung“ mögen zwar heute noch befremdend wirken, analoge Wortbildungen wie „Gewährleistung“, „Einbeziehung“, „Durchführung“,

„Schaffung“, „Instandsetzung“, „Festlegung“, „Einschätzung“ sind jedoch bereits feste Bestandteile unseres alltäglichen Sprachgebrauchs geworden.

Hinter diesen – und übrigens auch den meisten anderen – bürokratischen Eingriffen in die Sprache steht ursprünglich das Streben nach sprachlicher Ökonomie, nach Einsparung sprachlicher Ausdrucksmittel zu dem Zweck, Informationen so weit wie möglich zu verkürzen und dadurch Informationsaustausche zu beschleunigen. Natürlich verliert diese Praxis genau dort ihren Sinn, wo die Kürze der Information die Prägnanz und Verständlichkeit eines Textes beeinträchtigt. Hier lassen sich in behördlichen Schriftsätzen denn auch zahllose grammatische und semantische Fehler ausmachen. So ist z. B. von der „Einbeziehung des Hanggeländes in den Badebetrieb“ die Rede. Eine Klägerin „behält sich die Geltendmachung des ihr erwachsenen Schadens durch Zerstörung des Anwesens vor.“ Eine Kommunalverwaltung wird „beauftragt, für die Innenstadt einen Maßnahmenkatalog [statt: Katalog von Maßnahmen] aufzustellen, durch die die jetzt bestehenden Lücken und Engpässe für den Fahrradverkehr der Beseitigung zugeführt werden. Hierbei ist insbesondere an eine reibungslose Befahrbarmachung der Verkehrskreuzungen für Radfahrer durch Einbeziehen in die Fußgängerübergänge mit besonderen Streifen für die Radfahrer durch Verbesserung der betreffenden Ampelphasen und durch Schaffung gesicherter Fahrradwege mit Hilfe von Abmarkierungen gedacht, wo die Fahrbahnbreite dies zuläßt.“

Die substantivische Verkürzung von Sätzen verführt nicht selten dazu, Verben falsch oder falsche Verben zu gebrauchen: „Die endgültige wohnungsmäßige Versorgung wird alsbald versorgt.“ – „Die Verwaltung wird die Verwirklichung dieses landschaftlichen Gestaltungskonzepts baldmöglichst aufstellen.“ – „Erfahrungen anderer Städte haben gezeigt, daß mit dem Vorhandensein eines Krematoriums die Einäscherungen im allgemeinen angestiegen sind.“

Oft erreicht die Einsparung vermeintlich überflüssiger sprachlicher Informationen einen Grad, an dem ganze Sätze tautologisch (einen Sachverhalt doppelt wiedergebend) oder schlechterdings sinnlos werden: „Die auszubauende Verkehrsfläche wird, soweit sie asphaltiert wird, in Asphalt ausgeführt.“ – „Die vom Gesetz über die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personenverkehr betroffenen Personen werden unentgeltlich befördert.“ – „Der Schnee- und Kälteeinbruch im Winter 1978/79 führte zu dem ersten strengen Winter seit Inbetriebnahme des Stadtbahnwagens im Jahre 1978.“

Der Neigung zur sprachlichen Ökonomie ist es auch zuzuschreiben, wenn immer mehr „Klebewörter“ aus der Kanzleisprache in die Alltagssprache übergehen. Es handelt sich dabei um einen relativ alten Typ der Wortbildung (z. B. „Donaudampfschiffahrtsgesellschaft“,

„Spätheimkehrer“), der jedoch heute bis zur Absurdität angewandt wird: „Busbuchhaltestellenanlegung“, „Beeinträchtigungsvermeidung“, „Nachtragshaushaltsmittelneueranschlagung“ oder „Wohnbaureserveflächenbebaubarkeit“ sind einige erschreckende Beispiele dafür.

Bei solchen sprachlichen Freistilübungen wird eine Bürokratie nicht selten sogar wortschöpferisch tätig. Statt in einer StaÙe Ampeln zu errichten, wird nunmehr eine „Verampelung“ durchgeführt oder schlicht: „verampelt“. Briefe, auf die sich die Verwaltung bezieht, werden zu „Bezugsschreiben“. Während seiner wohl kaum ganztägigen (= 24stündigen) Arbeit erfindet ein Polizeibeamter die „ganznächtlige Straßenbeleuchtung“.

Unsicherheiten und Fehler zeigen sich ebenfalls beim Gebrauch ungewöhnlicher Adjektive. So meint der Begriff „schulische Versorgung“ in einem Behördenschreiben nicht die Versorgung der Bevölkerung mit Schulen (so der Wortsinn), sondern die Versorgung der Schulen mit Lehrmitteln. Ähnlich verhält es sich mit „leichtathletischen Kunststoffanlagen“, „sportlichen Angeboten“, „langfristiger Benutzbarkeit“, „verbessertem Schulschwimmen“ oder „angemessenen Zeitdauerabläufen“.

Auf das Vorstellungsvermögen der Empfänger behördlicher Schriftsätze wird kaum Rücksicht genommen. Sachverhalte, die der Bürokrat selbst nur noch mühsam nachvollziehen kann, vor allem wenn ihm Orts- oder Sachkenntnisse abgehen, werden in aller Regel mit äußerster Nachlässigkeit sprachlich eingekleidet. Um etwa den Sinn des folgenden Satzes zu verstehen, muß der Empfänger, selbst wenn er ortskundig ist, schon einen Stadtplan zur Hand nehmen: „Es ist der hier von den Reitern genutzte rückwärtige Weg bei gleichzeitiger Überquerung der Adolfsstraße beizubehalten und anstelle des vorgesehenen Reitweges über die Hauptstraße, Kreuzung und Kaiserstraße diesbezüglich hier langfristig gesehen eine Unterführung der Adolfsstraße als Fuß- und Reitweg vorgesehen.“

Ein rheinischer Oberstadtdirektor bittet um einen „Bericht über die Auswirkung der Störanfälligkeit von Lichtsignalanlagen auf die Abschaltung zur Nachtzeit“. Korrekt antwortet ihm der zuständige Polizeipräsident: „Die im Bezugsschreiben (!) des Oberstadtdirektors aufgeführten Lichtsignalanlagen sollten weiterhin zur Nachtzeit ausgeschaltet bleiben, da sie in dieser Zeit weder aus Gründen der Sicherheit oder (!) der Leichtigkeit (!) des Verkehrs erforderlich sind.“ Genau das wollte der Oberstadtdirektor aber gar nicht wissen! Ihm ging es um die Frage, ob Ampeln, die nächtens ausgeschaltet werden, störanfälliger als andere seien. Durch die Unfähigkeit der einen Behörde, ihr Anliegen präzise und gemeinverständlich auszudrücken, wird die Arbeitskraft einer anderen Behörde nutzlos vergeudet. Bürokratische Sprachökonomie, die mithelfen sollte zu rationalisieren, Zeit und Arbeit zu sparen, schlägt in ihr Gegenteil um:

Der Zeitaufwand, der beim Formulieren von Sätzen eingespart wird, geht bei dem Empfänger, der sich mühen muß, das alles zu verstehen (und richtig zu verstehen!), doppelt verloren. Die Bürokratie tendiert so dazu, sich selbst lahmzulegen und ihre Effektivität zu verlieren.

Ein weiteres auffallendes Merkmal des Behörden-deutschs ist das Zurücktreten des Dativs (Wem-Fall) gegenüber dem Akkusativ (Wen-Fall). In den meisten Fällen wird der Dativ durch präpositionale Umschreibung („Wir schrieben *an Sie*“ statt „Wir schrieben *Ihnen*“) oder durch den Gebrauch von „be-“Verben (jemanden *beliefern*, *bescheiden*, *beschuldigen*, *betrauen*, *beschuhen*, *ansprechen*; etwas *bewalden*, *beschicken*, *bezißern*, *bevorraten*) vermieden. – Der israelische Germanist Leo Weisgerber, der den Dativ als den „Kasus der persönlichen Beziehungen“ bezeichnet, vertritt die Auffassung, daß die „Akkusativierung“ sprachethisch als ein Zeichen der Entpersönlichung zu werten sei. Es zeigten sich dabei Verschiebungen in der sprachlichen Einschätzung bzw. Wertschätzung von Menschen und Sachen. Mit anderen Worten: Im gleichen Maße, in dem der Mensch *Objekt* des Handelns anonymer Bürokratien wird, vollzieht die Sprache denselben Prozeß nach, indem sie zur Verdinglichung der Person und zur Vermenschlichung von Sachen tendiert.

Dieser Vorgang zeigt eine fortschreitende Entfremdung an, der die Menschen in der Kommunikation der verwalteten Gesellschaft unterworfen sind. Der Bürger wird zum Verwaltungsobjekt – auch sprachlich: als „*Akte Schulze*“ oder „*Angelegenheit Meier*“, als „*Vorgang Müller*“ oder „*Sache Schmitz*“. – Ist die „Verwaltung von Sachen“, die Karl Marx an die Stelle der „Herrschaft über Menschen“ treten sehen wollte, auf makabre Weise verwirklicht?

Niemand wird ernsthaft behaupten wollen, es gebe geborene Bürokraten. Auch der persönliche Sprachstil ist nicht angeboren, sondern er wird erworben. Mannigfaltige „literarische“ Einflüsse, mit denen der Mensch im Laufe seines Lebens konfrontiert wird, prägen seinen eigenen persönlichen Schreibstil. Junge Beamte oder Angestellte, die in den Dienst einer Behörde eintreten, machen zunächst einmal einen sprachlichen Sozialisationsprozeß durch. Sie treffen auf den unverwechselbaren Kanzleistil mit seinen langen Traditionen und eignen sich allmählich und unmerklich dieselben „bewährten“ bürokratischen Formeln, Floskeln und Ausdrucksweisen an.

Wer sich den vorgegebenen Ausdrucksschemata, der herrschenden Sprachnorm anpaßt, spart Zeit, eckt nicht an, muß sich nicht der Mühe unterziehen, den eigenen Sprachschatz zu pflegen oder gar zu erweitern, den eigenen sprachlichen Stil phantasievoll weiterzuentwickeln und zu kultivieren. Nahezu zwangsläufig verliert der Bürokrat seine sprachliche Ausdrucksfähigkeit und Bewegungsfreiheit. Der in ungezählten Bürokratengene-

rationen entwickelte Kanzleistil wird weiter tradiert, die Sprache bis zur Unkenntlichkeit deformiert.

Wo Diktiergeräte verwandt werden, schreitet die Verwilderung der Sprache noch schneller voran. Ohne Rücksicht auf die Verständlichkeit des später schriftlich fixierten Textes werden elementare Ordnungsprinzipien des Satzbaus mißachtet und einzelne Satzteile grammatisch falsch aneinandergereiht. Man schreibt, wie man spricht, – und nicht allein schlechtes Deutsch. Wenn es nur das wäre! Die bürokratisierte Sprache, entmenschlicht, funktionalisiert und stereotypisiert, verliert ihre Qualität als humanes Ausdrucksmittel, als Mittel der Kommunikation zwischen Menschen. Kommunikation, wie sie stattfindet, ist nunmehr Kommunikation zwischen Funktionsträgern eines vorgegebenen Ordnungsgefüges. Die Erstarrung des Verwaltungsapparates findet in der Erstarrung der Verwaltungssprache ihre genaue Entsprechung.

Entscheidungen und Maßnahmen, die eine Verwaltung trifft, werden, in „bewährte“ – weil durch Verwaltungsgerichtsentscheidungen seit Jahrzehnten abgesicherte – und tradierte Worthülsen gepreßt, unangreifbar und unanfechtbar. Der Beamte, der sich an starren bürokratischen Sprachmustern und Schreibstilen orientiert, kann nichts falsch machen. Eigenverantwortlichkeit und

eigenes Engagement wird zugunsten eigener Bequemlichkeit und Rechtssicherheit aufgegeben. Darin trifft sich der Kanzleistil mit der hierarchischen Struktur, aber auch mit dem Selbstverständnis des Öffentlichen Dienstes.

Ein Postbeamter, der schlicht und volksnah schrieb: „Wir bitten Sie, Ihr neues Telefonbuch abzuholen“, würde ja keine hoheitliche Tätigkeit ausüben. Daher schreibt er: „Wir bitten Sie, die Abholung des Fernsprechteilnehmerverzeichnis vorzunehmen.“

Die Sprache der Bürokratie wirkt eben auch auf das Bewußtsein des Bürokraten zurück. Korrekterweise *denkt* er auch in den Kategorien der „Zuständigkeit“, „Zumutbarkeit“ usw., jenen Kategorien also, die er durch ständigen dienstlichen Gebrauch verinnerlicht hat. Wie es um sein politisch-soziales Verhalten bestellt ist, wagt man schon gar nicht mehr zu fragen. Vielleicht, möchte man resignierend schließen, ist dieser bürokratischen Sprachzerstörung durch eine systematische Sprachzerziehung und Stilübung im Rahmen der Verwaltungsausbildung gar nicht mehr beizukommen, sondern höchstens durch eine grundlegende Reform des Öffentlichen Dienstes. Dennoch sollte es versucht werden. Das Problem der Bürokratisierung der Sprache ist weit dringlicher und politischer, als es scheinen mag.

Thaddäus Troll: Betreffs Rotkäppchen In amtlichem Sprachgut beinhaltet

Im Kinderanfall unserer Stadtgemeinde ist eine hierorts wohnhafte, noch unbeschulte Minderjährige aktenkundig, welche durch ihre übliche Kopfbedeckung gewohnheitsrechtlich Rotkäppchen genannt zu werden pflegt. Der Mutter besagter R. wurde seitens deren Mutter ein Schreiben zustellig gemacht, in welchem dieselbe Mitteilung ihrer Krankheit und Pflegebedürftigkeit machte, worauf die Mutter der R. dieser die Auflage machte, der Großmutter eine Sendung von Nahrungs- und Genußmitteln zu Genesungszwecken zuzustellen.

Vor ihrer Inmarschsetzung wurde die R. seitens ihrer Mutter schulisch über das Verbot betreffs Verlassens der Waldwege auf Kreisebene belehrt. Dieselbe machte sich infolge Nichtbeachtung dieser Vorschrift straffällig und begegnete beim Übertreten des bezüglichen Blumenpfückverbotes einem polizeilich nicht gemeldeten Wolf ohne festen Wohnsitz. Dieser verlangte in unberechtigter Amtsanmaßung Einsichtnahme in das zu Transportzwecken von Konsumgütern dienende Korbbehältnis und traf in Tötungsabsicht die Feststellung, daß die R. zu ihrer verschwägerten und verwandten, im Baumbestand angemieteten Großmutter eilends war.

Da wolfseits Verknappungen auf dem Ernährungssektor vorherrschend waren, faßte er den Beschluß, bei der Großmutter der R. unter Vorlage falscher Papiere vorsprachig zu werden. Weil dieselbe wegen Augenleidens krank geschrieben war, gelang dem in Freßvorbereitung befindlichen Untier die diesfallsige Täuschungsabsicht, worauf es unter Verschlingung der Bettlägerigen einen strafbaren Mundraub zur Durchführung brachte.

Ferner täuschte das Tier bei der später eintreffenden R. seine Identität mit der Großmutter vor, stellte derselben nach und stellte er weiterhin durch Zweitverschlingung der R. seinen Tötungsvorsatz erneut unter Beweis.

Der sich auf einem Dienstgange befindliche und im Forstwesen zuständige Waldbeamte B. vernahm Schnarchgeräusche und stellte deren Urheberchaft seitens des Tiermaules fest. Er reichte bei seiner vorgesetzten Dienststelle ein Tötungsgesuch ein, das dortseits zuschlägig beschieden und pro Schuß bezuschußt wurde. Nach Beschaffung einer Pulverschießvorrichtung zu Jagdzwecken gab er in wahrgenommener Einflußnahme auf das Raubwesen einen Schuß ab.

Dieses wurde in Fortführung der Raubtiervernichtungsaktion auf Kreisebene nach Empfangnahme des Geschosses ablebig. Die gespreizte Beinhaltung des Totgutes weckte in dem Schußgeber die Vermutung, wonach der Leichnam Menschenmaterial beinhaltet. Zwecks diesbezoglicher Feststellung öffnete er unter Zu-

hilfenahme eines Messers den Kadaver zur Totvermarktung und stieß hierbei auf die noch lebhaft R. nebst beigehefteter Großmutter. Durch die unverhoffte Wiederbelebung bemächtigte sich beider Personen ein gesteigertes, amtlich nicht zulässiges Lebensgefühl, dem sie durch groben Unfug, öffentliches Ärgernis erregenden Lärm und Nichtbeachtung anderer Polizeiverordnungen Ausdruck verliehen, was ihre Haftpflichtma-

chung zur Folge hatte. Der Vorfall wurde von den Kulturschaffenden Gebrüder Grimm zu Protokoll genommen und starkbekinderten Familien in Märchenform zustellig gemacht.

Wenn die Beteiligten nicht durch Hinschied abgegangen und in Fortfall gekommen sind, sind dieselben derzeit noch lebhaft.

Hartmut Krebber: Bürgernähe ist ein gefälligeres Wort für Entbürokratisierung

Wer den Gebrauch des Stichwortes „Bürgernähe“ aufmerksam zur Kenntnis nimmt, dem fällt zunächst auf, daß es sich offenbar um einen Begriff handelt, der in sehr unterschiedlichen Zusammenhängen gebraucht wird. Da sind die Politiker unterschiedlichster Couleur, für die Bürgernähe das Gebot der Stunde ist, da sind die Verwaltungen, die sich um mehr Bürgernähe bemühen. Nicht bürgernah zu sein ist ein schwerer Mangel.

Alle wollen Bürgernähe, die Frage ist nur, was damit gemeint ist. Mit der Bürgernähe verhält es sich genauso wie mit der Demokratie oder der Freiheit. Niemand ist gegen Demokratie und niemand ist gegen Freiheit. Auch hier muß ja jeweils genau geprüft werden, was mit Demokratie und was mit Freiheit gemeint ist.

Im Unterschied zu den beiden zuletzt genannten Begriffen, zeichnet sich der Begriff der Bürgernähe jedoch dadurch aus, daß er erst seit kurzer Zeit in die politische Sprache eingedrungen ist. Vor zehn Jahren war Bürgernähe ein selten vorkommender Begriff, der sich dann bis heute zu einem politischen Modewort entwickelt hat. Von daher stellt sich die Frage nach den Ursachen für diese Entwicklung.

1. *Die Aktualität des Begriffs der Bürgernähe und ihre Ursachen.*

Der Hinweis auf die Bürgerinitiativen liefert einen ersten Gesichtspunkt für die Überlegungen, warum das Stichwort „Bürgernähe“ gerade gegenwärtig so intensiv diskutiert wird. Die ersten Bürgerinitiativen entstanden gegen Ende der sechziger Jahre. Sie bedeuteten für die staatlichen Organe insofern eine Herausforderung, als hier Bürger von den vorgezeichneten, um nicht zu sagen vorgeschriebenen, Wegen der politischen Teilhabe und Teilnahme abwichen und auf direktem Wege versuchten, bestimmte Ziele zu erreichen bzw. bestimmte Vorhaben zu verbinden. Das Problem der politischen Parteien bestand und besteht darin, daß sie Einzelfragen

wie den Bau eines Atomkraftwerks oder einer Autobahntrasse im Rahmen und Zusammenhang eines Gesamtprogramms diskutieren und entscheiden müssen. Bürgerinitiativen sind in den allermeisten Fällen auf ein einziges Ziel ausgerichtet, sind sogenannte „single purpose movements“ und unterliegen somit nicht dem Zwang, aus Rücksicht auf andere Ziele bei der Verfolgung eines besonderen Zieles Abstriche machen zu müssen. Das Problem der Regierungen und der Administration liegt vor allem darin, daß hier Interessengruppen auftreten, mit denen die Regierung und Verwaltung es sonst nicht zu tun haben. Mit herkömmlichen Interessengruppen haben sich sozusagen bestimmte Umgangsformen herausgebildet und sie sind so, zumindest teilweise, für die Regierungen und die Verwaltung kalkulierbar. Anders bei den Bürgerinitiativen, die ein Großteil ihrer Vehemenz und Kraft aus der Erfahrung schöpfen, daß die gesamte Aktion viel mehr ausgerichtet als der individuelle Protest bzw. Einspruch.

Die Beurteilung von Bürgerinitiativen ist sehr unterschiedlich: Sie reicht von dem Hinweis auf ihre letztlich systemstabilisierenden Funktionen bis zur Vermutung einer kommunistisch gesteuerten Aktion. Sehr oft werden sie als Ausdruck einer zunehmenden Staats- und Parteienverdrossenheit verstanden. Daran ist insofern etwas richtiges, als der Wunsch nach mehr Beteiligung der Bürger oft nicht oder nur unzureichend erfüllt wurde. Aber es wäre sicher kurzschlüssig, die Aktivitäten der Bürgerinitiativen lediglich unter diesem negativen Vorzeichen zu sehen. Wirkliche Staats- und Parteiverdrossenheit würde zur Resignation führen, zum Rückzug des einzelnen in sein privates Gehäuse. Genau das Gegenteil zeigen aber die Bürgerinitiativen. Es ist ja auch keineswegs so, daß die Mitglieder von Bürgerinitiativen ausschließlich aus dem Teil der Bevölkerung kommen, der keiner politischen Partei angehört. Gar nicht so selten arbeiten Mitglieder verschiedener Parteien in einer Bürgerinitiative zusammen.

Wahrscheinlich wird man das, was gemeinhin als Staats- und Parteienverdrossenheit bezeichnet wird, etwas differenzierter sehen müssen, um die Frage nach den Ursachen für die jüngste Geschichte der Bundesrepublik beantworten zu können.

Auf der einen Seite gibt es in Deutschland eine Tradition der Parteiverdrossenheit, die bis weit in die Kaiserzeit zurückreicht. Weimarer Erfahrungen und die Zeit des Nationalsozialismus haben diese Tradition genährt. Vorbehalte gegen Parteien gibt es von links und rechts, allerdings aus unterschiedlichen Gründen. Neben dieser oft beschriebenen und darum hier nur angedeuteten Tradition tritt aber heute eine Erfahrung, deren Verarbeitung für die Menschen sehr schwierig ist. Das Bewußtsein dafür wächst, daß die Lösung auftretender Probleme deshalb so schwierig ist, weil angesichts der vielfältigen Verflechtungen zwischen den verschiedenen Lebensbereichen einfache Lösungen keine Lösungen mehr sind.

Dies bedeutet nicht, daß nicht nach wie vor einfache Lösungen und Radikalkuren vorgeschlagen werden, aber es erweist sich glücklicherweise, daß sie von der Bevölkerung nicht angenommen werden.

Der Zuwachs an Komplexität bzw. die Zunahme des Bewußtseins von Komplexität wurde in der Aufbauphase der Bundesrepublik lange Zeit überdeckt. Das „Ende der Nachkriegszeit“ ist nunmehr gekommen und damit die Notwendigkeit, auf die Frage nach dem Wohin eine Antwort zu geben. Diese Antwort will nicht gelingen und ihr Ausbleiben führt bei den Menschen zu Unsicherheit und Angst und zur Sehnsucht nach der alten Zeit, in der es vorgeblich so einfach und unkompliziert zugeht. Auf der Suche nach einer Antwort wendet sich der Blick oft zurück in die Phase des Aufbaus und die Mühen von damals werden nostalgisch glorifiziert mit dem „Weißt Du noch damals . . .?“, damals war alles problemlos und schön. Die Nostalgie in Gesellschaft und Politik, in Mode und Architektur, die wir gegenwärtig erleben, ist der gesellschaftliche Ausdruck einer als weglos empfundenen Zukunft.

Beispiel für die erfahrene Hilflosigkeit des Zeitgenossen ist seine Erfahrung mit den Mächten unserer Zeit. Am unmittelbarsten betroffen ist der einzelne von den Ämtern, Behörden, Verwaltungen und Institutionen, deren Handeln von Regeln gesteuert ist, die dem Außenstehenden nicht bekannt sind.

Inbegriff dieser Regeln und Abläufe ist das Wort „Bürokratie“. Max Weber hat darauf hingewiesen, daß die Bürokratisierung nur so angemessen zu verstehen ist, daß man sie im Rahmen des Vormarsches des Rationalismus versteht. „Die Bürokratie ist ‚rationaler‘ Charakter: Regel, Zweck, Mittel, ‚sachliche‘ Unpersönlichkeit beherrschen ihr Gebahren.“

Die zunehmende Ausbreitung der Bürokratie im staatlichen wie im wirtschaftlichen Bereich hat die Kritik an ihr sehr bald geweckt. Forderungen nach Entbürokratisierung sind genauso alt wie die moderne Bürokratie. Es ist nicht zu bestreiten, daß das Ausufernde der Bürokratie zu schwerwiegenden Folgeproblemen führt. Insofern hat die Forderung nach Entbürokratisierung durchaus

ihr Recht. Aber gleichzeitig darf nicht übersehen werden, daß Kritik an der Bürokratisierung eine Tendenz zur Emotionalisierung in sich hat. Diese Emotionalisierung zeigt sich darin, daß die Bürokratie als Verursacherin aller Übel angeprangert wird. Oder anders herum, daß von einer Entbürokratisierung die Beseitigung aller Übel erwartet wird.

Bürgernähe ist, so will mir scheinen, ein gefälligeres Wort für Entbürokratisierung, und von daher wird auch verständlich, warum die Forderung nach Bürgernähe so einhellig vorgetragen und übernommen wird. Wie die Entbürokratisierungsforderung ständig in der Gefahr steht, emotional aufgeheizt zu werden, so ist es auch mit der Bürgernähe.

Bürgernähe, das weckt Assoziationen, deren Kontrolle vielleicht ebenso schwer ist wie die Kontrolle der Bürokratisierung. Bürgernähe, das ist Wärme im Gegensatz zur kalten Sachlichkeit, das ist Vertrautheit im Gegensatz zur Anonymität der großen Apparate, das ist Überschaubarkeit gegenüber Spezialisierung und Unübersichtlichkeit moderner Bürokratien, Bürgernähe zaubert das Bild einer Welt, von der viele Menschen meinen, daß es sie in der Vergangenheit schon einmal gegeben habe, in der Idylle des Dorfes oder der kleinen Stadt. Somit dürfte ein Grund für die Popularität von Bürgernähe darin liegen, daß wir in einer Zeit nostalgischer Anwendungen leben, weil so schwer auszumachen ist, wohin die Reise denn nun eigentlich gehen soll.

2. *Bürgernähe und Politik*

Im „Bericht über den Stand der Arbeiten“ zur „Bürgernähe in der Verwaltung“, den das Staatsministerium Baden-Württemberg im März 1979 vorlegte, heißt es, daß unter „Bürgernähe“ „in erster Linie eine streng an den Interessen und Bedürfnissen der Bürger orientierte Politik zu verstehen (sei) – eine Politik, die in engem Dialog mit den Bürgern des Landes gestaltet wird, die frei ist von ideologischen Fixierungen und Vorurteilen“. Bürgernähe bedeutet also die Ausrichtung der Politik an den Interessen der Bürger und an ihren Bedürfnissen. Dies ist das erste Kennzeichen dieser Politik.

Das zweite ist der Dialog mit dem Bürger, in dem die Gestaltung dieser Politik erfolgt und schließlich soll bürgernahe Politik frei sein von ideologischen Fixierungen und Vorurteilen.

a. Zunächst also zum Merkmal der „Orientierung an den Bedürfnissen und Interessen der Bürger“. Dies scheint auf den ersten Blick ein überzeugendes, ja selbstverständliches Kriterium für Politik überhaupt zu sein, denn in einem demokratischen Staat können die Interessen der Bürger und ihre Bedürfnisse nicht einfach übergangen werden – schon aus dem verständlichen Interesse des Politikers und der Parteien heraus, bei der

nächsten Wahl Stimmen zu bekommen. In einem demokratischen Staat scheidet eine Vernachlässigung der Interessen und Bedürfnisse der Bürger von vornherein aus.

Wer nun aber weiterdenkt und sich fragt, wie eine solche strenge Orientierung an den Interessen und Bedürfnissen denn aussehen könnte, tut gut daran, sich aktuelle Konfliktfälle zu vergegenwärtigen wie etwa den Bau einer neuen Bahntrasse zwischen Mannheim und Stuttgart. Dann wird deutlich, daß es jeweils sehr verschiedene Interessen gibt, denn sonst gäbe es keine Konflikte. Die Verkürzung der Fahrzeit liegt im Interesse bestimmter Bürger, während andere Bürger um ihre Nachtruhe fürchten oder den Verlust ihrer Äcker voraussehen.

Bei der angesprochenen Orientierung an den Bedürfnissen und Interessen der Bürger kann man sich angesichts dieser altbekannten Probleme damit behelfen, daß man zwischen dem Gemeinwohl und den Partikularinteressen unterscheidet oder von richtigen und falschen Bedürfnissen spricht. Dann wäre es die Aufgabe der Politik, diese Unterscheidungen dem Bürger plausibel zu machen. Es besteht aber die Gefahr, daß die Formulierung von der Orientierung an den Bedürfnissen und Interessen der Bürger beim Bürger die Erwartung weckt, daß nun endlich, im Unterschied zu früher, zur Zeit früherer Regierungen, seine ganz persönlichen Bedürfnisse und Interessen stärker berücksichtigt werden. Und so erhebt sich die Frage, ob es ein Politiker verantworten kann, solche Erwartungen zu wecken, von denen er im voraus weiß, daß sie von ihm enttäuscht werden müssen.

b. Das zweite Merkmal „bürgernaher Politik“ ist der Dialog mit dem Bürger. Auch hier muß von den Erwartungen gesprochen werden, die beim Bürger entstehen bzw. entstehen können.

Im Dialog mit dem Bürger sollen einerseits dessen Vorstellungen soweit wie möglich aufgenommen werden, andererseits dient der Dialog dazu, den Bürger vom Notwendigen zu überzeugen. Die Forderung, daß die Politiker mehr mit den Menschen reden sollten, allein schon deshalb, weil sie nur so etwas aus dem Elfenbeinturm herauskommen, in dem sie sich so leicht verschanzen, ist richtig. Man muß sich aber darüber im klaren sein, daß dieser hier geforderte Dialog ein Dialog zwischen zwei ungleichen Partnern ist. Es ist eine alte Erfahrung, daß Ohnmachts- bzw. Unterlegenheitserfahrungen dadurch, daß der Überlegene so tut, als bestünde die Überlegenheit nicht, nicht abgebaut, sondern im Gegenteil noch verstärkt werden. Eine Bürokratie, die mit offenen Türen arbeitet, bleibt für den Bürger im Prinzip dasselbe undurchschaubare Gegenüber wie eine Bürokratie der geschlossenen Türen. Vielleicht wäre es ganz hilfreich, wenn der Unterschied zwischen einer bürgernahen Politik und der Bürgernähe in der Verwaltung deutlicher gemacht würde. Nach meinem Eindruck

und, soweit ich sehe, teilen viele Menschen bei uns diesen Eindruck, geht beides bisher zu sehr ineinander. Politik ist ja etwas anderes als Verwaltung. Ich komme darauf noch zurück.

Das Problem, um das es hier geht, ragt weit in den Kern der Struktur unseres Staates hinein. Das Gegenüber und Miteinander von Parlament, Regierung und Verwaltung ist zunehmend problematisch geworden. Das Problem der demokratischen Kontrolle der Verwaltungen sollte durch die Forderung nach mehr Bürgernähe in der Verwaltung nicht erledigt werden. Sonst bestünde die Gefahr einer Unterminierung der Grundgedanken unserer Verfassung. Es ist zwar unwahrscheinlich, aber es könnte geschehen, daß Verwaltung und Bürger sich im Dialog miteinander gegen das vom Volk gewählte Parlament verbünden und dieses so zumindest teilweise entmachten.

c. Das dritte Merkmal von Bürgernähe in der Politik ist ihre Freiheit von ideologischen Fixierungen und Vorurteilen. Mit dieser Qualifizierung bürgernaher Politik wird sie abgesetzt von einem politischen Handeln, das ideologisch fixiert und von Vorurteilen geleitet ist. Fragt man nun, wo solches Handeln anzusetzen sei, wogegen man sich hier konkret absetzen will, dann stößt man auf die politischen Parteien, denen gegenüber von der Bevölkerung immer wieder dieser Vorwurf erhoben wird. Bürgernähe Politik setzt sich also von der sogenannten Parteipolitik ab, ein Begriff, dessen negative Konnotationen auf den Problemzusammenhang der Parteiverdrossenheit zurückverweisen. Bürgernähe Politik ist demnach ein Anspruch auf eine Politik, die jenseits parteipolitischer Fixierungen ansetzt.

Damit nimmt das Konzept der bürgernahen Politik Elemente auf, die aus populistischen Traditionen stammen. Zur Verdeutlichung möchte ich aus dem Buch von H. Fredersdorf zitieren. Dort heißt es: „Uns fehlt es nämlich an Parteien für den Bürger, weil sich unsere drei im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien durchweg mehr um ihr eigenes Überleben kümmern, darum kungeln, wie sie immer noch gerade über die Runden kommen, sich ohne Perspektive von Tag zu Tag hangeln. Vordergründig, opportunistisch, kurzatmig wird unsachgerecht gegen den Bürger Politik betrieben . . .“ (H. Fredersdorf, Die Partei der Steuerzahler, Stuttgart, 1978, S. 9) Fredersdorf spielt damit auf die weitverbreiteten Vorurteile gegenüber den politischen Parteien an und reklamiert für sich eine Politik und eine Partei, die sich ausschließlich an den Interessen der Bürger und nicht am Parteiinteresse orientieren.

Bürgernähe Politik erhebt offenbar auch diesen Anspruch. Einmal ganz abgesehen von der Frage, ob es eine Freiheit von ideologischen Fixierungen und Vorurteilen überhaupt geben kann, wird hier dem Bürger gegenüber beansprucht, jenseits der herkömmlichen

Parteipolitik die bessere, weil interessenfreie Politik zu betreiben, eine Politik, deren einziger Maßstab das Interesse und die Bedürfnisse des Bürgers sind. Der Bürger soll gewissermaßen vom Staat vor den Parteien in Schutz genommen werden und darauf vertrauen können, daß bürgernahe Politik die Fehler, die die Parteien machen und gemacht haben, nicht wiederholt.

Angesichts solcher Perspektiven muß man fragen, ob hier nicht mit Mitteln, die in bezug auf unsere Verfassung höchst ambivalent erscheinen, beim Bürger insgesamt Erwartungen geweckt werden, deren Erfüllung kaum jemals gelingen kann. Man kann befürchten, daß hier eine Enttäuschung droht, die das Gefühl des wehrlosen Ausgeliefertseins an den Staat letzten Endes so verschärfen wird, daß der Bürger aus verständlicher Enttäuschung angesichts zu hoch geschraubter Erwartungen sich ganz von der Politik, sei sie nun erklärtermaßen bürgernah oder nicht, abwendet. Dann wäre der Schaden für die Demokratie größer als vorher.

3.

Die Folgen von Bürgernähe für den Bürger

Die zuletzt genannten möglichen negativen Folgen einer bürgernahen Politik für das Verfassungsgefüge insgesamt sind natürlich nicht die einzigen Folgen einer größeren Bürgernähe. Bürgernähe soll dem einzelnen Bürger nützen: Unnötige Verwaltungsvorschriften sollen abgebaut werden, Gesetze und Verordnungen sollen verständlicher und durchsichtiger gemacht werden, Zuständigkeiten näher an die Basis verlagert werden.

Erste Schritte sind, wie wir gehört haben, bereits getan worden. Davon erhofft sich der Bürger eine unkompliziertere und damit letztlich schnellere Bearbeitung seiner Angelegenheiten. Ob sich diese Erwartungen in der Praxis erfüllen werden, muß abgewartet werden. Man muß diesen Bemühungen in Richtung auf Vereinfachung und Beschleunigung Erfolg wünschen. Allerdings werfen diese Bemühungen einige Fragen auf, deren Beantwortung zur Klärung dessen, was mit Bürgernähe gemeint ist, vielleicht von Nutzen sind.

Zunächst wird man sich überlegen müssen, ob die gegenwärtig als kompliziert und undurchsichtig erscheinenden Verfahrens- und Verwaltungsvorschriften nicht aus bestimmten Gründen, die sachlich geboten sind, so kompliziert und undurchsichtig sind. Andernfalls muß man ja den Schluß ziehen, daß die Parlamentarier und Verwaltungsjuristen der letzten 25 Jahre in sehr vielen Punkten schlicht unnötige Arbeit geleistet haben. Von einer solchen Annahme werden auch eingefleischte Bürokratiekritiker nicht ausgehen wollen. So legt es sich nahe, bei der Prüfung anscheinend überholter oder unnötig gewordener Vorschriften und Regelungen mit größter Sorgfalt vorzugehen. Sonst besteht die Gefahr, daß, wie bei anderen Flurbereinigungen auch, die Folgeprobleme schwieriger werden als die Probleme, mit de-

nen man es gegenwärtig zu tun hat.

Weiter sollten sich die Verantwortlichen vor Augen halten, daß eine Verwaltungsvorschrift, die einmal von Juristen erstellt wurde und nun im Zuge der Verwaltungsvereinfachung von Juristen überarbeitet wird, deshalb einem juristischen Laien, und das ist ja der Bürger, nicht wesentlich verständlicher und durchsichtiger wird. Wir leben in einer arbeitsteiligen Gesellschaft und können das Rad der Geschichte nicht einfach zurückdrehen. Auch eine Verwaltung, die sich bemüht, bürgernah zu sein, bleibt für den Bürger eine Verwaltung mit all den Merkmalen, über die in der Kritik an der Bürokratie so häufig gesprochen wird. Der wichtige Grundsatz, daß die Bürokratie ohne Ansehen der Person arbeitet und ihre Entscheidungen trifft, hat natürlich zur Folge, daß der Bürger die Verwaltung als etwas Anonymes erfährt. Die Unpersönlichkeit des Beamten ist nicht nur auf seine persönliche Sturheit oder Unfreundlichkeit zurückzuführen, sondern auch auf die Regeln, die der Bürokratie ihren Erfolg verdanken. Es sieht so aus, als lasse sich heute noch nicht sagen, wieviel mehr Bürgernähe überhaupt möglich ist.

Dies gilt auch deshalb, weil von den einzelnen Maßnahmen, die schon ergriffen wurden oder in nächster Zeit ergriffen werden, die Bürger in unterschiedlicher Weise betroffen sind. Jemand, der nicht die Absicht hat, ein Haus zu bauen oder der es sich nicht leisten kann, spürt von einer größeren Bürgernähe, die vielleicht durch die Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens erreicht wird, nichts. Und dies gilt für die meisten anderen Maßnahmen in ähnlicher Weise. Von daher ist es fraglich, ob der Bürger irgendwann einmal wird prüfen können, ob das Versprechen größerer Bürgernähe auch eingelöst wurde. Es könnte sein, daß er sich, ebenso wie der Parlamentarier, bei der Erfolgskontrolle auf die Mitteilungen der Bürokratien und Ministerien verlassen müssen. Ähnlich ist es bei der Frage, ob die verschiedenen Gruppen der Bevölkerung von den Vorteilen, die eine größere Bürgernähe bringt, in gleicher Weise betroffen sind oder ob bestimmte Gruppen bevorzugt werden. Eine Antwort auf diese Frage dürfte auch nur sehr schwer zu geben sein.

Neben den Vorteilen, die sich der Bürger von mehr Bürgernähe verspricht, treten also eine Reihe von Problemen hervor, die mir bis jetzt noch nicht genügend bedacht zu sein scheinen. Jedenfalls wird es für den Bürger, der bei der nächsten Wahl über die Frage zu entscheiden hat, ob die Versprechungen, die ihm gemacht worden sind, auch eingelöst wurden, nicht leicht werden, eine begründete Entscheidung zu treffen.

4.

Bürgernähe und die Verantwortung der Politiker

Dies ist deshalb so, weil Bürgernähe ja nicht eigentlich ein politisches Programm ist, sondern eine politische Methode. Die Forderung nach mehr Bürgernähe ist

letztlich unabhängig von den konkreten Inhalten einer Politik und sie ist auch unabhängig von der Staatsform.

Bürgernähe Politik ist im Prinzip in einer Monarchie ebenso möglich wie in einer Demokratie, in einem Einparteiensstaat ebenso wie in einem Mehrparteiensstaat. Bürgernähe kann, aber muß nicht unbedingt eine Affinität zur Demokratie haben. Dies ist kein Mangel, sondern ein Merkmal von Bürgernähe.

Die Faszination, die für viele Bürger von einer bürgernahen Politik ausgeht, hat ihren Grund neben dem schon Gesagten darin, daß er zunächst mit dieser Form von Politik ziemlich nahtlos seine ganz persönlichen Forderungen und Erwartungen verbinden kann. So gewinnt er ein Gefühl des Aufgehobenseins, nach dem sich viele Bürger in unserer Gesellschaft durchaus sehnen.

Gleichzeitig ist mit einer betont bürgernah sein wollenden Politik eine bestimmte Rolle des Politikers umschrieben. Er möchte nicht so sehr als Vertreter einer bestimmten politischen Partei oder Richtung gesehen werden, sondern eher als Mittler zwischen dem Staat und dem Bürger. Er möchte nicht in erster Linie als „Produzent“ einer bestimmten Politik gesehen werden, sondern als deren „Verkäufer“: Er vermittelt zwischen Staat und Bürger und vertritt gegenüber beiden die jeweiligen Interessen des anderen. Diese Zwischenposition ermöglicht es dem Politiker, je nach Situation und Problem, das zur Lösung ansteht, in Distanz zum Bürger oder in Distanz zu den staatlichen Instanzen zu gehen. Dies erleichtert es dem Bürger, sich mit dem Politiker zu identifizieren, festzustellen, daß er auch ein Mensch ist wie er selbst. Und nicht umsonst ist es ein Ausdruck von Bürgernähe, daß Politiker den direkten Kontakt mit den Menschen suchen, sei es durch Besuche, Briefe oder Telefonate.

Auf diesem Wege soll Vertrauen aufgebaut werden und vielfach gelingt das auch. Aber dieses Vertrauen bleibt auf die Person beschränkt, mit der der Bürger Kontakt hatte. Eine allgemeine Übertragung dieses Vertrauens auf den Apparat der Bürokratie kommt dadurch nicht zustande. Der Bürger erwartet vom Politiker, daß er in seinem Sinne in das Räderwerk der Verwaltung eingreife, weil er meint, nur so würde etwas zu erreichen sein.

Der eigentliche Partner des Bürgers in diesem Dialog ist der Politiker. Wenn das Wort ernstgenommen werden soll: „Den Bürger als Partner gewinnen“, dann sollten wir vielleicht schärfer als bisher trennen zwischen der Bürgernähe einer Verwaltung und der Bürgernähe in der Politik. Partnerschaft im Verhältnis Bürger und Verwaltung ist etwas anderes als die Partnerschaft zwischen dem Politiker und dem Bürger. Dieser Unterschied hängt zusammen mit der Art der Herrschaft, die jeweils im Spiel ist. Die Herrschaft, die ein Beamter ausübt, gründet sich auf die Gesetze und Vorschriften, an die er

sich zu halten hat und die er anwendet. Die Herrschaft des Politikers ist eine auf Zeit vertiehene Herrschaft. Der Politiker ist kein Souverän, sondern ein im Auftrag des Volkes handelnder Mensch, dessen Auftrag es ist, für das Volk zu entscheiden. So sieht es wenigstens unsere Verfassung vor. Daß in der Realität ein obrigkeitstaatliches Denken und eine Untertanenmentalität virulent sind, darf dabei nicht übersehen werden. Der Bürger, der sich Bürgernähe wünscht, ist nicht selten von dieser Mentalität geprägt. Das Problem des demokratischen Politikers liegt darin, daß er dann, wenn er bürgernah sein will, Gefahr läuft, diese Untertanenmentalität zu stärken.

Ob sich die Bürgernähe eines demokratischen Politikers von der Leutseligkeit eines absoluten Monarchen unterscheidet, liegt nicht nur an der Einstellung und dem Willen des Politikers, sondern auch an der Einstellung und den Erwartungen des Bürgers.

Es könnte sein, daß mehr Bürgernähe dem „Konzept des mündigen und selbstverantwortlichen Bürgers“ zwar nicht in der Theorie, aber dafür in der Praxis zuwider läuft. Die Verantwortung des Politikers dürfte darin liegen, der Versuchung zu widerstehen, die Untertanenmentalität vieler Bürger durch mehr Bürgernähe nicht noch zu stärken, sondern abzubauen. Dies ist sicher keine leichte Aufgabe.



Eugen Loderer: Ansätze einer arbeitsorientierten Wirtschaftspolitik

Herausragendes Merkmal aller Analysen über die wirtschaftliche Entwicklung auch der Bundesrepublik seit der Rezession von 1974/75 und übereinstimmendes Merkmal aller relevanten Einschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes bis zur Mitte der 80er Jahre ist die Zunahme quantitativer und qualitativer Beschäftigungsrisiken:

Beschäftigungspolitischer Handlungsbedarf ergibt sich *erstens* aus der vorhandenen Unterbeschäftigung. Es hat sich gezeigt, daß der vergleichsweise kräftige Aufschwung auf den Warenmärkten nur zu einer relativ geringen Besserung auf den Arbeitsmärkten geführt hat. Es ist unbestreitbar, daß die gegenwärtige Aufschwungphase der Konjunktur nichts geändert hat an einer Arbeitslosenzahl, die jedenfalls näher an der Millionengrenze liegt als an der Vollbeschäftigungsmarke.

Beschäftigungspolitischer Handlungsbedarf ergibt sich *zweitens* aus den veränderten Wachstumsbedingungen der Wirtschaft. Alle vorliegenden Prognosen für die Gesamtwirtschaft stimmen darin überein, daß auch auf mittlere Sicht die Wachstumsraten des Sozialprodukts niedriger sein werden als die Steigerungsraten der Arbeitsproduktivität. Aus dieser Schere zwischen langfristig gesunkenen Wachstumsraten und relativ gestiegenen Produktivitätsraten ergibt sich die Gefahr einer verringerten Arbeitskräftenachfrage.

Beschäftigungspolitischer Handlungsbedarf entsteht *drittens* aus der veränderten Altersstruktur der Bevölkerung. Es steht fest, daß seit der Mitte der 70er Jahre und bis zum Ende der 80er Jahre die Zahl der Konsumenten sinken und die der Arbeitsplatzsuchenden steigen wird. Aus dieser Schere zwischen rückläufiger Wohnbevölkerung und steigender Erwerbsbevölkerung ergibt sich die Gefahr eines wachsenden Arbeitskräfteüberangebots.

Die Wirtschaftspolitik der Zukunft wird also vor allem anderen Beschäftigungspolitik sein müssen. Deswegen werden im folgenden Hemmnisse, Ansatzpunkte und Durchsetzungsbedingungen einer autonomen Beschäftigungspolitik im allgemeinen und einer arbeitsorientierten Wirtschaftspolitik im besonderen wenigstens mittels einer Grobskizze dargestellt.

I.

Mittelfristige Beschäftigungsrisiken werden nicht ausschließlich mit Hilfe der sogenannten Selbstheilungskräfte des Marktes zu überwinden sein.

Diese These läßt sich an Hand theoretischer Überlegungen beweisen. Der Markt ist zur Herstellung eines gesellschaftlichen Gleichgewichts außerstande, weil er nur Bedürfnisse zur Kenntnis nehmen kann, die sich in

kaufkräftiger Nachfrage ausdrücken und in der Gegenwart bestehen. Der Markt ist jedoch blind gegenüber dem gesellschaftlichen Bedarf und gegenüber den Erfordernissen der Zukunft.

Die gleiche These läßt sich aber auch an Hand praktischer Erwägungen belegen. In der Vergangenheit hat der Anstieg der Auslandsnachfrage binnenwirtschaftliche Absatz- und Beschäftigungsprobleme lange Zeit überkompensiert. Die Eroberung von Exportmärkten hat sich als wesentliche beschäftigungspolitische Stütze im Inland erwiesen. Für die Zukunft muß jedoch sowohl die Wünschbarkeit als auch die Möglichkeit eines ungebrochenen außenwirtschaftlichen Expansionskurses in Zweifel gezogen werden. Verschiebungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sind unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten unvermeidlich und unter politischen Gesichtspunkten unverzichtbar geworden. Steigende Exportüberschüsse in andere Industrieländer würden die Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland und die realen Versorgungsmöglichkeiten im Inland beeinträchtigen. Vergleichbare Zweifel sind angebracht gegenüber den beschäftigungspolitischen Möglichkeiten eines binnenwirtschaftlichen Strukturwandels ausschließlich in der Regie des Marktes. In der Vergangenheit hat sich die Umstrukturierung zu Lasten des industriellen Sektors und zugunsten des Dienstleistungssektors als wichtige beschäftigungspolitische Stütze erwiesen. In der Zukunft muß aber mit verstärkten Rationalisierungsbemühungen auch im privaten Dienstleistungsgewerbe und mit einer Einschränkung des öffentlichen Korridors unter dem Druck wachsender Finanzierungsprobleme gerechnet werden.

Mittelfristige Beschäftigungsrisiken werden sich weiter nicht überwinden lassen ausschließlich mit den Vorgehensweisen der herkömmlichen Wirtschaftspolitik. Die allgemeine Nachfragesteuerung ist zur Herstellung eines wirtschaftlichen Gleichgewichts außerstande. Das gilt grundsätzlich, weil sie zwar vielleicht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, sicher aber nicht das Verhalten der Unternehmen kontrollieren kann. Es bleibt Sache der Unternehmen, ob sie auf eine Drosselung der Nachfrage mit Beschäftigungsabbau statt mit Preissenkungen antworten und ob sie auf eine Belebung der Nachfrage mit der Steigerung der Preise statt mit der Erhöhung der Beschäftigtenzahl reagieren. Das gilt erst recht angesichts des Umstandes, daß die amtliche Wirtschaftspolitik im Zeichen eines Nebeneinander von hohen Inflationsraten und hohen Arbeitslosenzahlen hin- und hergerissen bleibt zwischen einem Expansionskurs aus beschäftigungspolitischen und einem Restriktionskurs aus stabilitätspolitischen Gründen. Das ergibt sich schließlich aus dem Scheitern gezielter Steuerungsversuche, soweit sie auf eine direkte Subventionierung von Gewinnen gesetzt und auf eine Regulierung der Beschäftigungskrise durch den Markt vergeblich gehofft hatten.

Mittelfristige Beschäftigungsprobleme werden schließlich nicht vermindert, sondern vermehrt durch die überlieferte Politik der Arbeitgeber. Ihre grundsätzliche Strategie läßt sich beschreiben als Übergang vom Wachstum durch zusätzliche Beschäftigung zum Wachstum durch zusätzliche Produktivität, als Übergang vom Mengenwachstum zum Umsatzwachstum, als Übergang von Wachstumsgewinnen zu Umverteilungsgewinnen auf Kosten der Arbeitnehmer und des Staates. Ihr praktisches Vorgehen läßt sich zusammenfassen mit der Formel: Wachstum und Beschäftigung nicht um jeden Preis, aber Kostensenkung und Gewinnsteigerung auf jeden Fall. Nach den Erfahrungen der 70er Jahre liegt das Scheitern einer kapitalorientierten Wirtschafts- und Verteilungspolitik unter beschäftigungspolitischen Aspekten eindeutig auf der Hand: In den Jahren 1970 bis 1974 hat eine spürbare Umverteilung zugunsten der Arbeitnehmer stattgefunden. Das waren zugleich die Jahre eines hohen Beschäftigungsstandes. In den Jahren 1975 bis 1978 dagegen hat eine spürbare Umverteilung zugunsten der Gewinne stattgefunden. Das waren zugleich die Jahre einer anhaltenden Beschäftigungskrise. Mittlerweile sind die gesamtwirtschaftlichen Verteilungsverhältnisse vom Beginn dieses Jahrzehnts wieder hergestellt. Es kann jedoch keine Rede davon sein, daß gleichzeitig die Beschäftigungsverhältnisse vom Beginn dieses Jahrzehnts wieder hergestellt wären.

II.

Die instrumentellen Ansatzpunkte einer arbeitsorientierten Wirtschaftspolitik hat die IG Metall in der Entschliebung „Wirtschaftspolitik“ des 12. ordentlichen Gewerkschaftstags von 1977 zusammengefaßt. Vom Grundsatz her heißt es dort: „Alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind unter beschäftigungspolitischen Aspekten zu überprüfen. Alle wirtschaftspolitischen Aktivitäten müssen vorrangig auf die Verwirklichung des Vollbeschäftigungsziels gerichtet sein. Das gilt für die Konjunktur- und Strukturpolitik, aber auch für alle anderen Teilbereiche der Wirtschaftspolitik.“

In der Konjunkturpolitik wird der Vorrang öffentlicher Investitionsprogramme gegenüber der Förderung privater Investitionen verlangt. Öffentliche Aufträge und Investitionsprämien an die Wirtschaft müssen an beschäftigungspolitische Auflagen und an die Einhaltung sozialer Schutzbestimmungen gebunden werden. Über die staatliche Finanzpolitik hinaus muß auch die Geldpolitik der Bundesbank – unter Wahrung der Tarifautonomie und unter Sicherung reformpolitischer Ziele – stärker auf das Vollbeschäftigungsziel verpflichtet werden.

Über eine verbesserte Strukturstatistik und beschäftigungsorientierte Maßnahmen der regionalen und sektoralen Strukturpolitik hinaus wird eine Ausdehnung des Informations- und Handlungsspielraums gegenüber Kapitalinteressen für Maßnahmen der Strukturpolitik

und Investitionslenkung gefordert. Genannt werden insbesondere:

- a) eine Verbesserung der Informationsbasis für strukturpolitische Planungen und Entscheidungen durch
 - die Entwicklung einer gesellschaftsbezogenen Rechnungslegung, mit der die Unternehmen Auskunft geben sollen über staatliche Vorleistungen für die private Produktion (z. B. Subventionen, Infrastruktureinrichtungen) und über die Folgen der privaten Produktion für die Allgemeinheit (z. B. Umweltbelastungen)
 - vor allem durch die Einrichtung einer öffentlichen Investitionsmeldestelle, die über Investitionen von Großunternehmen und ihre beschäftigungspolitischen Folgen rechtzeitig und umfassend zu unterrichten ist
- b) die Schaffung von Grundlagen für ein abgestimmtes Infrastrukturkonzept der Gebietskörperschaften und eine Vorausabstimmung von öffentlichen und privaten Investitionen durch
 - laufende Nachfrage- und Bedarfsvorausschätzungen auch für einzelne Wirtschafts- und Industriezweige
 - die Erarbeitung von Regional- und Branchenprojektionen als Orientierungshilfe
 - ihre Zusammenfassung zu einheitlichen Landesentwicklungsplänen und einem Bundesentwicklungsplan
- c) verbesserte Durchsetzungsmöglichkeiten strukturpolitischer Ziele gegenüber unternehmerischen Gewinninteressen durch die demokratische Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften auf der Grundlage des DGB-Konzepts zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung.

Die prinzipiellen Ansatzpunkte einer autonomen Beschäftigungspolitik und ihre konkrete Ausgestaltung hat der Deutsche Gewerkschaftsbund zusammengefaßt und präzisiert in seinen „Vorschlägen zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung“ aus dem Jahre 1977.

Gefordert werden dort *erstens* Strategien zur Beschleunigung des qualitativen Wirtschaftswachstums. Vom Grundsatz her heißt es dazu: „Im Mittelpunkt einer solchen Wachstumspolitik stehen

- gesellschaftlich vorrangige Bereiche wie z. B. sozialer Wohnungsbau und Städtebau, Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens, humane Dienstleistungen und Infrastrukturinvestitionen, öffentlicher Nahverkehr in Ballungsräumen und Umweltschutz,
- zukunftssträchtige Industriezweige mit hohen Qualifikationsanforderungen an die Arbeitnehmer und hochentwickelte Technologien.“

Als Umsetzungsinstrumente und Teilstrategien werden genannt: Sicherung eines stetigen Wachstums und vorausschauende Strukturpolitik, Investitionsförderung durch niedriges Zinsniveau und Steigerung der Massenkaukraft, beschäftigungssichernde Finanzpolitik durch Ausweitung der Dienstleistungen und der Beschäftigung

im öffentlichen Sektor sowie durch expansivere staatliche Ausgabe- und Investitionstätigkeit, verstärkte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und erhöhte berufliche Qualifikation und Mobilität.

Gefordert werden *zweitens* Strategien einer sozialen Beherrschung der Produktivitätsentwicklung. Vom Grundsatz her heißt es: „Produktivitätsfortschritte durch technische Neuerungen sollen grundsätzlich im Interesse der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und eines steigenden Lebensstandards ausgeschöpft werden. Notwendig ist jedoch ein umfassender Schutz der Arbeitnehmer vor unsozialen Folgen des technischen Wandels. Produktivitätsfortschritte, die allein durch Intensivierung der Arbeit angestrebt werden, müssen im Interesse der Beschäftigten und der arbeitslosen Arbeitnehmer gleichermaßen bekämpft werden. Darüber hinaus muß eine zeitliche Streckung und eine vorübergehende Minderung von Rationalisierungsgewinnen im Interesse des Beschäftigungsziels von den Unternehmen in Kauf genommen werden.“

Als Ansatzpunkte und Teilstrategien werden genannt: beschäftigungsorientierte Technologiepolitik und umfassende Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeit.

Gefordert werden *drittens* Strategien der Arbeitszeitverkürzung im weitesten Sinne. Vom Grundsatz her heißt es: „Strategien der Arbeitszeitverkürzung im weitesten Sinne sind seither eigenständige Reformziele der Gewerkschaftsbewegung. Das wird auch weiterhin der Fall bleiben, weil sie

- einen wirksamen Beitrag zum Schutz der Arbeitnehmer vor den negativen Folgen wachsender Arbeitsbelastungen leisten können,
- zugleich die Voraussetzung für die umfassende Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Familien am gesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben darstellen.

Angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in der Gegenwart und der absehbaren Gefahr wachsender Arbeitslosigkeit in der Zukunft gewinnen Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung im weitesten Sinne darüber hinaus unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten an Bedeutung.“

Als konkrete Ansatzpunkte werden genannt: Verlängerung der allgemeinen Bildungszeit und Einführung eines schulischen Berufsgrundbildungsjahres, Verlängerung des Jahresurlaubs zur Nutzung von Bildungsmöglichkeiten und Verbesserung der finanziellen Förderung beruflicher Umschulung und Weiterbildung, Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze, Verkürzung der jährlichen, wöchentlichen und täglichen Arbeitszeit sowie eine Novellierung der Arbeitszeitordnung.

Arbeitsorientierte Wirtschaftspolitik hier, Strategien des qualitativen Wachstums, der sozialkontrollierten Produktivitätsentwicklung und der Arbeitszeitverkürzung dort, sind gleichermaßen Ansatzpunkte, die zur

Besserung der Beschäftigungslage und zur Steigerung der Lebensqualität führen, die also ebenso im Interesse von Beschäftigten wie Arbeitslosen liegen. Es handelt sich dabei umgekehrt aber ausnahmslos um wirtschafts- und gesellschaftspolitische Maßnahmen, die gegen unternehmerische Herrschafts- und Gewinninteressen verstoßen, die also letztlich nur gegen unternehmerischen Widerstand durchzusetzen sein werden.

III.

In unserer Gesellschaft gibt es ein Recht auf Arbeit als politisches Programm. In unserer Gesellschaft gibt es zugleich Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsrisiken als politisches Problem. Der Widerspruch zwischen Programm und Praxis muß überwunden werden. Das ist die eine Seite der Medaille.

Die quantitativen und qualitativen Beschäftigungsrisiken haben zugenommen. Die staatliche Reformbereitschaft hat abgenommen. Der Widerstand der Arbeitgeber gegen Reformaktivitäten ist forciert worden. Das ist die andere Seite der Medaille.

Aus der Abnahme der staatlichen Reformbereitschaft ergab und ergibt sich eine doppelte Konsequenz: Einerseits mußte und muß verdeutlicht werden, daß die Verbindung konjunktureller und struktureller Beschäftigungsprobleme eine primäre Aufgabe von Regierungen und Parlamenten, von Parteien und Politikern bleibt. Die Gewerkschaften im allgemeinen und die gewerkschaftliche Tarifpolitik im besonderen können und dürfen nicht die Rolle eines Lückenbüßers für fehlende bzw. begrenzte staatliche Reformaktivitäten übernehmen. Andererseits werden unter den gegebenen Bedingungen isolierte gewerkschaftliche Reformforderungen bei den Politikern nur auf begrenzte Resonanz stoßen. Isolierte betriebspolitische Aktivitäten in Einzelfällen üben keine hinreichende Signalwirkung aus. Tarifpolitische Aktionen haben über ihre unmittelbare Schutzfunktion für die betroffene Mitgliedschaft hinaus die Funktion einer mittelbaren politischen Initialzündung übernommen bzw. zu übernehmen.

Im Zeichen forcierten Widerstands der Arbeitgeber kann diese Doppelfunktion der gewerkschaftlichen Tarifpolitik nicht allein im Rahmen der herkömmlichen tarifpolitischen Forderungs- und Handlungsmöglichkeiten wahrgenommen werden. Die IG Metall ist innerhalb nur eines Jahres zweimal gezwungen worden, vom Mittel des gewerkschaftlichen Streiks Gebrauch zu machen. Damit ist die Handlungsfähigkeit und Konfliktfähigkeit der Organisation im Zeichen der Beschäftigungskrise unterstrichen worden. Damit sind zugleich die Grenzen der politischen und finanziellen Belastbarkeit der Organisation im Zeichen konzentrierter unternehmerischer Verweigerungsstrategien deutlicher geworden.

Ansatzpunkte für die Fortsetzung aktiver Tarifpolitik im Zeichen unternehmerischer Restaurationsstrategien



und als Hebel für die Belebung auch der wirtschaftspolitischen Diskussion sind zumindest angedeutet worden bei der Formulierung des Konzepts der neuen Beweglichkeit durch den Vorstand der IG Metall. Gemeint ist die Priorität qualitativer Forderungen – Verbesserung von Einkommensstruktur und Lohnaufbau, Humanisierung der Arbeit und Verkürzung der Arbeitszeit – als mittelfristige Perspektive. Gemeint ist die umfassende Information von Mitgliedschaft und Information vor und während tarifpolitischer Auseinandersetzungen. Gemeint ist der Kampf um eine steigende Effizienz des traditionellen tarifpolitischen Handlungsinstrumentariums, insbesondere der forcierte Kampf gegen das Willkürinstrument der Aussperrung mit allen juristischen und politischen Mitteln. Gemeint ist vor allem ihre Ergänzung durch neue Handlungsansätze wie die Legalisierung des Warnstreiks auf der Basis eines veränderten Schlichtungsabkommens, aber auch die Mobilisierung der Mitgliedschaft über Demonstrations- und Solidaritätsstreiks.

Für den gewerkschaftlichen Beitrag zur Aktualisierung der Chancen der Durchsetzung auch einer arbeitsorientierten Wirtschaftspolitik gibt es also konkrete Ansatzpunkte. Von besonderem Interesse wäre die Frage nach vergleichbaren Ansätzen aus der parteipolitischen Diskussion und ihre Umsetzung in die wirtschaftspolitische Praxis der Bundesregierung.

Nikolaus H. Notter: Das neue Arbeitsgerichtsgesetz – ein kleiner Schritt zu etwas mehr Gerechtigkeit

Lange Verfahrensdauer – ein Nachteil vor allem für die Arbeitnehmer

Am 1. Juli 1979 ist das neue Arbeitsgerichtsgesetz in Kraft getreten. Hauptziel dieser vom Bundestag im Mai 1979 in seltener Einmütigkeit verabschiedeten Gesetzesreform ist die Beschleunigung der Verfahren vor den Arbeitsgerichten, vor allem der Kündigungsstreitigkeiten.

Die Zahl der arbeitsgerichtlichen Verfahren ist in den letzten Jahren ständig gestiegen. Dies hat zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer in allen drei Instanzen – vor dem Arbeitsgericht, dem Landesarbeitsgericht und insbesondere dem Bundesarbeitsgericht – geführt.

Die lange Verfahrensdauer hat sich insbesondere zum Nachteil der Arbeitnehmer ausgewirkt. Denn 95 von 100 der Verfahren vor den Arbeitsgerichten leiten die Arbeitnehmer ein. Nur in 5 Prozent der Fälle rufen die Arbeitgeber die Arbeitsgerichte an. Dabei richten sich über 40% aller von den Arbeitnehmern erhobenen Klagen gegen Kündigungen. Die Arbeitnehmer berufen sich in diesen Fällen meist auf das Kündigungsschutzgesetz, wonach ein Arbeitgeber einem Arbeitnehmer nur dann wirksam kündigen kann, wenn die Kündigung „sozial gerechtfertigt“ ist.

Sein erklärtes Ziel, Arbeitnehmern, denen zu Unrecht gekündigt wurde, den Arbeitsplatz zu erhalten, erreicht das gerichtliche Kündigungsschutzverfahren jedoch praktisch nie (vgl. hierzu Notter in „Die Neue Gesellschaft“ 1977, S. 23 ff sowie 1979, S. 229 f). Denn ein Rechtsstreit über die Wirksamkeit einer Kündigung hat bisher bei voller Ausschöpfung des dreistufigen Instanzenzugs meist vier und mehr Jahre gedauert; davon entfiel in der Regel die meiste Zeit, nämlich über zwei Jahre, auf das Verfahren in der letzten Instanz, vor dem Bundesarbeitsgericht in Kassel. Und während der gesamten Dauer des Verfahrens war der Arbeitnehmer in der Regel dabei aus dem Betrieb ausgegliedert.

Eine Weiterbeschäftigung des obsiegenden zu Unrecht entlassenen Arbeitnehmers gibt es deshalb bisher nur in der Theorie rechtswissenschaftlicher Abhandlungen. Die Folge ist, daß der Kündigungsschutzprozeß sich in der Praxis des gerichtlichen Alltags zu einem reinen Abfindungsverfahren entwickelt hat.

Effektiverer Rechtsschutz durch kürzere Verfahren

Das im Juli in Kraft getretene neue Verfahrensgesetz für die Arbeitsgerichte knüpft nun an der langen Verfahrensdauer an und will über eine Abkürzung der Verfahren eine Effektivierung des Rechtsschutzes vor allem in

Kündigungsschutzverfahren erreichen. Hier kann der zuständige vorsitzende Richter am Arbeitsgericht dem beklagten Arbeitgeber in der ersten mündlichen Verhandlung aufgeben, innerhalb von zwei Wochen sämtliche Gründe für die Kündigung schriftlich zu nennen. Das hat zur Folge, daß sein späteres Vorbringen in der Regel nicht mehr berücksichtigt wird. Etwa versuchte Prozeßverzögerung wirkt sich in solchen Fällen also allein gegen den Urheber aus.

Außerdem und vor allem werden in Zukunft viele Verfahren dadurch erheblich kürzer werden, daß im Gegensatz zu bisher der Weg zum Bundesarbeitsgericht für die meisten Streitigkeiten versperrt ist und das jeweils zuständige Landesarbeitsgericht, wenn es angerufen wird, das letzte Wort hat.

Die Anrufung des Bundesarbeitsgerichts kommt künftig im wesentlichen nur noch in Rechtsachen „grundsätzlicher Bedeutung“ in Frage. Es ist sicher, daß gerade diese Regelung erhebliche Auswirkungen auf den Ablauf von Kündigungsschutzverfahren haben wird.

Warnung vor übertriebenen Erwartungen

Dennoch sollten insbesondere die Arbeitnehmer keine übertriebenen Erwartungen an die Gesetzesreform knüpfen. Nach wie vor muß ein gekündigter Arbeitnehmer in der Regel zunächst seinen Arbeitsplatz räumen. Und nach wie vor kann er diesen erst wieder einnehmen, wenn das arbeitsgerichtliche Verfahren endgültig abgeschlossen ist. So jedenfalls hat das Bundesarbeitsgericht in Kassel im Mai 1977 entschieden.

In dieser Entscheidung hatte es die höchste Instanz in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten abgelehnt, eine Firma zu verurteilen, einen gekündigten Arbeitnehmer solange weiterzubeschäftigen, bis der Rechtsstreit endgültig in letzter Instanz abgeschlossen wäre. Dies wäre, so die Meinung der höchsten Arbeitsrichter, nur dann für das Unternehmen verpflichtend, wenn der Betriebsrat der Kündigung widersprochen hätte. In dem Fall, der dem Bundesarbeitsgericht zur Entscheidung vorlag, hatte die Firma ihrem Mitarbeiter fristlos gekündigt. Der Betriebsrat hatte gegen die Kündigung keine Einwendungen erhoben. Daraufhin klagte der Angestellte, und zwar nicht nur gegen die Kündigung, sondern auch auf Weiterbeschäftigung. Mit der Anfechtung der Kündigung setzte er sich beim Arbeits- und später auch beim Landesarbeitsgericht durch. Das Recht aber, vor Ende des Prozesses in der Firma weiterzuarbeiten, wurde ihm verweigert. Die Firma gab zudem nicht auf und ging in letzter Instanz vor das Bundesarbeitsgericht. Am 26. Mai 1977 verwies dieses die Kündigungsschutzklage zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts an das Landesarbeitsgericht zurück, den Anspruch auf Weiterbeschäftigung während des Prozesses lehnte es aber endgültig ab.

Die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts wurde vielfach kritisiert. Nicht wenige Arbeitsgerichte haben dem höchsten Arbeitsgericht in diesem Punkt die Gefolgschaft ausdrücklich versagt und bejahen einen Weiterbeschäftigungsanspruch der Arbeitnehmer während des schwebenden Kündigungsrechtsstreits in weitergehendem Umfang als das Bundesarbeitsgericht. Auch dieses selbst hat inzwischen Zweifel an der Haltbarkeit seiner Rechtsprechung in dieser Frage zu erkennen gegeben und den für die Rechtsfortbildung zuständigen sogenannten Großen Senat zur endgültigen Entscheidung über den Umfang des Weiterbeschäftigungsanspruchs bei schwebendem Rechtsstreit angerufen. Der Gesetzgeber hat es sich versagt, diese schwierige und politisch brisante Frage des Anspruchs auf Weiterbeschäftigung bei der Verabschiedung des neuen Arbeitsgerichtsgesetzes gesetzlich zu regeln, so daß in diesem Punkt alles von der weiteren Entwicklung der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung abhängen wird.

Das neue Arbeitsgerichtsgesetz — eine verbesserte Chance für selbstbewußte Arbeitnehmer

Wenn in Zukunft die Kündigungsschutzverfahren auch schneller abgeschlossen sein mögen, so bleibt dennoch die bisherige Problemlage fortbestehen. Die Arbeitnehmer müssen weiterhin damit rechnen, daß sie bei fristloser Kündigung sofort und bei einer ordentlichen Kündigung spätestens bei Ablauf der Kündigungsfrist ihren Arbeitsplatz räumen müssen und ihnen das Gehalt zunächst nicht fortgezahlt wird. Und sie müssen in dieser finanziell und sozial schwierigen Lage die schwere seelische Belastung auf sich nehmen, den Kündigungskonflikt und das Gerichtsverfahren gegenüber dem Chef und dem Betrieb durchzustehen.

Deshalb wird es sicherlich auch in absehbarer Zukunft — entgegen der erklärten Absicht des sogenannten Kündigungsschutzgesetzes — in den meisten „Kündigungsschutzverfahren“ nicht vorrangig darum gehen, ob einem Arbeitnehmer zu Recht oder zu Unrecht gekündigt worden ist, sondern um die Höhe der Abfindung, mit der sich die Firma von ihrem Arbeitnehmer löst.

Das vor einigen Monaten in Kraft getretene neue Arbeitsgerichtsgesetz wird die soziale Wirklichkeit des Arbeitslebens sicherlich nicht entscheidend umgestalten. Dennoch stellt das Gesetz einen Fortschritt dar. Durch die zu erwartende Abkürzung der Dauer der arbeitsgerichtlichen Verfahren verbessert sich für selbstbewußte Arbeitnehmer die Chance, für ihre Rechte auch einzustehen. Für alle Betroffenen, für die Arbeitgeber wie für die Arbeitnehmer, dient die Reform einer größeren Gerechtigkeit. Denn zur Gerechtigkeit gehört, daß jeder das, was ihm zusteht, auch rasch bekommt.

Wolfgang H. Glöckner: Praktische Fortschritte für Behinderte

Vor zehn Jahren – in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 – räumte der damalige Bundeskanzler Willy Brandt einer Sozialpolitik für Behinderte eine besondere Priorität ein. Schon ein halbes Jahr später war es Walter Arendt, der mit dem „Aktionsprogramm zur Förderung der Rehabilitation“ eine Konzeption für diesen wichtigen Bereich der Sozialpolitik vorlegte. Sie ging über die Entschädigung von Kriegs- und Arbeitsopfern hinaus und versuchte, der umfassenden Aufgabe der Eingliederung und Wiedereingliederung aller Behinderten in die Gesellschaft gerecht zu werden.

Seither hat sich für die vermutlich rund fünf Millionen Behinderten in der Bundesrepublik Deutschland vieles zum Besseren gewendet. Mancher weiße Fleck, der die Landkarte der Politik für Behinderte kennzeichnete, ist verschwunden. Denn das Aktionsprogramm, das Walter Arendt entwickelt hatte, wurde Zug um Zug verwirklicht. Wer nachvollzieht, was in diesem Jahrzehnt geschehen ist, wird eine Reihe bedeutsamer Fakten bemerken, durch die die Lebenslage der Behinderten verbessert werden konnte. Es lohnt sich, die wichtigsten legislatorischen Maßnahmen auf der Ebene des Bundes festzuhalten:

- Die Kriegsofferrenten wurden dynamisiert.
- Für Sozialhilfeempfänger wurden die Eingliederungshilfe und die Hilfe zur Pflege verbessert.
- Die Hilfen zur Beschaffung und Erhaltung eines Arbeitsplatzes wurden auf alle Schwerbehinderten ausgedehnt, und zwar unabhängig von der Ursache der Behinderung.
- Die Leistungen zur Eingliederung oder Wiedereingliederung Behinderter in Beruf und Gesellschaft wurden erweitert und teilweise vereinheitlicht.
- Behinderte, die in Behindertenwerkstätten, Anstalten, Heimen oder Kliniken arbeiten, wurden in den Schutz der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung einbezogen.
- Die Familienhilfe der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten jetzt alle behinderten Kinder ohne Altersbegrenzung.
- Ein freiwilliges Beitrittsrecht zur gesetzlichen Krankenversicherung wurde für alle Schwerbehinderten geschaffen, wobei ihr Gesundheitszustand keine Rolle spielt.
- Für Schwerbehinderte wurde die Möglichkeit eröffnet, die flexible Altersgrenze in der Rentenversicherung ab Jahresbeginn 1979 vom 61. Lebensjahr und ab Jahresbeginn 1980 vom 60. Lebensjahr an in Anspruch zu nehmen, nachdem diese Grenze bei der Einführung des vorgezogenen Altersruhegeldes

durch die Rentenreform 1972 auf das 62. Lebensjahr festgelegt worden war.

- Alle Schwerbehinderten, deren Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt ist, erhalten Vergünstigungen im öffentlichen Personenverkehr.
- Solche Schwerbehinderte werden auch von der Kraftfahrzeugsteuer befreit.

Die Sozialdemokraten können es sich zugute halten, diese gesetzgeberischen Maßnahmen, die in ihrem Zusammenwirken ein großes Gewicht für die Behinderten aufweisen, konzipiert, maßgeblich initiiert und schließlich parlamentarisch durchgesetzt zu haben. Hervorstechendes Merkmal dieser Gesetzgebung ist es, daß sie auf einem konzeptionell neuen Ansatz basiert: Es wurde eine weitgehende Abkehr vom Kausal- und eine dezidierte Hinwendung zum Finalprinzip vollzogen. Im Klartext: Die Gesetzgebung orientiert sich nicht mehr an der Ursache, z. B. einer Kriegs- oder Arbeitsverletzung, sondern an der Art und Schwere der Behinderung.

Hinzu kommt, daß Maßnahmen des Gesetzgebers Rechtsansprüche für die Behinderten schaffen. Die Fixierung von Rechtsansprüchen ist generell ein wichtiges Gestaltungsprinzip sozialdemokratisch geprägter Sozialpolitik. „Der Rechtsanspruch“, verdeutlicht der jetzige Berliner Senator für Arbeit und Soziales und frühere stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, Olaf Sund, „macht den einzelnen frei vom Willen eines anderen, von der Willkür eines anderen, auch von der bloßen fürsorglichen Zuwendung des anderen, so wichtig sie auch immer ist.“

Die Politik für Behinderte im Bund beschränkt sich jedoch nicht auf die Gesetzgebung. Zu den weiteren Maßnahmen gehören:

- Der Auf- und Ausbau von Einrichtungen für alle Bereiche der Rehabilitation seit Beginn der siebziger Jahre,
- die Aufstellung eines Forschungsprogramms „Menschengerechte Gestaltung der Arbeitsbedingungen für Behinderte“, das im August 1978 veröffentlicht wurde und
- die Durchführung von Sonderprogrammen des Bundes und der Länder, um verstärkt Arbeits- und Ausbildungsplätze für Schwerbehinderte bereitzustellen.

Daß es trotz der bisher erzielten Erfolge in der Sozialpolitik für Behinderte auf diesem Feld politischer Aktivität „weder Stillstand noch Stagnation“ (SPD-MdB Eugen Glombig) geben darf und geben wird, hat im Februar dieses Jahres die Bundestagsdebatte über die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Opposition zur „Lage der Behinderten und Weiterentwicklung der Rehabilitation“ gezeigt. Bundesarbeitsminister Ehrenberg hob hervor, daß auf dem Gebiet der Rehabilitation staatliches Handeln heilsam wirken, aber nicht

alles aus eigener Kraft heilen könne. Rehabilitation sei eine Gemeinschaftsaufgabe, die ein Zusammenwirken aller Kräfte erfordere. Davon sei die Bundesregierung immer ausgegangen. Deshalb habe sie bei der Durchführung ihres „Aktionsprogramms zur Förderung der Rehabilitation“ stets die Partnerschaft der Länder und Gemeinden, der Rehabilitationsträger, der Behindertenorganisationen sowie der freien Wohlfahrtspflege, insbesondere der Kirchen und kirchlichen Hilfsorganisationen gesucht. Zugleich betonte Herbert Ehrenberg zu Recht, daß die Rehabilitation eine ständige Aufgabe sei, die immer wieder neuer Impulse bedürfe.

Es steht außer Zweifel, daß nach einer Phase erfolgreicher Behindertenpolitik auf Bundesebene vor allem von den Ländern und Gemeinden neue Schubkraft ausgehen muß. Wie dies geschehen kann, läßt sich am Beispiel Berlins darlegen. Olaf Sund plädiert dafür, ein neues Kapitel in der Politik für Behinderte aufzuschlagen: „Dieser zweite Abschnitt der Politik für Behinderte, denen wir einen Platz in unserer Mitte sichern müssen, wird überwiegend auf der Ebene der Länder und Kommunen zu schreiben sein.“

Berlin hat damit bereits begonnen. Vor drei Jahren beauftragte das Abgeordnetenhaus den Senat, einen Bericht über die Situation der Behinderten vorzulegen. Der Auftrag erstreckte sich auch darauf, für die einschlägigen Probleme der behinderten Mitbürger Lösungen vorzuschlagen. Der Bericht wurde nicht von der Exekutive allein erarbeitet. Mitgewirkt haben auch Vertreter der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, von Kriegsofferverbänden und Behinderte selbst.

Der Behindertenbericht hat die Weichen für die erforderliche neue Phase der Politik zugunsten Behinderter gestellt. Zunächst einmal gibt er über den betroffenen Personenkreis Aufschluß, erläutert die Eingliederungsziele und deren Rechtsgrundlagen, beschreibt die Aktivitäten öffentlicher und freier Träger der Rehabilitation und die bereits vorhandenen Angebote. „Der Bericht beschränkt sich aber nicht darauf, uns das vor Augen zu führen, was wir in Berlin auf der Habenseite unserer Bilanz für die Behinderten verbuchen können. Als Ergebnis einer intensiven Diskussion entstand die Sollseite, ein Maßnahmenkatalog, der fast siebzig Positionen umfaßt und der nunmehr Schritt für Schritt verwirklicht werden muß.“ (Olaf Sund)

Der Behindertenbericht ist also Bestandsaufnahme und Programm zugleich. Inzwischen wurden bereits einige der vorgesehenen Maßnahmen realisiert, mit anderen wurde begonnen. Welche Maßnahmen dies sind, soll anhand konkreter Beispiele dargetan werden, weil sie besser als abstrakte Reflexionen verdeutlichen, worum es geht:

1.

Seit Jahresbeginn 1978 gibt es einen Landesbeauftrag-

ten für Behinderte. Er hat Abstimmungs- und Koordinierungsaufgaben und dient den beteiligten Verbänden und Verwaltungen als Anlauf- und Clearingstelle. Ihm steht ein Beirat für Behindertenfragen zur Seite. Durch die Bestellung eines solchen Landesbeauftragten wurde eine Forderung erfüllt, die die einschlägig interessierten Verbände schon seit langem erheben. Berlin ist bisher das einzige Land, das über einen Landesbeauftragten für Behinderte verfügt.

2.

In Berlin wurde in zentraler Lage, nämlich am Kurfürstendamm, der Grundstein für ein Gästehaus für Behinderte gelegt. Träger des Projekts, das das Land Berlin unterstützt, ist der Reichsbund. Das Gästehaus wurde als vielfältig nutzbare Stätte der Begegnung zwischen Behinderten und Nichtbehinderten konzipiert. Es soll durch eine gezielte Ausstattung vor allem körperbehinderten Besuchern entsprechen. In der Standortwahl, in der Tatsache, daß diese Einrichtung gewissermaßen eine erste Adresse erhält, schlägt sich eine Politik nieder, die nicht auf Separierung, sondern die auf Integration der Behinderten angelegt ist.

3.

Im Januar 1979 wurde in Berlin ein Forschungsvorhaben „Telebus für Behinderte“ gestartet. Dieser spezielle Fahrdienst, der kontinuierlich ausgebaut wird, erhöht die Mobilität von Rollstuhlfahrern sowie schwer Geh- und Stehbehinderten. Betrieben wird er unter Verwendung der sogenannten Bedarfssteuerung: Dabei meldet der Teilnehmer seinen Fahrwunsch per Telefon oder per Postkarte an und erhält umgehend eine Bestätigung. Über Funk gesteuerte Spezialbusse holen ihn zum angegebenen Zeitpunkt ab und bringen ihn an das gewünschte Ziel. Ihm wird auch geholfen, von seiner Wohnung das Fahrzeug und später vom Fahrzeug die Wohnung wieder zu erreichen. Ein Computer ermittelt die optimalen Fahrtrouten der Fahrzeuge.

An Fahrzeugkonstrukteure und -produzenten richtete sich ein Ideenwettbewerb. In der Behindertenbeförderung wurden bisher serienmäßig hergestellte Kleinbusse verwandt, die dann umgerüstet wurden. Jetzt sollte ein Fahrzeug neuen Typs entstehen, von Anbeginn an davon ausgegangen werden, daß das Fahrzeug Behinderten dienen soll. Prototypen preisgekrönter Busse wurden erstmalig auf der Internationalen Verkehrsausstellung 1979 gezeigt. Inzwischen werden sie im Telebus-Dienst eingesetzt und damit praktisch erprobt.

Das Forschungsvorhaben ist auf eine Laufzeit von etwa dreieinhalb Jahren angelegt. Den weitaus größten Teil der Kosten übernimmt der Bundesminister für Forschung und Technologie. Der Senat von Berlin hat bereits Überlegungen angestellt, daß der Fahrdienst, dem Modellcharakter über die Grenzen Berlins und des Bun-

des hinaus zukommt, nach Abschluß des Vorhabens voll aufrechterhalten bleibt. In den Fahrdienst werden nur solche Behinderte einbezogen, denen ohne ein derartiges spezielles Beförderungsangebot eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft nicht möglich ist. Wer es kann, soll die öffentlichen Nahverkehrsmittel benutzen. Denn auch hierbei geht es nicht darum, gewissermaßen Reservate für Behinderte zu schaffen, die sie von den Nichtbehinderten trennen. Auch hier ist das Ziel die Integration.

4.

Geplant ist in Berlin ein Forschungsvorhaben „Verkehrsführungssystem für Sehbehinderte“. Es zielt darauf ab, die Mobilität der Blinden und Sehbehinderten zu verbessern. Auch an der Finanzierung dieses Projekts beteiligt sich der Bundesminister für Forschung und Technologie.

An Fußgängerampeln werden Geräte angebracht, die über Antennen, die im Boden verlegt werden, Funkwellen aussenden. Der Blinde erhält einen entsprechenden Empfänger. Er wird auf diese Weise über den Schaltzustand der Ampeln und über den Namen der Kreuzung informiert. Möglich ist es, noch weitere Orientierungshinweise zu übermitteln. Das geplante System wird vorerst nur an einzelnen Übergängen installiert, um Erfahrungen zu gewinnen. Es ist allerdings denkbar, den Ansatz später so auszubauen, daß eine Art Leitsystem für bestimmte, bevorzugte Wege entsteht, auf denen sich der Blinde ohne Hilfe von anderen bewegen kann.

Das Leitsystem kann nur dann seine optimale Wirksamkeit entfalten, wenn der Blinde die für ihn ausgestatteten Kreuzungs- und Stadtbereiche kennt und in die Berliner Stadtlandschaft einzuordnen vermag. Daher wird das System durch einen tastbaren Stadtplan für

Schbehinderte ergänzt. Es wird erprobt, wie ein solcher Blindenstadtplan am besten gestaltet werden kann.

5.

In Berlin ist ein weiteres Forschungsvorhaben vorgesehen, das die Arbeitsplätze von Behinderten in die Strategie einer Humanisierung des Arbeitslebens einbezieht. Ein wesentliches Ziel dieses Vorhabens wird es sein, modellhaft solche Arbeitsplätze zu entwickeln, auf denen Behinderte nicht bloß beschäftigt werden, sondern auf denen sie gemäß ihren jeweiligen Möglichkeiten eine sinnvolle und sie befriedigende Tätigkeit verrichten können. Das Vorhaben wird sich zunächst auf Behindertenwerkstätten erstrecken. Es soll aber auch für entsprechende Arbeitsplätze in Wirtschaft und Verwaltung Beispiele liefern.

Die neuen Aktivitäten in der Behindertenpolitik haben Berlin bereits Anerkennung eingetragen. Als der Präsident des Weltverbandes der Behinderten, der Schweizer Manfred Fink, im März 1979 zu einem Besuch an Spree und Havel weilte, bezeichnete er die Berliner Behindertenpolitik als „beispielhaft für Europa“. Für sozialdemokratische Politiker freilich steht fest, daß den bisherigen Schritten weitere folgen müssen.

Die Vereinten Nationen haben das Jahr 1981 zum „Internationalen Jahr der Behinderten“ erklärt. Die UNO will auf diese Weise die Staaten anregen, die medizinische, berufliche und soziale Eingliederung der Behinderten zu verbessern und die Öffentlichkeit stärker über die Probleme der Behinderten zu unterrichten. Dies sollte gerade für die Sozialdemokraten in der Bundesrepublik Anlaß sein, dazu ihren Beitrag zu leisten, wo immer sie in Bund, Ländern und Gemeinden politisch wirken und Verantwortung tragen.

Peter Kratz: Neue Wege und Holzwege in der Altenpolitik

Die parlamentarische Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Lebenssituation älterer Menschen in der Bundesrepublik Deutschland und die mit der Beantwortung durch die Bundesregierung verbundene Debatte im Deutschen Bundestag am 26. 4. 79 gab den Parteien eine willkommene Gelegenheit, ihre Positionen in der Altenpolitik darzustellen.

Eine zentrale Stellung in der Debatte nahm die materielle Sicherung des Alters ein. Die Steigerung der Renten von 1969 bis 1978 um 124 % stellt eine herausragende Leistung der sozialliberalen Koalition dar. Bundesfamilienministerin Huber konnte als Erfolg sozialdemo-

kratischer Sozialpolitik anführen, daß 1978 die Rente eines Rentners mit 45 Versicherungsjahren fast 74 % des Nettoarbeitsverdienstes eines vergleichbaren Arbeitnehmers betrug. Die dringend notwendige Neuordnung der Hinterbliebenensicherung mit einer Anhebung der heutigen Sicherungsansprüchen nicht gerecht werdenden Kleinstrenten vieler Frauen bietet das Feld, auf der diese erfolgreiche Politik fortgesetzt werden kann.

Freilich ist es mit der materiellen Sicherung der 15 % unserer Bevölkerung im Rentenalter nicht getan. Von Lebensqualität kann man nur sprechen, wenn es auch gelingt, die Zeit im Alter sinnvoll auszufüllen. Die Altendebatte des Bundestages hat gezeigt, daß die Parteien hier immer mehr Problembewußtsein entwickeln. Die Anpassungsschwierigkeiten der Menschen an die Zeit nach ihrer beruflichen Aktivität bedürfen zukünftig der besonderen Aufmerksamkeit der Altenpolitik.

Es ist bemerkenswert, wie sich hier die Erkenntnisse der Gerontologie in der letzten Zeit verbreitet haben. Einhellig wurde von allen Parteien das negative Bild vom alten Menschen verurteilt, das diesen als nicht mehr leistungsfähig und hilfsbedürftig darstellt. Dieses falsche Bild habe die Betreuungsorientierung in der Altenarbeit verursacht, die heute noch vorherrsche. Immerhin leben nur knapp 3 % der über 65jährigen in Einrichtungen, die restlichen 97 % dagegen in Familien oder allein. Die sozialen Maßnahmen für diese Mehrheit überwiegend auf Betreuung auszurichten, ist in der Tat verfehlt. Die Aufgabe für die nahe Zukunft sei es, so der übereinstimmende Tenor bei Koalition und Opposition, hin zu einer auf Selbständigkeit gerichteten Aktivierung der älteren Menschen zu kommen. Wie weit diese Absichten gehen, machte Ministerin Huber klar, die auf Möglichkeiten einer aktivierenden Pflege von Heiminsassen hinwies, die das Ziel haben, den Menschen zu befähigen, möglichst wieder für sich selbst zu sorgen – wenn auch durch ambulante Dienste unterstützt. Pflegeheime müßten nicht Einbahnstraßen, sondern könnten durchaus auch Zwischenstationen sein. Angesichts der jetzigen Situation der Minderheit der gebrechlichen Alten muten solche Überlegungen revolutionär an: es ist heutzutage für viele undenkbar, daß Altenheimbewohner wieder ins Leben entlassen werden.

Für die Mehrheit vor allem der jüngeren Rentner und Pensionäre bedeutet die Neuorientierung der Altenpolitik vor allem ein verstärktes Angebot der Vorbereitung auf das Alter. Sind auch nach Meinung der Bundesministerin Huber die Wege der Vermittlung – Seniorenzentren, Altenbegegnungsstätten, Häuser der offenen Tür, von Betrieben organisierte Kurse bereits während der Berufstätigkeit – noch in der Experimentierphase, so sind die Ziele einer Bildung im höheren Alter doch klar: praktische Lebenshilfe und das Auffinden von Möglichkeiten, eigene Schwierigkeiten zu meistern. Hilfe zur Selbsthilfe als Voraussetzung für eine möglichst lange Selbständigkeit im Alter steht im Mittelpunkt. Freilich wird von den Politikern auch einiger Wildwuchs vertreten. Alte Menschen an Universitäten sind wegen der Sinnlosigkeit fachlichen Wissenserwerbs bei aus dem Produktionsprozeß ausgeschiedenen Menschen weder für diese wünschenswert noch volkswirtschaftlich verantwortlich. Auch die Angst vor der Diskriminierung der Alten treibt seltsame Blüten. Die CDU/CSU meinte die Bundesregierung fragen zu müssen, wie sie die leider auch von führenden Gerontologen vertretene Auffassung beurteile, eine weitere Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze bedeute eine Diskriminierung des alternenden Menschen, da dieser dann früher als „alt“ bezeichnet werde. Der CDU-Abgeordnete Becker meinte in der Bundestagsdebatte sogar, die Worte Opa und Oma verbieten zu müssen, weil sie Ausdruck „der allgemeinen Deklassierung des Alters“ seien und anzeigten, „wohin

wir mit der Achtung und dem Respekt vor dem Alter gekommen sind“! Wohin solche Patentrezepte der Altenpolitik führen sollen, bleibt das Geheimnis dieser „Fachleute“ der Unionsparteien.

Die Gerontologie, die Wissenschaft vom Altern, ist nicht unschuldig daran, daß in diesem politischen Bereich auch zahlreiche Holzwege eingeschlagen werden. So wertvoll ihre Anregungen für eine Neuorientierung weg von bloßer Rentenpolitik auch sind, man soll sich nicht der Illusion hingeben, mit Hilfe dieser Wissenschaft „linke Altenpolitik“ machen zu können. Was die Gerontologie anbietet, sind Pflasterchen für die schlimmsten Wunden. Das kann sicher den alten Menschen ihre Lebenssituation etwas erleichtern und verbessern. Präventive Politik in der bei uns konkret gegebenen historischen Situation, d. h. aktive Umgestaltung der durch die kapitalistische Produktionsform geprägten Gesellschaft, so daß von vornherein weniger Probleme für ältere Menschen auftreten, ist auf der Basis ihrer Erkenntnisse nicht möglich. Denn sie klammert das aus ihrer Betrachtung aus, was eigentlich die Ursache für die Pensionierungsproblematik ist: die Arbeit und ihre Organisation. Weil sich die Gerontologie zum Arbeitsbegriff bisher keinerlei Gedanken gemacht hat, bleiben ihre praktischen Ratschläge Stückwerk und können leicht ins Gegenteil ihrer eigentlichen sozialpolitischen Absicht gekehrt werden. Nehmen wir z. B. die Aussage einer führenden Gerontologin, Prof. Ursula Lehr aus Bonn, die vom CDU-Abgeordneten Burger in der Bundestagsdebatte wie folgt zitiert wurde: „Berufstätigkeit ist die Achse, um die sich das Leben dreht. Arbeit ist für viele Menschen die zentrale Quelle ihres Wohlbefindens. Diejenigen, die eine Vorverlegung der Altersgrenze propagieren, arbeiten der Gesundheit im Alter geradezu entgegen.“ Sieht man sich die Realität im Land an, daß nämlich 70 % der Berechtigten von der flexiblen Altersgrenze Gebrauch machen und vorzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden, so ist diese angeblich wissenschaftliche Aussage, die im Bundestag zur Untermauerung der Altenpolitik der Union herhalten mußte, offensichtlich unsinnig. Die konkrete Arbeit, wie sie die arbeitenden Menschen Tag für Tag erleben, treibt diese aus den Fabriken und Büros hinaus. Quelle des Wohlbefindens ist sie für mehr als zwei Drittel also kaum. Sie ist eine fremdbestimmte Last, der man nur wegen der Notwendigkeit des Gelderwerbs nachgeht. Fällt dieses Motiv weg, wie bei der flexiblen Altersgrenze, läßt man die entfremdete Arbeit sehr gerne hinter sich.

Freilich hat Arbeit auch, als abstrakter Begriff, in der historisch-materialistischen Anthropologie eine andere Bedeutung. Sie ist das Wesen des Menschen. Im Stoffwechsel mit der Natur hat der Mensch während seiner Evolution seine Umwelt, seine Gesellschaft und sich durch die Arbeit entwickelt. Für menschliches Leben ist

Arbeit konstituierend, ohne sie würde es zugrunde gehen. Die materialistische Psychologie nimmt Arbeit als primäres menschliches Lebensbedürfnis an. Handeln und Arbeitshandeln sind nicht nur phylogenetisch bestimmend, sondern auch Grundlage der Entwicklung jedes einzelnen Individuums. Seine Persönlichkeit wird für und durch die wesentliche menschliche Tätigkeit, das Arbeitshandeln, geformt. In diesem, dem wissenschaftlichen Sozialismus verbundenen Standpunkt wird unterschieden zwischen Arbeit allgemein und ihrer Bedeutung für die Entwicklung des Menschen und konkreter Arbeit, wie sie unter bestimmten historischen Gegebenheiten stattfindet. In unserer bürgerlichen Gesellschaft geht die Mehrheit der arbeitenden Menschen der Arbeit nicht um des Produktes willen nach, sondern zum Gelderwerb. Die Ziele der Arbeit werden von anderen bestimmt, nicht von den Arbeitenden. Bejahenswerte Arbeit, die den Menschen erfüllt, in der er seine Fähigkeiten ausleben und weiterentwickeln kann, ist ein Privileg weniger.

Nur von diesem Standpunkt aus ist die Pensionierungsproblematik wirklich zu verstehen. Einerseits möchten sich die Menschen gerne von diesem entfremdeten Arbeitsleben verabschieden. Andererseits werden sie durch die Pensionierung sowohl von der gesellschaftlichen wie von der eigenen persönlichen Entwicklung abgekoppelt. In einer den Menschen und die Arbeit nur nach dem Kapitalverwertungsprinzip beurteilenden Gesellschaft wird der Mensch, an dessen Arbeitskraft ein Leben lang Raubbau betrieben wurde und der dies nun auch selbst satt ist, nutzlos. Psychische Folgen dieses Nutzlosigkeitsgefühls stellen sich schnell ein. Diese Dualität zwischen Arbeit als menschlichem Lebensbedürfnis und entfremdeter Arbeit als Last und bloßem Mittel zum Gelderwerb ist der eigentliche Kern der Anpassungsschwierigkeiten an das Rentenalter, an dem die Gerontologie völlig vorbegeht.

Dieser Ausflug in die Wissenschaft war notwendig, um die politische Bedeutung von wissenschaftlichen Aussagen wie der oben zitierten einschätzen zu können, die ja nun schon den Weg bis in den Bundestag gefunden haben. Denn die Gerontologen sind dazu übergegangen, als Lösung der Pensionierungsprobleme die Fortsetzung des Arbeitslebens über das 65. Lebensjahr hinaus zu propagieren. Bei der Diskussion um die Altersgrenze treten sie mit solchen Argumenten auf (siehe NG 7/78). Im Klartext bedeutet das für die alten Menschen nur eine Fortsetzung der entfremdeten Arbeit. Die Weiterarbeit ist unter den gegebenen Produktionsverhältnissen und Arbeitsbedingungen abzulehnen, eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit ist hier in jedem Fall eine soziale Errungenschaft.

Allerdings muß man erkennen, daß mit einer einfachen Entscheidung zwischen Weiterarbeit oder möglichst frühzeitiger Pensionierung das unter den konkre-

ten historischen Bedingungen widersprüchliche Problem nicht zu lösen ist. Von der Fortsetzung der entfremdeten Arbeit profitieren die am meisten, die überhaupt von entfremdeter Arbeit den Vorteil haben. Vor allem von weitblickenden Unternehmern, die eine Arbeitskräfteknappheit für das Ende dieses Jahrhunderts voraussehen, wird daher über eine Erhöhung oder gar Aufhebung des Rentenalters diskutiert.

Wie die Rede des CDU-MdB Burger im Bundestag zeigte, hat nun auch die politische Interessenvertretung des Kapitals in diese Überlegungen mit eingegriffen. Ebenso bekommt diese Linie auch von den Wirtschaftswissenschaften her Unterstützung. Die „Zeitschrift für Betriebswirtschaft“ widmete in ihrer Februarnummer ein ganzes Diskussionsforum dem Thema: „Ist die altersbedingte Pensionierung betriebswirtschaftlich sinnvoll?“ Dort wurden analog zur „optimalen Nutzungsdauer von Anlagen“ als einem „Paradeproblem der betriebswirtschaftlichen Investitionstheorie“ Gedanken über die fürs Kapital optimale Nutzungsdauer der „Mitarbeiter“ zusammengetragen. Der Bonner Wirtschaftswissenschaftler Dieter Sadowski z. B. beschwor „eine für die neunziger Jahre drohende ‚Facharbeiterlücke‘“ und beklagt, daß die Unternehmen „mit jeder Pensionierung auch ‚Humankapital‘ verlieren“. Sadowski hofft auf Wirkungen aus den USA, wo die Diskussion um die Erhöhung des Rentenalters schon weiter fortgeschritten ist: eine Entlassung aufgrund des Alters ist dort vor dem 70. Lebensjahr nicht mehr möglich. In den Staaten gebe es auch eine starke Bewegung gegen die angebliche Diskriminierung der alten Menschen durch frühzeitige Pensionierung.

Wir sahen oben, daß diese Meinung schon von deutschen Gerontologen und der CDU/CSU übernommen wurde und sehen nun, wem dieser Unsinn eigentlich wirklich nützen soll. Er ist der ideologische Überbau, der die weitere Nutzung der Arbeitskraft der Menschen durch die Kapitalbesitzer über das 65. Lebensjahr hinaus rechtfertigen soll. Konsequenterweise kritisiert der Wirtschaftswissenschaftler wie auch viele Gerontologen die auf eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit gerichtete gewerkschaftliche Tarifpolitik.

Der Hamburger Ökonom Prof. Hugo Kossbiel gibt angesichts der für ihn drohenden Festschreibung der Möglichkeit zu früherer Berufsaufgabe zu bedenken, daß die Arbeitnehmer soziale Errungenschaften, die sie einmal haben, sicher in Zukunft nicht mehr hergeben werden: „... gilt es jedoch zu bedenken, daß man sich mit einer solchen Maßnahme auf Dauer – d. h. auch für zukünftig zu erwartende Phasen konjunkturell oder bevölkerungsentwicklungsbedingter Personalknappheit – eine Reduktion des Arbeitskräfteangebotes ‚einhandelt‘“. Peter Hofstättler, Sozialpsychologe und seit der Nazi-Zeit immer dabei, wenn es darum geht, Kapitalinteressen wissenschaftlich zu verbrämen, fordert des-

halb im „manager magazin“ zurücknehmbare Übergangslösungen, die bis in die 90er Jahre eine Pensionierung schon mit 60 erlauben, wenn dann die Arbeitskräfte knapp werden, aber nicht mehr.

Jemand anderes aus der CDU führt auch schon auf dem Zug der neuen Altenpolitik mit – freilich in altbekannter Manier: der CDU-Bundestagsabgeordnete Elmar Pieroth mit seiner Weingut-Weinkellerei GmbH. In einer Betriebsvereinbarung „Ältere Arbeitnehmer bei Pieroth“ sind seit Januar 1979 Regelungen über den „Gleitenden Übergang in den Ruhestand“ festgelegt. Den Kern der Vereinbarung bilden:

- ein Kündigungsverbot für Mitarbeiter über 55 mit 10jähriger Betriebszugehörigkeit,
- eine Verdienstsicherung für Arbeitnehmer, die von einer höheren auf eine niedriger eingestufte Tätigkeit versetzt werden, in Form einer Zulage zum niedrigeren Arbeitslohn in Höhe der Differenz zum vorherigen,
- die Möglichkeit zur Arbeitszeitverkürzung: vom 60. bis zum 63. Lebensjahr um fünf Stunden wöchentlich, vom 63. bis zum 65. Lebensjahr um 10 Stunden bei 50prozentigem Lohnausgleich,
- eine Regelung analog der flexiblen Altersgrenze.

Um diese Bestimmungen ranken sich noch einige Blüten, wie z. B. eine Bereitschaftserklärung der Firma, auf zehn Prozent der Arbeitsplätze ältere Arbeitnehmer zu beschäftigen, die Nominierung eines „Vertrauensmannes für ältere Mitarbeiter“, die Möglichkeit von Zusatzarbeitsverträgen nach vorgezogenem bzw. gesetzlichem Ruhestand sowie ein Programm zur Altersvorbereitung mit überwiegend medizinischen und psychologischen Themen.

Diese von Pieroth und einigen Anhängern in der Wissenschaft schon wieder als „Modell“ gefeierte Vereinbarung hat freilich erhebliche Nachteile. Von Seiten der Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten wird kritisiert, daß es schon weitgehendere tarifvertragliche Regelungen gebe. Zum Beispiel sehe der Manteltarifvertrag schon seit langem einen Kündigungsschutz von der Vollendung des 50. Lebensjahres an vor (bei 25jähriger Betriebszugehörigkeit). In anderen Tarifbereichen, z. B. dem Braugewerbe Nordrhein-Westfalens, gilt, daß 56 Jahre alte Arbeitnehmer mit 10jähriger Branchenzugehörigkeit 1979 nur noch 38 Wochenstunden, 1981 dann 36 und daß 60jährige ab 1979 nur noch 32 Stunden arbeiten, und zwar bei vollem Lohnausgleich, nicht wie bei Pieroth mit 50prozentigen Einbußen. In der Zigarettenindustrie wurde 1978 den 60jährigen tarifvertraglich die Wahl gesichert, ob sie bis zur Pensionierungsgrenze gar nicht mehr arbeiten, aber dennoch 75 Prozent ihres Bruttoeinkommens beziehen, oder ob sie in der Woche nur noch 20 Stunden bei vollen Bezügen arbeiten wollen.

Ein besonderer Nachteil des Pieroth-„Modells“ ist

noch, daß es nur für den Innendienst der Firma gilt. Die zahlreichen Beschäftigten, die draußen in den Weinfeldern arbeiten, fallen alle nicht darunter.

In dem Bereich, dessen sich die Gewerkschaften angenommen haben, der Lebensarbeitszeitverkürzung, bleibt Pieroth hinter gewerkschaftlichen Erfolgen zurück. Und im Bereich der neuen Altenpolitik bleiben seine Ansätze recht bescheiden. Die Möglichkeit zur Weiterarbeit für Rentner und damit zum Hinausgleiten aus dem Arbeitsleben ist im wesentlichen eine Absichtserklärung. Arbeitsverträge im Rahmen der Möglichkeiten des Hinzuverdienens nach der flexiblen Altersgrenze oder nach dem 65. Lebensjahr sind in anderen Unternehmen, die keine öffentlichkeitswirksamen Absichtserklärungen auf teurem Papier drucken lassen, ebenso zu bekommen. Tatsächlich ist aber der Bedarf an solchen Arbeitsverträgen fast nicht vorhanden, es sei denn, die Rentner müssen wegen ihrer unzureichenden finanziellen Situation dazuverdienend.

Die Probleme der alten Menschen in unserer Gesellschaft sind vielschichtig und aufgrund ihrer Widersprüchlichkeit nicht mit Patentrezepten anzugehen. Die Zahlen der Inanspruchnahme der flexiblen Altersgrenze geben der gewerkschaftlichen Tarifpolitik zur Lebensarbeitszeitverkürzung recht. Die Probleme der sich nutzlos fühlenden Rentner aber zeigen an, wie wichtig es ist, am Aufbau einer Arbeitswelt mitzuarbeiten, in der erfüllende und befriedigende Tätigkeit und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben nach den Kapazitäten des einzelnen bis ins hohe Alter hinein möglich sind. Die sich in der Altenpolitik vollziehende Wende kann eine Chance hierfür sein, wenn sich die am Arbeitnehmerinteresse orientierten Politiker über die Gefahren eines Mißbrauchs durch die Kapitaleseite bewußt sind.



Björn Engholm: Perspektiven der Hochschulpolitik nach drei Jahren HRG

Ende Januar 1976 ist das Hochschulrahmengesetz (HRG), dessen parlamentarische Behandlung 1971 begonnen wurde, in Kraft getreten. In den vergangenen 3 Jahren haben die Länder – bis auf Nordrhein-Westfalen – ihr Hochschulrecht dem HRG angepaßt. In dieser Zeit haben Bund und Länder zugleich den Ausbau der Hochschule mit dem Ziel einer „Öffnung der Hochschulen“ energisch fortgeführt. Es liegt nahe, hiervon ausgehend eine nüchterne Einschätzung der heutigen Lage zu geben und zugleich nach künftigen Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten zu fragen.

Zur Ausgangslage

Die Ausgangslage für hochschulpolitische Entwicklungen und Entscheidungen ist vor allen Dingen durch folgende Tatbestände gekennzeichnet:

1.

Der Ausbau der Hochschulen hat innerhalb des letzten Jahrzehntes im Vordergrund der Anstrengungen von Bund und Ländern gestanden. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sind zwischen 1971 und 1978 über 260 000 Studienplätze (nach Flächenrichtwert) mit einem Aufwand von 18,4 Milliarden DM geschaffen worden. In den kommenden Jahren sollen die Hochschulen noch zu einer Gesamtkapazität von 850 000 Studienplätzen ausgebaut werden, die bei erschöpfender Auslastung der entsprechenden Lehrkapazität ausreichen würden, um rd. 1 Million Studenten ein Studium zu ermöglichen.

2.

Diese großen Ausbauleistungen von Bund und Ländern waren die Voraussetzung für die Politik der „Öffnung der Hochschulen“, die seit 1976 von der Bundesregierung verfolgt und durch den Beschluß der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 4. November 1977 bestätigt wurde. Diese Politik hat inzwischen durch Abbau von Zulassungsbeschränkungen zu einer spürbaren Verbesserung der Zulassungssituation geführt. Der „harte“ Numerus clausus betrifft jetzt nur noch 7 zahlenmäßig bedeutsame Studienfächer (Medizin, Zahnmedizin, Tiermedizin, Pharmazie, Psychologie, Biologie und Architektur) sowie 4 kleinere Studienfächer, wie z. B. Haushalts- und Ernährungswissenschaften. Insgesamt werden in diesen Studienfächern weniger als 15 Prozent aller Anfängerstudienplätze angeboten.

3.

Der erste Schritt zur Verwirklichung der im HRG fest-

geschriebenen verbesserten Zulassungsgrundsätze ist ein neuer Staatsvertrag der Länder über die Vergabe von Studienplätzen, der am 1. Juli 1979 in Kraft getreten ist. Auf Grund dieses Staatsvertrages sollen in den „harten“ Numerus Clausus-Fächern besondere, fachbezogene Auswahlverfahren eingeführt werden. Bis diese entwickelt sind, sollen die verfügbaren Studienplätze über Quoten (u. a. Abitur-Test-Quote, Quote mit leistungsgesteuertem Losverfahren, Spitzenabiturquote, Altwarterquote) vergeben werden. Die Kultusministerkonferenz hat beschlossen, daß dieses Übergangsverfahren erstmals im Wintersemester 1980/81 in den medizinischen Fächern eingesetzt werden soll.

4.

Eine neue Personalstruktur ist an die Stelle einer verwirrenden Vielfalt von Positionen und Dienstverhältnissen getreten, die ohne ausreichende Koordination in den letzten Jahrzehnten entstanden war. Vor allem innerhalb der neuen Gruppe der Professoren (sie hat sich durch die Einbeziehung der sog. „Nichtordinarien“ und eines Teiles des bisherigen Mittelbaues zahlenmäßig fast verdreifacht) darf es keine kooperationsrechtlichen Unterschiede mehr geben.

5.

Die **Mitwirkung** aller Hochschulmitglieder an der Hochschulselbstverwaltung ist durch eine Reihe von wichtigen Grundsätzen abgesichert worden. Dabei – und dies muß zur Entlastung der Politik deutlich gesagt werden – waren grundsätzliche Aussagen des Bundesverfassungsgerichtes als strenger Rahmen zu beachten. Eine Rückkehr zur alten „Ordinarienuniversität“ jedenfalls ist nach der im HRG angelegten Gruppenuniversität ebenso ausgeschlossen, wie die voll gleichberechtigte Mitbestimmung aller Gruppen.

6.

Von der Ermächtigungsklausel des Hochschulrahmengesetzes, die verfaßte **Studentenschaft** einzuführen, ist in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht worden: Während die meisten Länder die verfaßte Studentenschaft in der einen oder anderen Form beibehalten und – in einer Reihe von Ländern neu – gesetzlich abgesichert haben, ergaben sich Änderungen in Berlin und Baden-Württemberg: Berlin hat die verfaßte Studentenschaft 1978 wieder eingeführt, Baden-Württemberg hat sie 1977 abgeschafft. Bayern hält an der bereits 1973 erfolgten Abschaffung fest.

7.

In dem Dauerbrenner um die Auslegung des den Studentenschaften zustehenden **hochschulpolitischen Mandates** hat es zwar Bewegung, aber kaum Fortschritte gegeben: Auf der einen Seite gibt es immer wieder engher-

zige Auslegungsversuche auch durch Mitglieder der Hochschulen selbst; auf der anderen Seite gibt es durchaus Hinweise für eine sinnvolle Interpretation dieses Mandates. Unbestreitbar ist, daß die Zuerkennung eines allgemeinen politischen Mandates bei einer Zwangskörperschaft aus verfassungsrechtlichen Gründen (und nicht, wie es häufig unrichtig dargestellt wird, auf Grund des HRG) ausgeschlossen ist.

Nach meiner Auffassung, die übrigens weitgehend auch in einigen Antworten auf parlamentarische Anfragen festgehalten ist, gehören zum hochschulpolitischen Mandat der Studentenschaften – neben der Wahrnehmung studentischer Interessen in den einzelnen Hochschulen – Äußerungen und Betätigungen mindestens in folgenden Bereichen:

- Fragen der Beschäftigungsmöglichkeiten einschließlich Strukturfragen des Beschäftigungssystems, des Berufsrechts und der sozialen Sicherung der Hochschulabsolventen;
- Fragen der Bildungsfinanzierung einschließlich der Ausbildungsförderung und des Stellenwertes der Bildungsausgaben in den öffentlichen Haushalten von Bund und Ländern;
- die geistige Auseinandersetzung mit den Ursachen von Gewaltanwendung, soweit die Hochschulen und ihre Mitglieder damit in Zusammenhang gebracht werden.

8.

Trotz aller Bemühungen ist es nicht gelungen, das Mißtrauen der Studenten gegen das im HRG festgeschriebene Ordnungsrecht aufzulösen. Die im HRG geregelten Sanktionen bei Verletzung von Verhaltenspflichten werden von Studenten häufig als reines Instrument der Reglementierung und Disziplinierung in der politischen Auseinandersetzung empfunden. Es sei daher noch einmal gesagt: das HRG beschränkt – im Gegensatz zum früheren Ordnungsrecht in den Ländern – den befristeten Widerruf der Einschreibung auf die Anwendung von Gewalt sowie auf den Fall, daß ein Student mehrfach gegen Anordnungen verstößt, die die Hochschule gegen ihn wegen Verletzung seiner Verhaltenspflichten getroffen hat. In anderen Fällen hat das HRG den Ausschluß vom Studium ausdrücklich untersagt. In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, daß die sozialliberalen Hochschulminister in ihrer gemeinsamen Erklärung vom Herbst 1977 ausdrücklich versichert haben, sich dafür einsetzen zu wollen, daß das Ordnungsrecht nicht zur Behinderung freiheitlicher und demokratischer Meinungs- und Willensbildung mißbraucht werden kann. Das gilt nach wie vor.

Die Hauptaufgaben der nächsten Jahre

Mit dem Ausbau und der Öffnung der Hochschulen sind wir der Verwirklichung von Chancengleichheit im

Hochschulbereich ein entscheidendes Stück näher gerückt. Die Leistungen, die die Gesellschaft in diesem Zusammenhang für ihre Hochschulen und deren hinreichende Ausstattung erbracht hat und ständig erbringt, treten bei manchen Diskussionen innerhalb der Hochschulen allerdings noch zu sehr in den Hintergrund. Angesichts dieser hohen Leistungen müssen gerade auch sozialdemokratische Hochschulpolitiker in den kommenden Jahren immer wieder danach fragen, ob die Hochschulen mit ihren Studienangeboten den neuen Rahmenbedingungen hinreichend Rechnung tragen. Dazu gehören vor allem: die Verdreifachung der Studienanfängerzahlen/Vervierfachung der Studentenzahlen in den letzten 20 Jahren; die damit stärker in Erscheinung tretenden Unterschiede bei Interessen und Motivation der Studenten; wissenschaftsimmanente Entwicklungen mit der Tendenz fortschreitender Spezialisierung; die veränderten Berufsperspektiven der Hochschulabsolventen. Aber auch an die Forschung in den Hochschulen wird immer wieder die Frage zu richten sein, ob in dem möglichen Umfang die Probleme aller gesellschaftlichen Gruppen aufgegriffen und die soziale Verpflichtung der Wissenschaften ernst genommen werden.

Für die hier notwendigen Veränderungen wenigstens bieten HRG- und Ländergesetze klare und hinreichende Rechtsgrundlagen, die ein entsprechendes Handeln der Hochschulen und staatlichen Stellen erleichtern könnten.

1. Weiterentwicklung des Studiensystems vorrangig

Die Weiterentwicklung der Studienangebote ist zusammen mit der Öffnung der Hochschulen wichtigster Teil unseres hochschulpolitischen Gesamtprogrammes. Wie die Regierungschefs von Bund und Ländern am 4. 11. 1977 einstimmig erklärt haben, ist die Studienreform mit allem Nachdruck und größter Beschleunigung durchzuführen.

Das Hochschulrahmengesetz widmet der Studienreform und der Weiterentwicklung der Studiengänge an den Hochschulen einen breiten Raum. Den Beginn der Arbeit der „Ständigen Kommission für die Studienreform“ nach § 9 HRG im Juni 1978 hat der BMBW (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft) seinerzeit zum Anlaß genommen, „22 Orientierungspunkte zur Hochschulausbildung“ zu veröffentlichen. Darin hat er versucht, das Spektrum notwendiger Sachfragen aufzuzeigen, über die in der Studienreform gesprochen werden sollte.

Zu den wichtigsten und aktuellsten Themen der Studienreform gehören zweifellos: die Arbeit der Studienreformkommissionen und alle Fragen einer stärkeren Praxisorientierung des Studiums.

Studienreformkommissionen sind nach dem Hochschulrahmengesetz nicht die eigentlichen Träger der

Studienreform. Das bleiben nach wie vor die Hochschulen im Zusammenwirken mit den zuständigen staatlichen Stellen selbst. Diese Grundentscheidung des Hochschulrahmengesetzes ist angesichts der seit Jahrzehnten beklagten Defizite bei der Weiterentwicklung des Studienangebotes keine Selbstverständlichkeit. Sie sollte vielmehr als Vertrauensvorschuß an die Hochschulen verstanden werden. Sie dokumentiert zudem die Einsicht des Gesetzgebers, daß die Reform der Lehre letztlich im Hörsaal stattfindet und deshalb von den Hochschulen mitgetragen werden muß.

Dementsprechend sind die Studienreformkommissionen vom Hochschulrahmengesetz als ein Forum der Verständigung zwischen Hochschulen, Staat und Berufswelt konzipiert. Sie können und sollen den Hochschulen die Reformarbeit nicht abnehmen; Sie haben lediglich die zwar wichtige, aber doch begrenzte Aufgabe, Studienreform zu fördern und an den einzelnen Hochschulen geleistete Reformarbeit zu unterstützen und miteinander abzustimmen. Sie haben Empfehlungen zu bestimmten Eckworten der Studiengänge zu erarbeiten und Musterstudien- und Prüfungsordnungen lediglich zur Verdeutlichung beizufügen, um Raum für unterschiedliche Gestaltungen in den einzelnen Hochschulen zu lassen. Die in den Hochschulen verbreitete Sorge, die Studienreformkommissionen seien das Instrument für eine „zentralistische Studienreform“, ist sowohl nach der Rechtslage als auch nach dem Willen der Beteiligten nicht begründet.

Gegenwärtig arbeiten neben der Ständigen Kommission bereits Fachkommissionen für Zahnmedizin, Wirtschaftswissenschaften und Chemie. Weitere Kommissionen werden alsbald ihre Arbeit beginnen. Bereits bei der Ernennung der Hochschulvertreter für die Fachkommission wird berücksichtigt, daß sowohl die entsprechenden Studiengänge an Universitäten als auch die an den Fachhochschulen angemessen vertreten sind. Damit soll sichergestellt werden, daß die Studienreformfragen beider Hochschulzweige gemeinsam beraten werden können.

Die Ständige Kommission verpflichtet die Fachkommissionen zu bestimmten, nachprüfbaren Arbeitsschritten; die bei Auseinandersetzungen mit schwierigen und auch unkonventionellen Problemen der Studiengangplanung zwingend z. B. Sichtung und Bewertung der erreichbaren Informationen aus dem Berufsfeld; Darstellung, in welcher Weise die Prüfungsanforderungen und Prüfungsverfahren auf die Studiengänge abgestimmt sind; in welcher Weise die einzelnen Lehrveranstaltungen geeignet sind, auf die Prüfungsanforderungen vorzubereiten.

Die Ständige Kommission berät gegenwärtig Grundsätze für die Studienreform und macht sich dabei bestimmte fachübergreifende Studienreformvorschläge zu eigen. Wie etwa die Einführung von Orientierungseinheiten für Studienanfänger, die Entwicklung und Ein-

richtung von berufspraktischen Anteilen, wie Praxissemester oder Berufspraxisseminare. Dabei stellt sie sicher, daß die Empfehlungen sowohl für Universitäten als auch für Fachhochschulen gelten sollen.

Der Gesetzgeber hat zu Wissenschaftlichkeit und Praxisbezug verschiedene Anforderungen an alle Studiengänge aufgestellt, die sowohl an Fachhochschulen wie Universitäten erfüllt werden sollen, etwa:

- allen Studenten muß durch entsprechende Gestaltung der Studieninhalte eine breite berufliche Entwicklungsmöglichkeit eröffnet werden;
- der Wissenschaftsbezug aller Studiengänge ist sicherzustellen;
- der Praxisbezug des Studiums ist bei allen Studiengängen sicherzustellen;
- die Formen der Lehre und des Studiums sollten methodischen und didaktischen Erkenntnissen entsprechen und den Studenten befähigen, Studieninhalte wissenschaftlich selbständig zu erarbeiten.

Die Formulierung dieser Anforderungen an alle Studiengänge bedeutet, daß über die bisher nicht in Frage gestellte Arbeitsteilung zwischen den eher „wissenschaftlichen“ Ausbildungsgängen an den Hochschulen und den eher „anwendungsbezogenen“ Ausbildungsgängen an den Fachhochschulen neu nachgedacht werden muß.

Hochschulen und Studienreformkommissionen müssen zum Praxisbezug Antworten finden auf eine Reihe schwieriger Fragen. Auf welche Anforderungen im beruflichen Tätigkeitsfeld muß das Studium vorbereiten? Wie können langfristige Entwicklungen im Beschäftigungssystem abgeschätzt werden, damit die Absolventen auch sich wandelnden Anforderungen gerecht werden? Welche realen Probleme, Projekte oder Studienformen sind besonders geeignet, dem Studenten die Methoden- und Lösungsbeiträge der sein Studium tragenden Wissenschaften beispielhaft nahezubringen?

Wie können berufspraktische Erfahrungen, etwa in Praxissemestern, so angelegt werden, daß dadurch auch die allgemeinen Orientierungen und Qualifikationen der Studenten gefördert werden? Welche Distanz zur aktuellen Praxis braucht die Hochschule, um in ihrer Forschung und ihrer Ausbildung zu den Innovationen fähig zu sein, die alle Beteiligten benötigen? Wie können die Arbeitgeber verlässlich über die tatsächlichen Ausbildungsleistungen der Hochschule unterrichtet werden? Welche Veränderungen im Prüfungssystem sind erforderlich, damit Fähigkeiten wie die der Lösung praktischer Probleme und zur Teamarbeit, nicht nur auf dem Papier stehen, sondern auch tatsächlich das Studienverhalten der Studenten bestimmen?

Mit dem Stichwort Regelstudienzeit ist der z. Z. wohl aktuellste Diskussionspunkt der Hochschuldiskussion angesprochen. In den Augen vieler Studenten verkündet sich die nächste Studienreform auf die Einführung von

BILDUNG UND POLITIK

BILDUNG UND POLITIK

An den
Verlag
Neue Gesellschaft
Postfach 200 189
5300 Bonn 2

Ich möchte Bildung und Politik kennenlernen.

- Ich abonniere Bildung und Politik ab Heft 1/1980 zum Jahresabonnementspreis von DM 18,- zuzüglich Versandkosten. Die Hefte 10 und 11-12/1979 erhalte ich gratis.

Ich bestelle als kostenloses Probeexemplar

- Heft 10/1979
 Heft 11-12/1979
(Bitte nur ein Heft ankreuzen.)

Absender:



Regelstudienzeiten mit Sanktionen, in den Augen vieler Hochschullehrer auf eine Einschränkung ihrer Lehrfreiheit. Es muß, um Mißverständnissen entgegenzutreten, noch einmal erläutert werden, was mit den Regelstudienzeiten im Hochschulrahmengesetz beabsichtigt ist: Das Prinzip der Vorgabe bestimmter Zeiten für den Aufbau von Studiengängen, das der Gesetzgeber Regelstudienzeit genannt hat. Man kann es auch beliebig anders nennen. Es ist ein Hilfsmittel der Studienreform, um zu klar gegliederten, überschaubaren Studienangeboten zu kommen, die den Studenten in angemessener Zeit zum Ziel des Studiums und seinem erfolgreichen Abschluß führen. Wir müssen versuchen, durch Strukturierung und wertende Auswahl Herr des durch wachsende Forschung explosionsartig vermehrten Wissens zu bleiben oder wieder zu werden. Dieses Wissen für die Lehre und wissenschaftliche Berufsvorbereitung der Studenten verfügbar zu machen, ist eine ständige und zunehmend wichtige Aufgabe der Hochschulen und der wissenschaftlichen Hochschuldidaktik.

Zur zeitlichen Bemessung der Regelstudienzeit hat der Gesetzgeber in § 10 HRG die Regelung getroffen, daß sie sich an den allgemeinen Zielen eines jeden Studiums zu orientieren hat und 4 Jahre nur in besonders begründeten Fällen überschreiten soll. Das heißt, in jedem Fall und jedem Studiengang ist die Regelstudienzeit in erster Linie so zu bemessen, daß der Student beruhsfähig ausgebildet wird und die Fähigkeit zu selbständiger wissenschaftlicher Arbeit erlangt (§ 7 HRG). Allerdings sind Studienreformkommissionen und Hochschulen bei der Vorlage von Empfehlungen für die Regelstudienzeit oder von Prüfungsordnungen, die die Regelstudienzeit festlegen, dafür begründungspflichtig, daß eine längere Regelstudienzeit benötigt wird, um das Ziel des Studiums zu erreichen. Als zeitliche Planungsvorgabe sollen die Regelstudienzeiten dazu zwingen, aus der Stofffülle dasjenige auszuwählen, was im Hinblick auf das Ziel eines jeden Studiums und den fachlich angestrebten Studienabschluß notwendig, nützlich und innerhalb der vorgesehenen Zeit den Studenten zumutbar ist. Die Studienreform darf keine vordergründige Rationalisierung des derzeitigen Lehrstoffes sein. Die bisherige Stofffülle lediglich in eine kürzere Studiendauer zwingen, zusätzliche Leistungsnachweise und enge Prüfungsfristen einführen, ist das Gegenteil der vom HRG intendierten Studienreform.

Sanktionen wegen der Überschreitung von Regelstudienzeiten bzw. Prüfungsfristen greifen erst dann ein, wenn die Studien- und Prüfungsordnungen entsprechend überarbeitet sind. Regelstudienzeiten setzen nach § 10 HRG definitionsgemäß reformierte Studien- und Prüfungsordnungen und ein entsprechendes Lehrangebot voraus. In Kurzfassung: Keine Sanktion ohne Reform! Diesen Grundsatz haben die sozialdemokratischen und liberalen Kultus- und Wissenschaftsminister der

Länder und der BMBW Ende 1977 in ihrer bereits erwähnten gemeinsamen Erklärung zur Verständigung mit der studentischen Jugend öffentlich bekräftigt.

Durch die Definition der Regelstudienzeit und die Nachfristenregelung im HRG, die das Landesrecht großzügig handhaben kann, ist einer Berücksichtigung individueller Schwierigkeiten oder Gestaltung des Studienverlaufs Rechnung getragen. Die tatsächliche Studiendauer, die den Studenten zur Verfügung steht, kann wesentlich länger sein als die Regelstudienzeit. Es ist bedauerlich, daß das Bayerische Hochschulgesetz nicht alle Möglichkeiten des HRG für eine liberale Handhabung der Rechtsfolgen bei der Überschreitung von Prüfungsfristen genutzt hat.

Trotz dieser – wie ich meine – auch von den Studenten zu akzeptierenden Intention, die ja schließlich dazu führen würde, daß den Studenten endlich ein überschaubares Studienangebot zur Verfügung stünde, ist die Zahl derer, die Zweifel besonders an dem Sanktionsmechanismus äußern, gerade in jüngerer Zeit stark gewachsen. Die Auseinandersetzung um die Sanktionen behindert offensichtlich die Studienreform – auch dadurch, daß sie hier und da als Alibi für Untätigkeit dient. Im Interesse des Fortgangs und erfolgreichen Abschlusses der überfälligen Studienreform wird man hieraus die nötigen Konsequenzen zu ziehen haben. Ähnliche Überlegungen kommen auch in Empfehlungen der Bildungspolitischen Kommission der SPD und des FDP-Bundesfachausschusses für Bildung, Wissenschaft und Technologie, des Fraktionsvorstandes der SPD und zuletzt in einem Gesetzentwurf der sozial-liberalen Länder im Bundesrat zum Ausdruck.

Kein Politiker wäre seine Diäten wert, wenn er sich einer solchen Entwicklung verschlösse. Eines muß jedoch klar sein: Eine Novellierung des Hochschulrahmengesetzes noch in dieser Legislaturperiode kann nur dann sinnvollerweise angestrebt werden, wenn sie sich auf den Sanktionsmechanismus bei den Regelstudienzeiten konzentriert. Alle Versuche, von welcher Seite auch immer, andere Punkte auf die Novellierung „aufzusatzeln“, müßten zum Scheitern dieser Initiative führen.

2. Ausbau des Teilzeitstudiums erforderlich

Bei der Neuordnung des Studiensystems müssen auch die Möglichkeiten des berufsbegleitenden Teilzeitstudiums erweitert werden. Bisher gibt es derartige Angebote im wesentlichen nur an der Fernuniversität Hagen; dort stellen die Teilzeit- und Kursstudenten mit etwa 13 500 Studenten im Studiensemester 1978/79 schon jetzt die größte Gruppe der eingeschriebenen Studenten. In anderen Ländern ist das Teilzeitstudium (in der Form des Fernstudiums oder des Abendpräsenzstudiums) bereits zu einem festen Bestandteil des Studiensystems geworden. Ihm kommt im Zusammenhang mit der schwieriger werdenden Beschäftigungssituation von

Hochschulabsolventen und der Versorgung der geburtenstarken Jahrgänge mit Bildungsangeboten besondere Bedeutung zu. In Verbindung mit verstärkter Beratung der Studienbewerber könnte das Teilzeitstudium dazu beitragen, die Nachfrage nach Studienplätzen über einen längeren Zeitraum zu verteilen. Zugleich könnte damit Tendenzen begegnet werden, die besonders Studienberechtigte aus sozial schwächeren Gruppen in zunehmendem Maße veranlassen, von ihrer Studienberechtigung keinen Gebrauch zu machen.

3. Mit der Weiterbildung beginnen

Die Aufnahme des weiterbildenden Studiums in das Angebot der Hochschulen – in anderen Ländern schon längst eine selbstverständliche Aufgabe der Universitäten – erfolgt bei uns trotz eines entsprechenden gesetzlichen Auftrages (§ 21 HRG) nur zögernd und wird von den Hochschulen häufig von dem Vorhandensein entsprechender Kapazitäten abhängig gemacht. Nicht nur dort, wo in einzelnen Fachbereichen die Studienplätze nicht voll in Anspruch genommen werden, gibt es aber schon jetzt Möglichkeiten, den Weiterbildungsauftrag der Hochschulen zu erfüllen. Gute Beispiele dafür zeigen einige Modellversuche, die gegenwärtig durchgeführt werden. Man sollte mit Angeboten des weiterbildenden Studiums nicht auf grundsätzliche Entscheidungen warten, sondern die Zeit für konzeptionelle Ansätze nutzen. Die Erfahrung wird zeigen, daß Angebote rasch eine entsprechende Nachfrage auslösen werden.

4. Forschung in der Hochschule sichern

Trotz der in den vergangenen Jahren stark gestiegenen Studentenzahlen ist es gelungen, der Forschung durch zusätzliche personelle und finanzielle Ausstattung ihren Platz in der Hochschule zu sichern. Die Befürchtung, wegen der Strukturveränderungen und der wachsenden Lehrbelastungen an den Hochschulen werde die Forschung an außeruniversitäre Einrichtungen abwandern, hat sich nicht bestätigt. Die Forschung in der Hochschule muß jedoch angesichts der besonderen Ausbildungsanforderungen in den kommenden Jahren finanziell und strukturell gefestigt werden. Dazu gehören u. a. die Klärung von Fragen fachlicher und regionaler Schwerpunktbildung wie auch eine Verbesserung der Forschungsplanung in der Hochschule selbst. Die Hochschulen sollten zunehmend darauf achten, daß in geeigneten Bereichen neben der Grundlagenforschung stärker anwendungsbezogene Vorhaben ermöglicht und für den Transfer der in ihrem Bereich erarbeiteten Forschungsergebnisse in alle Bereiche der Gesellschaft Wege und Systeme entwickelt werden.

5. Verstärkte Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erforderlich

Für die beruflichen Aussichten des wissenschaftlichen

Nachwuchses hat der erhebliche Rückgang des Ersatzbedarfs bei den jährlich zu besetzenden Dauerstellen in Hochschulen und Forschungsinstituten, der nicht zuletzt durch das gesunkene Durchschnittsalter des wissenschaftlichen Personals bedingt ist, erhebliche Auswirkungen. Die Erweiterung der Stellenpläne der Hochschulen, die in der Vergangenheit dem wissenschaftlichen Nachwuchs überdurchschnittlich gute Berufschancen sicherte, ist weitgehend abgeschlossen. Zugleich muß aber mit einer erheblich steigenden Zahl von Hochschulabsolventen gerechnet werden.

Die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses wird deshalb in den kommenden Jahren eine Aufgabe von hoher Priorität sein. Ziel aller künftigen Förderungsmaßnahmen muß es sein, sicherzustellen, daß aus jedem Jahrgang eine ausreichende Zahl wissenschaftlich kreativer Kräfte in der Hochschulforschung tätig werden kann – eine unabdingbare Voraussetzung zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Forschung in den Hochschulen. Die Nachwuchsförderung muß aber auch den Bedarf außerhalb der Hochschulen im Auge haben.

Eine neue Konzeption, die sich an diesen Aufgaben orientiert und die verschiedenen Phasen der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses umfaßt, wird z. Z. entwickelt. Das Heisenberg-Programm zur Förderung besonders qualifizierter Nachwuchskräfte muß in dieses Gesamtkonzept einbezogen werden.

6. Selbstverwaltung der Hochschulen stärken

Von der raschen Bewältigung der Aufgaben in der Studienreform und der Forschung wird es abhängen, ob die Hochschulen die ihnen zukommenden Aufgaben im Gesamtsystem des Bildungswesens überall und effizient wahrnehmen, den Leistungsstand in Lehre und Forschung sichern und damit zugleich die Erwartungen erfüllen können, die Staat und Gesellschaft mit ihren hohen Aufwendungen für den Hochschulbereich verbinden. In diesem Zusammenhang wird es entscheidend darauf ankommen, das Verhältnis von staatlicher Verwaltung und Hochschulselbstverwaltung zu verbessern und vorhandene Spannungen, sprich auch: Bürokratisierung, abzubauen. In vielen Fällen können die anstehenden Fragen weder durch klassische Aufsichtsmittel noch durch eine uneingeschränkte Selbstverwaltung, sondern nur durch ein partnerschaftliches Zusammenwirken gelöst werden, das den Hochschulen ein flexibles Handeln ermöglicht. Wo staatliche Entscheidungen und Regelungen unumgänglich sind, dürfen sie nicht von Perfektionismus und Dirigismus geprägt sein; sie müssen den Hochschulen jenen Freiraum belassen, ohne den Lehre und Forschung sich kaum entfalten können.

7. Soziale Sicherung der Studenten schrittweise verbessern

Das 1971 verabschiedete Bundesausbildungsförde-

runngesetz (BAföG) ist in den vergangenen Jahren stetig weiterentwickelt worden. Mit dem 6. Änderungs-gesetz wurden vor allem die Bedarfssätze und die Freibeträge vom Einkommen der Unterhaltspflichtigen ange-hoben und ein erster Schritt zur Versteigerung der Förde-rung getan. Das BAföG bedarf bei kommenden Novel-len weiterer Strukturverbesserungen, die die Studenten von dem wachsenden Lebensstandard der Gesamtgesell-schaft nicht vollständig ausschließen. Mit anderen Wor-ten: Es bleibt noch manches zu tun, wobei aber auch ge-sehen werden muß, daß die inzwischen auf über 3 Mil-liarden jährlich angewachsenen Ausgaben für die Aus-bildungsförderung und die Begrenzung des Zuwachses bei öffentlichen Ausgaben weitere Verbesserungen nur Schritt für Schritt zulassen werden.

8. Hochschulen und Studenten müssen sich besser verständlich machen

Im vergangenen Jahr sind mehr als zweifelhafte „wis-senschaftliche“ Untersuchungen über die Haltung „der“ Studenten gegenüber Demokratie und Politik sowie zur Situation bestimmter Hochschulen und der angeblichen Bewertung ihrer Ausbildungsleistungen bei Arbeitge-bern veröffentlicht worden. Papiere dieser Art sind we-nig hilfreich. Sie schaffen Verwirrung bei denen, die mit ihren Steuerleistungen die Hochschule finanzieren, und sie verprellen die Studenten, die in ihrer übergroßen Mehrheit hart arbeiten und politisch eher passiv als kri-tisch sind. Wir dürfen nicht zulassen, daß sie alle und ei-nige besonders kritisierte Hochschulen durch dubiose „Analysen“ aus unserer Gesellschaft hinaus ins Abseits gedrängt werden.

Wir sind jedoch darauf angewiesen, daß gerade auch die Studenten selbst dazu beitragen, die Kluft zwischen

der Gesellschaft und ihren Hochschulen zu verringern. Die ständige Beschwörung von „Katastrophen“, die mit der Regelstudienzeit, der Nichteinräumung des allge-mein politischen Mandats oder dem Ordnungsrecht ver-bunden seien, reicht dafür sicher nicht mehr aus. Wichti-ger wären konkrete und realistische Beiträge der Studen-ten, die ihre besondere Situation erhellen. Vor allem im Zuge der Neuordnung des Studiensystems wird es dazu genügend Gelegenheiten geben.

Aber auch die einzelnen Hochschulen werden stärker darauf achten müssen, daß ihre Selbstdarstellungen und Äußerungen der Situation entsprechen. Dabei müssen die ihnen von der Gesellschaft gestellten Aufgaben mit dem richtigen Stellenwert behandelt werden. Obwohl dies in Forschungsberichten schon vielfach geschieht, dominieren in nicht wenigen Veröffentlichungen noch immer das „Eigenleben“, innere Querelen und Ausein-andersetzungen mit den zuständigen Ministerien. Das reicht nicht aus, um im Dialog mit der Gesellschaft für die künftigen – gewiß nicht geringen – Aufgaben der Hochschulen Verständnis zu erringen. Auch über Ange-bote und Leistungen in der Ausbildung werden alle Hochschulen künftig mehr und besser informieren müssen.

Kritik und Sorgen von Studenten und Hochschulen sind sehr ernst zu nehmen. Aber man darf sich dadurch in den Hochschulen nicht in eine teils fatalistische, teils aggressive Grundstimmung treiben lassen. Das lenkt von den Ursachen der bestehenden Probleme und ihren Lösungsmöglichkeiten, aber auch von der eigenen Ver-antwortung ab. Nur ein nüchternes, von den Realitäten ausgehendes Handeln wird dazu beitragen können, das Verhältnis von Hochschule und Gesellschaft zu entkrampfen.

Richard Meng: Nach Verabschiedung des HRG — Immer weiter in die falsche Richtung?

Bis auf Nordrhein-Westfalen haben mittlerweile alle Bundesländer ihre Hochschulgesetze an das Hochschul-rahmengesetz (HRG) angepaßt. In NRW ist gegenüber anderen SPD/FDP-regierten Bundesländern nichts wesentlich Neues zu erwarten, so daß sich eine erste Bilanz der Umsetzung des HRG in Landesrecht ziehen läßt.

Bereits bei Verabschiedung des HRG war kritisiert worden, daß mit dem Gesetz die verbliebenen Reform-positionen der SPD an den Hochschulen aufgegeben worden seien und das HRG in seinen entscheidenden

Passagen den Forderungen konservativer Hochschul-lehrer und der CDU/CSU entspreche. In der verabschie-deten Form des Gesetzes, die im Vermittlungsausschuß zustande gekommen war und der alle drei Bundestags-fraktionen zugestimmt haben, kommen hochschulpoli-tische Beschlüsse der SPD und der Gewerkschaften wie Mitbestimmung, Gesamthochschule, verfaßte Studen-tenschaft, in der Tat nicht mehr zur Geltung. Den Kriti-kern wurde u. a. von Peter Glotz entgegengehalten, daß dieses Gesetz zwar kein „sozialdemokratisches“ sei, also nicht den eigenen Forderungen entspreche, aber mit der Verabschiedung immerhin die dringend notwendige Vereinheitlichung im Hochschulbereich erreicht werde, und daß schließlich auch die CDU/CSU Zugeständnisse habe machen müssen und somit konservativem Separa-tismus ein Riegel vorgeschoben sei.

Nachdem inzwischen fast alle Landeshochschulgeset-ze HRG-konform novelliert worden sind, zeigt sich, daß

es im bundesweit als Kompromiß verkauften Gesetzeswerk Zugeständnisse der CDU/CSU nicht gibt. In den CDU/CSU-regierten Ländern sind Gesetze verabschiedet worden, die in keinem einzigen Punkt der Programmatik der dortigen Regierungsparteien widersprechen. Im Gegenteil: In unterschiedlicher Schärfe, besonders konsequent in Bayern und Baden-Württemberg, wurde unter dem Etikett der Anpassung an das Hochschulrahmengesetz CDU/CSU-Programmatik festgeschrieben. In Bayern zeigte sich, daß dort wesentliche Veränderungen erst gar nicht vorgenommen werden mußten, die bayerische Hochschulpolitik entsprach bereits dem HRG.

Ganz anders ist die Lage in den SPD/FDP-regierten Ländern. Dort konnte die Verabschiedung des HRG nicht als willkommene Chance zur Hochschulreform verstanden werden, sondern eher als dreijährige Galgenfrist. Es war offensichtlich, daß jede Anpassung der Landesgesetze an das HRG wesentliche Verschlechterungen umfassen mußte, in Fragen der Mitbestimmung, durch Einführung von Regelstudienzeiten etc. Jedoch ging die SPD in den betreffenden Bundesländern nicht so weit, Forderungen nach einer grundlegenden Neufassung des HRG auf Bundesebene aktiv zu unterstützen, wie sie von den Jungsozialisten erhoben worden waren. Einerseits wurde also die Unzufriedenheit mit diesem HRG offen ausgesprochen, andererseits aber auch die Novellierung eingeleitet und durchgeführt.

Inwieweit die Landesgesetze, die in den SPD/FDP-regierten Ländern zustande kamen, nicht sozialdemokratischen Reformpositionen entsprechen, braucht nicht noch einmal ausführlich dargestellt zu werden, denn das hieße, ein weiteres Mal die bereits vielfach erhobene Kritik zu wiederholen. Bemerkenswert an den SPD/FDP-Landeshochschulgesetzen ist allerdings, daß nicht in allen Fällen die im HRG verbliebenen Handlungsspielräume voll ausgeschöpft worden sind, insbesondere in Fragen der Paritäten in der Mitbestimmung, beim Ordnungsrecht und bei der Frage des politischen Mandats der Verfaßten Studentenschaft. Hier setzt sich das Zurückweichen gegenüber aggressiver CDU-Argumentation fort, wie es bereits in der Diskussion auf Bundesebene zu beobachten war. Um nicht in Wahlzeiten kontroverse öffentliche Diskussionen über den vorurteilsbeladenen Bereich der Hochschulpolitik führen zu müssen, wurde lieber noch ein Stück Boden mehr aufgegeben, als mit dem HRG bereits verloren war. Darin zeigt sich eher ein gleichgültiger denn ein politischer Umgang mit hochschulpolitischen Fragestellungen: ein emotionsbeladener Randbereich der politischen Auseinandersetzung wird zum vermeintlichen Wohl des Ganzen zurückgestellt.

Einzig und allein in Bremen wurde ein Landeshochschulgesetz verabschiedet, das die Spielräume des HRG voll ausschöpft. Prompt wurde dort von konservativen Hochschullehrern eine Verfassungsklage angestrengt,

um feststellen zu lassen, ob die Bremer Regelungen zur Mitbestimmung und zum Ordnungsrecht (das durch komplizierte Verfahrensregelungen schwer handhabbar gemacht worden ist) verfassungsgemäß seien. Die Klage liegt zur Zeit noch in Karlsruhe. Daß es sich gegen ein SPD-Gesetz vergleichsweise leicht klagen läßt, wenn andere SPD-geführte Länderregierungen in ihren parallelen Gesetzgebungsverfahren nicht gleichgewichtig mitziehen, sei nur am Rande vermerkt.

Was bleibt also übrig von der Begründung, die in der Vereinheitlichung des Hochschulwesens prinzipielle und politische Vorteile sahen? Die Hoffnung, bei der Anpassung der Landeshochschulgesetze werde die CDU bzw. CSU auch nur zu einem einzigen relevanten Zugeständnis gezwungen werden können, hat sich nicht erfüllt. Die Jahre seit der Verabschiedung des HRG haben gezeigt, daß die Einengung des Handlungsspielraumes der Hochschulpolitik der Bundesländer einseitig und ausschließlich zuungunsten von Reformpositionen geht. Vereinheitlichung hat in der Tat in gewissem Umfang stattgefunden, wenn auch weitaus geringfügiger als erwartet. Diese Vereinheitlichung hat jedoch zu einer Einbebnung unterschiedlicher konservativer Standpunkte geführt. Das politische roll-back im Hochschulbereich hat nicht erst mit der Verabschiedung des HRG begonnen, sondern ist bereits einige Jahre älter. Mit dem HRG und seiner Umsetzung in Landesrecht werden nun die letzten Reste von einmal mühsam durchgesetzten Demokratisierungsprozessen demontiert, insbesondere Reformmodelle, in denen grundsätzlich andere Formen der Hochschulausbildung praktiziert wurden. Beispiele sind die integrierte Gesamthochschule als ein neuer Hochschultyp, Einphasigkeit als eine konsequente Form der Theorie-Praxis-Integration vorwiegend in der Lehrerausbildung, Projektstudium als die entsprechende Studienorganisation. Diese Beispiele benennen nur die größeren, spektakulären Modelle – ganz zu schweigen von den vielen kleinen Modellversuchen und Reformansätzen, denen durch die administrative Vorgabe der neuen Hochschulgesetzgebung die Realisierungsmöglichkeit entzogen worden ist. Die Umgestaltung der Hochschulen von hierarchisierten Elite-Institutionen hin zu demokratisierten und sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewußten Wissenschaftsstätten hatte eben erst zaghaft begonnen. Diese grundlegende Umgestaltung war und ist notwendig, wenn Ziele der Hochschulreform, wie sie von der SPD und den Gewerkschaften vertreten werden, erreicht werden sollen. Die dazu erforderliche Veränderung der tradierten organisatorischen und inhaltlichen Konzeption der Hochschule aber wird durch das HRG verhindert.

Der Schlüsselbegriff für die Hochschulentwicklung der kommenden Jahre heißt Studienreform. Nachdem mit den Landeshochschulgesetzen ein administrativer Rahmen abgesteckt worden ist, geht es jetzt um dessen

Ausfüllung. Studienreform nach dem Verständnis des HRG und seiner Folgegesetze hat zwei wesentliche Aspekte: a) die Differenzierung der Studiengänge (z. B. durch Kurzstudiengänge) und darin die optimale betriebswirtschaftliche Auslastung der bestehenden Kapazitäten und b) die Reglementierung der angebotenen Studiengänge durch straffe Studienordnungen, die die Verweildauer an den Hochschulen kalkulierbar und steuerbar machen (inhaltliche Studienreform unter dem Zepher der Regelstudienzeit). Diese beiden Aspekte stellen den Rahmen für die Durchsetzung des HRG dar.

Das Spannungsverhältnis zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem hat sich in den vergangenen Jahren infolge der ökonomischen Entwicklung eher noch verstärkt. An den Skandal der Lehrerechtslosigkeit haben sich viele schon gewöhnt, aber auch in anderen Ausbildungsgängen sind heute die Beschäftigungsmöglichkeiten weitaus schlechter als noch vor Jahren – zumindest was ausbildungsadäquate Beschäftigung betrifft. Zwischen Akademikern unterschiedlicher Ausbildungsgänge setzt ein Verdrängungswettbewerb ein, der vor allem zu Lasten der Fachhochschulstudenten geht. Ein Fachhochschulstudium ist vielfach nicht zu mehr nütze als zum Übergang auf eine wissenschaftliche Hochschule. Die Hochschulpolitik in den Bundesländern reagiert auf diese Entwicklung mit Versuchen, die Übergangsmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Hochschultypen einzuschränken und Ungleichheit zur Tugend zu erklären: durch Propagierung von Kurz- und Langzeitstudiengängen, die straff auf ein konkretes Berufsfeld vorbereiten und sich möglichst unmittelbar an dem dort (von seiten der Wirtschaft gesteuerten) qualitativen und quantitativen Bedarf orientieren sollen. Danach wären die Fachhochschulen endgültig zu „Kadettenanstalten“ ihrer „Abnehmer“ heruntergestuft. Parallel zu diesen administrativen Umstrukturierungen wird derzeit von Bundesebene ausgehend die inhaltliche Vereinheitlichung vorbereitet. Es würde zu weit führen, auf die einzelnen, wenig demokratischen Mechanismen des noch im Wachsen befindlichen „Instrumentariums“ der Studienreform einzugehen. Wichtig ist jedoch, auf einige Aspekte der Gesamtstrategie einzugehen, weil sich an ihnen in jüngster Zeit Gegentendenzen entwickeln.

Der Verlaufsplan der Studienreform sieht im groben folgendermaßen aus: Vorgegeben werden feste Studienzeiten (6 bzw. 8 Semester) für die einzelnen Studiengänge. Dieser Entscheidung folgt die Einführung der entsprechenden Regelstudienzeiten, mit deren Hilfe die Studenten (und nicht zuletzt über sie die Hochschulen) in Fragen Studienreform unter Druck gesetzt werden. Schließlich werden normierte Prüfungsordnungen erlassen und endlich folgt die inhaltliche Auffüllung des geschaffenen Rasters. Regelstudienzeiten als indirektes Druckmittel auf die Beschleunigung der Studienreform wurden z. B. vom hessischen Kultusministerium offen

als Strategie vertreten. Genau an diesem Punkt war die Schraube überdreht: Aus eigentlich heiterem Himmel beschloß die auf Bundesebene eingerichtete Ständige Kommission zur Koordination der Studienreform, Regelstudienzeiten mit Zwangsexmatrikulation seien wenig sinnvoll und deshalb möglichst bald abzuschaffen. Die SPD-regierten Länder haben sich darauf verständigt, über den Bundesrat eine Initiative zur Novellierung des HRG zu diesem Punkt einzubringen. Deutet sich hier eine Wende an?

Die Studienreform als die inhaltliche Ausfüllung der durch Hochschulgesetzgebung und Absichtserklärungen vorgegebenen Orientierungspunkte steckt noch in den Anfängen. Von staatlicher Seite scheint eingesehen worden zu sein, daß gegen den geschlossenen Widerstand der Hochschule wenig zu erreichen sein wird. Und so geht es momentan auch darum abzustecken, in welchen Bündniskonstellationen die intendierten Strukturveränderungen durchsetzbar sind. Es zeichnen sich Arrangements zwischen den Kultus- und Wissenschaftsministerien einerseits und konservativen Hochschullehrerfraktionen andererseits ab – nach dem bekannten Muster, daß überhaupt ein Ergebnis besser sei als gar keins. Die Initiativen zur Abschaffung der Zwangsexmatrikulation signalisieren wachsendes gegenseitiges Einverständnis.

Die Studenten sind in den Hochschulgremien zu einem irrelevanten Faktor zurückgestutzt worden, sie haben praktisch keine Durchsetzungschancen mehr, sind mehr scheidemokratische Dekoration denn ernstgenommener Diskussionspartner. Den Organen der Verfassten Studentenschaft ist dort, wo es sie überhaupt noch gibt, durch Gesetzestexte oder Urteile ein Maulkorb umgehängt worden, durch den freie politische Meinungsäußerung unter Umständen zum Straftatbestand werden kann. Ordnungsrecht und Regelstudienzeiten wirken einschüchternd auf grundlegende Kritik. Die Hochschulgesetzgebung der vergangenen Jahre hat eindrucksvoll für Ruhe an den Hochschulen gesorgt: Friedhofsruhe. Es gehört heute einiges an Trotz und Mut dazu, sich von einer kritischen politischen Position aus in studentischer Politik zu engagieren. Immer mehr Studenten ziehen sich aus aktivem Engagement zurück und suchen Erfolgserlebnisse außerhalb der hochschulpolitischen Diskussion, in der sich für Studenten kaum mehr erfahren läßt als Einflußlosigkeit und Niederlagen. Die fatalen Auswirkungen dieser Entwicklung werden erst langsam deutlich. Ob nun kritiklose Anpassung an vorgegebene Leistungsnormen oder grundlegende Verweigerung jeder konstruktiven Mitarbeit in gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen: Wer nie die Erfahrung machen konnte, daß sich Engagement lohnt, der reagiert nicht auf Dialogangebote. Studentenvertreter dürfen Entscheidungsprozessen an den Hochschulen manchmal noch beiwohnen, mitzureden aber haben sie nicht.

Für Assistenten und Hochschullehrer ist es schwieri-

ger als für Studenten, sich aus hochschulpolitischen Diskussionen enttäuscht zurückzuziehen. Vielleicht ist das Eigeninteresse, das sich aus der ökonomischen Bindung ergibt, der Hauptgrund dafür, daß es unter diesen Gruppen aktive Verfechter der Hochschulreform überhaupt noch gibt. Nachdem sich die SPD-geführten Landesregierungen zum Durchsetzungsgehilfen des HRG machten, ohne auch nur den geringsten Versuch zu unternehmen, auf Bundesebene für eine Veränderung des HRG initiativ zu werden, hat die SPD bei ihren Anhängern im Hochschulbereich Kredit verspielt. Da sind einerseits SPD-Vertreter in der staatlichen Administration, die eine Hochschulpolitik betreiben, die weder der SPD-Programmatik entspricht noch dem, was sie selbst für richtig halten. Und da sind andererseits diejenigen Gruppen an den Hochschulen, auf deren Engagement Bestrebungen zur Hochschulreform einmal basierten, die sich für ihre Verteidigung aufgerieben haben und die sich jetzt von der SPD verraten und verkauft fühlen: Studenten, große Teile des Mittelbaus, die (wenigen) progressiven Hochschullehrer.

An dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß der Verlauf der hochschulpolitischen Entwicklung der vergangenen Jahre nicht ganz untypisch auch für andere politische Bereiche ist. Auf fast allen Gebieten der Bildungspolitik gibt es ähnliche Entwicklungen. Aus der aktuellen Diskussion ist die zur Zeit in der Kultusministerkonferenz und diversen Untergruppen laufende Debatte um eine Vereinheitlichung der Lehrinhalte an den Schulen zu nennen, in der die Anerkennung von Gesamtschulzeugnissen auf dem Opfertisch liegt und damit ein Grundwert sozialdemokratischer Schulpolitik zur Diskussion steht. Das geplante Jugendhilfegesetz nimmt derzeit im Vermittlungsausschuß des Bundesrates den Gang des HRG: es droht endgültig zu einem CDU-Gesetz zu werden — nur daß die Lobby in diesem Bereich weniger laut ist. Der Niedergang der Ziele der sozialdemokratischen Hochschulpolitik sollte in diesem Zusammenhang durchaus als Lehrbeispiel dafür gelten, wie eine Politik des ständigen Zurückweichens nicht nur hilft, konservative Positionen durchzusetzen, sondern darüber hinaus auch noch die Bereitschaft zum Engagement für demokratische Reformen zerschlägt und sich damit die eigene politische Basis nimmt.

Wie wird es weiter gehen? Ein Stück Rationalisierungsdruck wird von den Hochschulen dadurch genommen, daß die Studentenzahlen stagnieren, in einigen Bereichen (z. B. in den Geisteswissenschaften) bereits sinken. Vielleicht trägt diese Entwicklung dazu bei, die eingeführten staatlichen Zwangsmaßnahmen gegenüber den Hochschulen abzubauen. Aber dies wäre wieder bloße Reaktion auf veränderte gesellschaftliche Bedingungen und noch lange nicht Durchsetzung positiver Demokratisierungsziele. Es ist unschwer vorauszusagen, daß mit Bereitschaft der progressiven Kräfte, sich für

diese Hochschulpolitik noch zu engagieren, sich staatliche Hochschulpolitik auch in den SPD-regierten Ländern im Zweifel noch mehr an der Zusammenarbeit mit konservativen Hochschullehrergruppen orientieren wird. Eine grundlegende Kursänderung, auf die viele schon lange vergeblich warten, muß eintreten: SPD-Hochschulpolitik müßte Abstand nehmen von dem Prinzip der Kompromiß-Suche mit der CDU/CSU und die verbliebenen geringen Reformspielräume konsequent verteidigen und ausbauen. Das bedeutete Konfrontation statt Harmonisierung. Das bedeutete auch, sich auf Demokratisierungsziele zurückzubekennen, die allzu lange bloß verbal betont worden sind, während das praktische politische Handeln genau das Gegenteil betrieb.

Dies alles bedeutet, auf Bundesebene möglichst schnell die Totalrevision der gesetzlichen Grundlagen des HRG anzugehen und notfalls den föderalistischen Bruch zu riskieren. Wenn die Klage der Bremer Hochschullehrer vor dem Bundesverfassungsgericht Erfolg oder auch nur Teilerfolg haben sollte und sich etwas wiederholt wie das Mitbestimmungsurteil von 1973, dann bleibt den Verfechtern einer Demokratisierung der Hochschulen nur die Kapitulation.



Walther G. Oschilewski: Ein großes Menschenleben für den Sozialismus Erinnerung an Heinrich Braun

Der Mensch wird sich der Geschichte erst völlig bewußt, wenn er sie auch als geistige Leitschiene für das Begreifen der Gegenwart und des Zukünftigen zu verstehen sucht. Das setzt voraus, daß man erkennt, daß Geschichte an die Endlichkeit und Unvollkommenheit des Menschen und an dessen historische Bedingtheit und individuelle Differenziertheit gebunden ist. Die einseitige vulgär-marxistische These: „Der Mensch ist das Produkt der Verhältnisse“ führt ebenso zu falschen Schlüssen wie die überhebliche Auffassung, daß nur die Wirksamkeit „großer Männer und Frauen“ die einzige Triebfeder der geschichtlichen Entwicklung wäre. Erst in der ständigen Wechselwirkung von Mensch und Umwelt, von Sein und Bewußtsein, von Geist und Tat vollzieht sich das gesellschaftliche Leben.

„Alle großen reformatorischen Persönlichkeiten sind Übergangsmenschen“, sagte einmal Friedrich Meinecke. Zu diesen Persönlichkeiten am Schnittpunkt der sozialen und geistigen Entwicklung unseres Jahrhunderts gehörte auch der sozialistische Sozialpolitiker *Heinrich Braun*.

Am 23. November 1859 in Pest geboren, entstammte Braun einer jüdisch-ungarischen Familie. Als Sohn eines erfolgreichen Eisenbahnunternehmers studierte er Jura bei Lorenz von Stein in Wien, Nationalökonomie und Staatswissenschaften in Straßburg bei Gustav Schmoller und Georg Friedrich Knapp, dem späteren Schwiegervater von Theodor Heuß, und bei dem sogenannten Kathedersozialisten Adolph Wagner in Berlin. Angeregt von Lorenz von Stein, fand er – gemeinsam mit seinem Freund und späteren Schwager Viktor Adler – zum Sozialismus vornehmlich durch Ferdinand Lassalle, dessen politisches Temperament er zeitlebens bewunderte. Während Adler in Österreich blieb, schloß sich Heinrich Braun der deutschen Sozialdemokratie an. Den gleichen Weg ging sein um 8 Jahre jüngerer Bruder *Adolf Braun*, der seit den neunziger Jahren als Redakteur bzw. Chefredakteur an sozialdemokratischen Zeitungen in München, Dresden, Berlin und Nürnberg wirkte. Nachdem er nach der Novemberrevolution 1918 die reichsdeutsche Staatsbürgerschaft erwarb, wurde er in die Weimarer Nationalversammlung und 1920 in den Deutschen Reichstag gewählt, dem er bis 1928 angehörte. Als Mitglied und besoldeter Sekretär des Parteivorstandes von 1920–1927 widmete er sich vor allem dem personalen Nachwuchs der Parteipresse und den wissenschaftlichen und literarischen Unternehmungen der Parteiverlage.

Im Unterschied zu seinem Bruder vollzog sich Heinrich Brauns Lebensweg an der Peripherie der Parteiorganisation. Seine eigenen publizistischen Bestrebungen und parteireformerischen Aktivitäten haben dennoch tiefe Spuren in der deutschen Sozialdemokratie hinterlassen. Aufgrund seiner außergewöhnlichen wissenschaftlichen Begabung wäre er für die akademische Laufbahn prädestiniert gewesen; aber so sehr sich auch namhafte Gelehrte für ihn einsetzten, sah Braun als Jude und Sozialdemokrat keine Möglichkeit, sich auf dem Katheder frei äußern zu können. Kurz vor seiner Promotion über „Friedrich Albert Lange als Nationalökonom“ (Halle 1884) entschied er sich für die wissenschaftliche und politische Publizistik und wurde zunächst Mitredakteur der von Johannes Conrad herausgegebenen „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“. Während dieser Zeit kam er mit Karl Kautsky in freundschaftliche Berührung.

Mitbegründer der „Neuen Zeit“

Kautsky und der rührige Drucker und Verleger Johann Heinrich Wilhelm Dietz waren mit den Vorbereitungen einer theoretischen Zeitschrift der SPD beschäftigt, an denen sich auch Heinrich Braun beteiligte. Somit gehört er zu den Mitbegründern und Mitredakteuren dieser Zeitschrift unter dem Titel „Die Neue Zeit“, die ab 1883 als die eigentliche geistige Waffenkammer für die Theorie und Praxis der deutschen Sozialdemokratie jahrzehntelang große Bedeutung erlangte. Kautsky lobte Braun als ausgezeichneten Redakteur; als Autor ist er nur mit zwei Beiträgen im 1. und 2. Heft des 1. Jahrgangs vertreten („Das Problem der Arbeiterversicherung und die Auffassung Lujo Brentanos“; „Die Berichte der deutschen Fabrikinspektoren 1883“). Seine Mitsprache in der Redaktion führte zu mitunter recht gereizten Auseinandersetzungen, so daß er sehr bald die Mitverantwortung für die „Neue Zeit“ wieder aufkündigte und das Eigentumsrecht an dem von ihm miteingeschossenem Grundkapital an Wilhelm Liebknecht übertrug, der aber davon keinen Gebrauch machte.

Zur Erforschung sozialer Zustände

Eingehend damit beschäftigt, der deskriptiven Nationalökonomie eine sozialistische Wendung zu geben, um die gesetzgeberischen Fragen im Hinblick auf die Bedürfnisse der verschiedenen Klassen und in steter Verbindung mit der Darstellung der tatsächlichen gesellschaftlichen Zustände erörtern zu lassen, gründete Braun 1888 als Zeitschrift zur Erforschung der sozialen Verhältnisse aller Länder das „Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik“ in Berlin. Mit außerordentlichem Geschick verstand er es, für jede auftauchende Frage nicht nur die richtigen Männer und Frauen als Mitarbeiter zu finden und diese für den Sozialismus zu interessieren, sondern auch immer wieder ausgiebige Geldmit-

teil für seine publizistischen Unternehmungen herbeizuschaffen. Für das überparteiliche „Archiv“ schrieben u. a. hervorragende Experten des In- und Auslandes wie Karl Bücher, Lujo Brentano, Ludo Moritz Hartmann, Wolfgang Heine, Heinrich Herkner, Ignaz Jastrow, Karl Lamprecht, Friedrich von Liszt, Paul Natorp, Eugen von Philippovich, Max Quarek, Bruno Schönlanck sen., Werner Sombart, Ferdinand Tönnies, Sidney und Beatrice Webb, Adolf Weber.

Mit dem „Archiv“ hat Heinrich Braun unter Wahrung strenger Objektivität und nach allen Seiten bestätigter Unabhängigkeit vornehmlich der wissenschaftlichen Vertiefung der Erkenntnis der gesellschaftlichen Zustände dienen wollen. Dem 1892 von ihm gegründeten „Sozialpolitischen Centralblatt“ waren mehr Aufgaben auf praktischem Gebiete gestellt. Diese Wochenschrift, die er nach drei Jahren aus Gesundheitsgründen abgeben mußte, war nach seinem Willen als ein „Repertorium“ angelegt, „in dem für jede auftauchende wirtschaftliche Frage das Material mit möglichster Vollständigkeit und Raschheit dargeboten und gleichzeitig nach systematischen Gesichtspunkten in kondensierter Form für spätere wissenschaftliche und praktische Verwertung aufgespeichert“ wurde.

Um die Erneuerung der Partei

Als Sozialist ging es Heinrich Braun vor allem um die politische und geistige Belebung der Partei, in deren organisatorischem Rahmen er zeitweilig festen Fuß faßte, so daß er auf dem geheimen Parteitag in Sankt Gallen 1887 zum Schriftführer gewählt wurde. Nach dem Fall des Sozialistengesetzes beschäftigte ihn die Frage, auf welchen Wegen er zu einer neuen Einschätzung des Marxismus und damit zu einer Zukunftsperspektive beitragen könnte. Bei aller Anerkennung des Marxismus als sozialwissenschaftlicher Analyse der bürgerlichen Gesellschaft bemerkte er, daß die inzwischen erfolgte Sozialentwicklung nicht mehr mit den marxistischen Theorien übereinstimmte. Er stellte sich auf die Seite Eduard Bernsteins, der seit 1896 die marxistische Lehre kritisch überprüfte und mit dem „Revisionismus“ den ersten Versuch unternahm, anstelle der bisherigen nebelhaften Vorstellungen einer sozialistischen Zukunftsgesellschaft eine kontinuierliche sozialreformerische Gesetzgebungsarbeit zu setzen, die von der Arbeiterklasse erkämpft werden müsse. Das bedeutete für Bernstein, keine grundsätzliche Abkehr vom Marxismus, sondern lediglich die Tilgung der utopischen illusionären Reste, die geeignet seien, seine Anhänger zu verhängnisvollen Fehlgriffen zu verleiten. Die materialistische Geschichtsauffassung hätte – so Bernstein – nur dann Geltung, wenn sie auch nichtökonomischen Faktoren, wie geschichtliche und religiöse Traditionen jeder Epoche, die Natur des Menschen und seine geistigen Anlagen, einen Einfluß auf den Geschichtsverlauf zugestehet.

Neben Georg von Vollmar war auch Heinrich Braun einer der überzeugend argumentierenden Wortführer des Bernsteinischen Revisionismus, der nach langen dramatischen Debatten auf den Parteitagen in Stuttgart (1898), Hannover (1899), Lübeck (1901), München (1902), Dresden (1903) stetig an Boden gewann und die Sozialdemokratie zu einer demokratisch-sozialistischen Reformpartei werden ließ.

Heinrich Brauns unermüdlicher Widerstand gegen die Gralshüter des von den orthodoxen Marxisten vertretenen Dogmas der „reinen Lehre“, die im Gestrüpp der Doktrinen und Nivellierungen verharrten und das eigentlich Politische ignorierten, haben diesem idealistischen, uneigennützigem und weitschauenden Mann viele beleidigende Verdächtigungen und Diffamierungen eingetragen. Wie rüde man damals miteinander umging, bezeugen nicht nur die Revisionismus-Debatten, sondern die auch nicht weniger unerquicklichen Auseinandersetzungen über die Mitarbeit von Parteigenossen an bürgerlichen Presseunternehmungen auf dem Dresdener Parteitag 1903. Heinrich Braun wehrte sich gegenüber August Bebel, Kautsky, dem Braun übrigens die erste Reise zu Karl Marx nach London ermöglichte, und Mehring, den er der Sozialdemokratie zuführte, daß „von Parteigenossen, die unter Namensnennung in nichtsozialdemokratischen Blättern schreiben, behauptet wird, daß sie dadurch gegnerischen Zwecken und Mächten dienen, und weil es so dargestellt wird, als ob sie sich dadurch mit Angriffen gegen die Partei identifizierten, die von anderer Seite in diesen Blättern erhoben worden sind“ (Parteitags-Protokoll, Dresden 1903, S. 158 ff.). Sicherlich war die Frage der Mitarbeit von Genossen an bürgerlichen Blättern außerordentlich schwierig, zumal „ungezählte Nuancen und Imponderabilien, ganz unberechenbare Dinge“ das Urteil erschweren. Heinrich Braun beruft sich dabei auf die Tatsache, daß schon immer hervorragende Genossen wie Marx und Engels, Wilhelm Liebknecht und Vollmar, Bernstein und Kautsky es für legitim und notwendig gehalten haben, an nichtsozialdemokratischen Blättern mitzuarbeiten. Man kann sich bei der Lektüre dieser Parteitagsdebatten nicht des Gefühls erwehren, daß es sich dabei gar nicht so sehr um das Ja oder Nein handelte. Es ging vielmehr darum, unbequeme Kritiker der ideologischen Verkrustungen und angeblichen Fehleinschätzungen ins parteipolitische Abseits zu stellen. Das Ganze geriet zum Waschen schmutziger Wäsche; was dabei herauskam, gehört zu den sinnlosen Unerträglichkeiten der Parteientwicklung, die nur den Gegnern zugute kamen.

Lily Braun

Mit kühnem Eigensinn ist Heinrich Braun keinen Findebrei von seiner politischen und moralischen Erkenntnis der politischen Notwendigkeit für Partei und

Gesellschaft abgewichen. Von gleicher Grundhaltung war auch seine Ehegefährtin *Lily Braun* (1865–1916) bestimmt. Diese leidenschaftliche Wahrheitssucherin war die Tochter des späteren Generals Hans von Kretschmann und Enkelin der Jenny von Pappenheim. Lily war in erster Ehe mit dem Moralphilosophen und Sozialethiker Prof. Georg von Cizycki verheiratet. Nach dessen Tode trat sie der Sozialdemokratischen Partei bei und entfaltete eine vielseitige publizistische Tätigkeit, vor allem im Engagement für die wirtschaftliche, soziale und geistige Stellung der Frau. Ihre „Gesammelten Werke“ erschienen 1922 in fünf Bänden; ihr Buch „Die Frauenfrage“ (1901), ein Standardwerk der Frauenemanzipation, wurde unlängst vom Verlag J. H. W. Dietz Nachf. neu herausgegeben. Eine Neuauflage wäre auch den freimütigen „Memoiren einer Sozialistin“ (Lehrjahre 1909, Kampfjahre 1911) zu wünschen. Die bekannthaftern, romanhaft eingekleideten Aufzeichnungen bezeugen den Kampf dieser empfindsamen und unkonventionellen Persönlichkeit gegen Unverständnis und Kleinmut, Dogmenglauben und innere Unfreiheit. Aber auch ihre Geschlechtsgenossinnen haben ihr die Arbeit für die Partei schwer gemacht. Julie Vogelstein, eine hervorragende Kunstschriftstellerin und langjährige Freundin der Familie, die 1920 Heinrich Braun ehelichte, hat ihr ein literarisches Denkmal gesetzt („Lily Braun. Ein Lebensbild, 1923).

„Die Neue Gesellschaft“

Dem gleichgesinnten Ehepaar ging es bei der Durchdringung der Sozialdemokratie mit dem gesamten geistigen Leben der Zeit stets um ungehinderte Meinungsäußerung. Als eigene Plattform gaben sie 1903 die sozialdemokratische Wochenschrift „Die Neue Gesellschaft“ heraus, um unabhängig zu sein. Diese kritische Zeitschrift, für die sie ihr ganzes Vermögen opfernten, sollte, wie es in der ersten Nummer vom 3. Oktober 1903 heißt, dazu beitragen, daß man sich „über alle theoretischen Gegensätze hinweg in sachlicher Leistung zusammensinde“. Aber Zwietracht und Verfemung durch die Radikalen zwangen die Brauns, die Wochenschrift mit dem zweiten Heft wieder aufzugeben.

Mit dem Verkaufserlös des „Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik“, das 1904 von Werner Sombart, Max Weber und Edgar Jaffé übernommen und unter dem Titel „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik“ fortgeführt wurde, unternahm es Heinrich Braun im April 1905 noch einmal, „Die Neue Gesellschaft“ neu zu installieren. Unter enormen Anstrengungen konnte er „Die Neue Gesellschaft“ sowohl für den Proletarier als auch für den Intellektuellen attraktiv gestalten. Das Blatt vertrat einen Sozialismus, der sich neben dem Ökonomischen auch als Kulturmacht, als geistige Freiheit, als eine lebendig wirkende politische Kraft manifestierte. Von der Mehrheit der Partei in Acht und Bann getan

(Otto Wels sprach von einem „Organ, dem wir nimmermehr Heimatrechte in unserer Partei einräumen können“), mußte Heinrich Braun mit dem letzten Heft vom 31. Oktober 1907 seine hochgemuteten Bemühungen, der Partei eine neue Zukunft zu eröffnen, trotz energischen Widerstands gegen Verstocktheit und Dünkel als gescheitert ansehen.

Es lag jedoch in der Natur dieses Mannes, nach Schicksalsschlägen und Enttäuschungen nicht einfach die Hände in den Schoß zu legen. Die bei der Übergabe des „Archiv“ übernommene Verpflichtung, sechs Jahre lang keine neue Zeitschrift herauszugeben, war inzwischen abgelaufen. 1911 gründete er die „Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung“, die den Grundgedanken des „Archiv“ fortführen sollten. Clara Zetkin sagte einmal über ihn: „Der setzt alles durch, was er will“. Mit den „Annalen“, die er bis 1918 unter Mitarbeit von Friedrich Meinecke, Hermann Oncken, Gerhard Anschütz, Friedrich Thimme u. v. a. herausgab, fand er ein neues Feld organisatorisch-redaktioneller Wirksamkeit.

Immer wieder von bitterer wirtschaftlicher Not heimgesucht, ging Braun unbeirrbar seinen Weg weiter. 1916 starb Lily Braun; im April 1918 fiel beider genial begabter Sohn Otto, 20jährig, in Frankreich.

Neue Perspektiven

Heinrich Braun sah in einem menschlichen Sozialismus einen Wert an sich, nicht nur eine neue Wirtschaftsordnung, sondern zugleich eine neue Lebensform, die nur durch Erziehung zu einem solidarischen Bewußtsein und durch politische Gestaltung verwirklicht werden könne. Er hielt wenig von den immer neuen Programmen der Theoriebesessenen; wichtiger erschien ihm eine freiheitliche Gestaltung, die sich aus humanen Wertvorstellungen und Verhaltensweisen nährt. Seine schöpferische Imagination machte ihn zu einem wagemutigen Anreger und richtungsweisenden Vorausseher. Vieles von dem, was er plante, konzipierte und förderte, ist von späteren Entwicklungen innerhalb der deutschen Sozialdemokratie aufgenommen worden. So etwa die Ideen und Vorstellungen von Herman Heller („Sozialismus und Nation“, 1929); Hendrik de Man („Zur Psychologie des Sozialismus“, 1927), „Der Sozialismus als Kulturbewegung“, 1929, „Die sozialistische Idee“, 1933); Gustav Radbruch („Kulturlehrer des Sozialismus“, 1922/1945); der religiösen Sozialisten wie Paul Tillich („Die sozialistische Entscheidung“, 1938/1948); Eduard Heimann („Die sittliche Idee des Klassenkampfes“, 1926/1947), auch die von Martin Buber, Adolf Grimme, Carl Mennicke. In die gleiche Richtung zielte der Aufbruch der deutschen Arbeiterjugendbewegung 1920, der „Hofgeismarkreis der Jungsozialisten“ um Franz Osterroth, August Rathmann, Theodor Haubach, Heinrich Deist, Gustav Dahrendorf und die „Neuen Blätter für den

Sozialismus" (1930–1933), die Eduard Heimann, Fritz Klatt, Paul Tillich, August Rathmann herausgaben. Ebenso darf man sagen, daß Karl Bröger, Carlo Mierendorff und Adolf Reichwein den Intentionen Heinrich Brauns sehr nahe kamen. Carlo Schmid wäre sicherlich ein Mann seines Herzens (und Geistes) gewesen, und auch in den einleitenden Abschnitten „Grundwerte des Sozialismus“ und „Grundforderungen für eine menschenwürdige Gesellschaft“ des „Godesberger Grundsatzprogramms“ von 1959 hätte er manche seiner ahnungsvollen Perspektiven konzipiert gesehen.

Die letzten Jahre

Als Heinrich Braun beim Ausbruch der Revolution von 1918 dem Parteivorstand seine Bereitschaft anbot, „irgendwo mitzuarbeiten, ohne weder Titel noch Gehalt zu beanspruchen“, erhielt er nicht einmal eine Antwort. Vom Auswärtigen Amt zum Mitglied des Kulturbereiches ernannt, war dies die „einzige Hinberufung zum aktiven Dienst“ (Julie Vogelstein). Den ihm vom damaligen preußischen Kultusminister Konrad Haenisch angetragenen Lehrstuhl für Sozialpolitik an der Berliner Universität schlug er aus, weil ihm die „Beutepolitik für Genossen“, wie er sagte, widerstrebt. Er blieb das, was er Zeit seines Lebens immer gewesen ist: ein altruistischer Förderer von Bestrebungen und Begabungen, die er für unterstützungswürdig hielt. So wie er in früheren Jahren z. B. seinem Schwager Viktor Adler finanziell beim Ausbau der Wiener „Arbeiterzeitung“ oder Conrad Schmidt, dem Bruder der Käthe Kollwitz, durch Unterstützung an der Fertigstellung sozialwissenschaftlicher Arbeiten half, so praktizierte er seine Menschenfreundlichkeit im letzten Jahrzehnt seines Lebens vornehmlich an Studenten und Autodidakten aus der jungen Arbeiterschaft, denen er *Unterhaltsbeihilfen zukommen ließ, ihnen Reisen und Kuraufenthalte bezahlte* (woran sich auch der Verfasser dieser Zeilen dankbar erinnert). Nach eigenen Notsituationen war Heinrich Braun durch die großen Honorare für Lilys Werke und das von Julie Vogelstein herausgegebene Buch: „Otto Braun. Aus den Schriften eines Frühvollendeten“ (1919), das in vielen Auflagen erschien, wieder in den Stand gesetzt, großzügige Hilfe zu leisten.

Unbestreitbar hat Heinrich Brauns Leben und Wirken seinen Platz in der Geschichte der deutschen Sozialdemokratie. In deren heute nur noch schwer verständliche Wirrungen und Irrungen verstrickt, bestand seine besondere Tragik darin, daß die Partei es nicht verstand, eine solche starke, umfassend gebildete und weit vorausschauende Persönlichkeit an den ihr gemäßen Platz zu stellen. Andererseits war Braun in seiner fanatischen Eigenwilligkeit oft unfähig, die parteiinternen Entwicklungsstufen und führenden Akteure gerecht zu beurteilen. Die Sehnsucht nach dem „Unbedingten, Restlosen, Grenzenlosen“ hat ihn daran gehindert.

Diese stürmische Kämpfernatur war kein produktiver Schriftsteller, zu selbstkritisch, der mit dem jeweiligen Stoff rang, „ohne je zu einem Abschluß zu gelangen, der ihn befriedigte“, wie Karl Kautsky meinte. Er hat eine Unmenge Aufsätze geschrieben, aber nur eine größere Arbeit, die „Geschichte der Lebensversicherung und Lebensversicherungstechnik“ (1925). Seine immense Arbeitsleistung, qualitativ wie quantitativ, steckte in der Redaktion seiner Zeitschriften, in Beratung und Gutachten und in der vielfältigen Korrespondenz mit bedeutenden Männern und Frauen seiner Zeit.

Als der Tod am 9. Februar 1927 dieses außergewöhnliche Leben beschloß, schrieb Friedrich Stampfer im Berliner „Vorwärts“ „von diesem Menschen mit dem „Christuskopf und den flammenden Augen“ als von einem, „der in Hingabe lebte“. Und fünf Jahre später, im Zusammenhang mit dem Erscheinen der großen, faktenreichen und von Julie Braun-Vogelstein mit großem Einfühlungsvermögen geschriebenen Biographie „Ein Menschenleben. Heinrich Braun und sein Schicksal“ (1932; Neuausgabe 1967): „Dieser Sozialist war alles andere als ein Philister und Anstandsbürger, der in der Leidenschaft manche Grenze überschritt, war aus jenem Holze, aus dem Apostel und Heilige der Vergangenheit geschnitzt waren“.



Gustave Stern: Frankreichs „Neue Rechte“

Unbestritten schien bisher in Frankreich die Maxime zu gelten, daß die politische Rechte das Land regiere – von geringen Ausnahmen abgesehen – und daß die Linke für den Intellekt zuständig sei. Hatte nicht der verstorbene Sozialistenführer Guy Mollet einmal gesagt, daß die französische Rechte die „Dümmste der Welt“ sei? Das soll nun anders werden, wie es scheint, denn Vertreter einer Strömung, die sich selbst als die „Neue Rechte“ bezeichnet, erheben in Paris den Anspruch, dem geistigen Leben einen neuen Impuls verleihen zu wollen.

Wenn in der französischen Hauptstadt der Begriff „neu“ verwandt wird, ist äußerstes Mißtrauen am Platze. Die „neuen“ Philosophen beispielsweise, linke Intellektuelle wie André Glucksman und Bernard-Henri Lévy, entdeckten die totalitäre „Abweichung“ im linken Lager erst viele Jahre, nachdem sie Albert Camus in seinem Werk „Mensch in der Revolte“ mit großer Klarheit dargestellt hatte. „Neu“ – und nicht eben überzeugend – war an ihren Thesen nur, daß sie in Karl Marx den geistigen Urheber des Gulag entdeckten.

Das Gleiche gilt für die „Neuen Nationalökonomien“, die in Paris lautstark verkünden, sie hätten grundlegende Erkenntnisse zu vermitteln. Selbst nach eingehender Lektüre ihrer Elaborate kommt man allerdings zu der Feststellung, daß da nur der klassische Liberalismus aufgewärmt wird und dabei bedeutende geistige Anleihen bei den berichtigten „Chicago boys“ gemacht werden, die unter der Anleitung von Milton Friedman für einen hemmungslosen „Liberalismus“ eintreten. Und schließlich – um uns darauf zu beschränken – hätte man nicht die geringste Mühe, in den Schriften der unzähligen Gruppen, die sich als die „Neue Linke“ bezeichnen, recht „alte“ Ideen zu finden, wie sie von den Vertretern des Rätekommunismus, des „Luxemburgismus“ oder des Leninismus in seinen verschiedensten Variationen verfochten wurden. Aber das ist schließlich nicht nur eine französische Spezialität...

Die „Neue Rechte“, obwohl in Paris zur Welt gekommen, findet ihre geistigen Ahnherren nicht so sehr in der französischen Vergangenheit als vielmehr in einer Strömung, die einmal in Deutschland unter dem Begriff „Konservative Revolution“ eine gewisse Bedeutung erlangt hatte. Die Haupttheoretiker der „Neuen Rechten“, Louis Pauwels und Alain de Benoist, berufen sich nicht von ungefähr auf Moeller van der Bruck, den Mann, der als erster den Begriff „Drittes Reich“ prägte; nicht von ungefähr auch empfindet Alain de Benoist große Sympathien für die deutschen Freikorps der Zwanziger Jahre, für ihre „heroische“ Haltung, für einen Mann wie Ernst von Salomon, der an der „Liquidierung“

Walter Rathenaus beteiligt war; und nicht zufällig ist es, daß der gleiche Benoist in seinem Werk „Vue de droite“, „Von rechts gesehen“, diesem Ernst von Salomon lange Lobeshymnen widmet, während er von der „Kritischen Theorie“ der Frankfurter Schule nur zu sagen weiß, daß sie „eines der vollendetsten Beispiele einer Theorie (ist), die nur auf dem Negativen beruht, ... eines Intellektes, der nur auf die Kritik ausgerichtet ist...“. Von Walter Benjamin hat der gleiche Benoist nur zu berichten: „Im Jahre 1898 geboren, hat er im Jahre 1940 an der spanischen Grenze Selbstmord verübt – nachdem er im Jahre 1938 in Marseille Hasch zu sich genommen hatte...“. So vornehm wird mit einem deutsch-jüdischen Intellektuellen umgegangen, der auf der Flucht vor Hitler und aus Verzweiflung über den Sieg der „Ideen“, an denen Ernst von Salomon einen gewissen geistigen Anteil hatte, den Freitod wählte...

Was ist nun „neu“ an der „Neuen Rechten“? Versuchen wir, ihre Gedanken zu restimieren. Ihre Ideologen propagieren die soziologische Neuverwurzelung der Menschen, die nicht mehr ihrem Schicksal der Vereinsamung überlassen, in eine straffe Hierarchie eingeordnet und von der „Elite der Fähigsten“ regiert werden sollen; die Begriffe Freiheit und Gleichheit, so proklamieren sie, abstrahieren von der biologisch nachgewiesenen „naturgegebenen Ungleichheit der Menschen“. Daraus folgt, mit eiserner Logik, daß der Stärkere, eben jener, der der Elite angehört, über die Untertanen zu herrschen habe. Professor Debray-Ritzen, ein anderer Vertreter der „Neuen Rechten“, sagt das auf seine Weise: er erblickt das Ideal in dem Familienvater, der „mit Ruhe, Logik und Verständnis“ herrscht, und zieht daraus den Schluß: „Gilt die Wohltat eines solchen Verhaltens nicht auch für die Angehörigen aller Altersstufen?“

Wenn nun die Ungleichheit, wie die Vertreter der „Neuen Rechten“ erklären, ein biologisch erwiesenes Prinzip der Vererbung sei, dem sich jede Gesellschaftspolitik zu fügen habe, so kann es nicht überraschen, wenn in diesen Kreisen ein unerbittlicher Kampf gegen den „jüdisch-christlichen Monotheismus“ geführt und einem heidnischen „Polytheismus“ das Wort geredet wird. So ist denn für Louis Pauwels der Zeitpunkt gekommen, mit den „trockenen Ideologien“ abzurechnen; darunter versteht er sowohl den Marxismus als auch die „herkömmlichen“ Geisteswissenschaften überhaupt. Schluß gemacht werden müsse auch mit den „dunstigen“ Wissenschaften, mit all jenen nämlich, die sich auf Rousseau und das Christentum berufen.

Von dieser Warte aus gesehen ist dann nur noch ein kleiner Schritt zu tun, um zur Verherrlichung von Ideen zu gelangen, die man, verfaulend, auf dem Misthaufen der Geschichte vermutete. In den Zeitschriften der „Neuen Rechten“ wird, hier und dort, der germanische „Drang nach Osten“ als etwas sehr Lobenswertes beschrieben, wird zum „Kulturkrieg“ gegen alles „Nicht-

Europäische“ aufgefordert, wird die „amerikanische Dekadenz“ angeprangert, wird eine „germanisch-keltische Aristokratie“ heraufbeschworen, die berufen sei, über genetisch Minderwertige zu herrschen.

Gewiß, all das wird weniger grob zum Ausdruck gebracht, wie es Intellektuellen geziemt: Louis Pauwels und Alain de Benoist berufen sich auf die Forschungen der Biologie und der Ethnologie, auf Konrad Lorenz beispielsweise und auf die amerikanischen Spezialisten der Verhaltensgenetik wie O. Wilson und Richard Dawkins; aber auch – nicht von ungefähr – auf den Rechtstheoretiker und Philosophen Carl Schmitt, von dem Benoist nur weiß, daß er „mit den Nazis in Konflikt geriet“, aber nicht, daß seine Konzeptionen dem Dritten Reich eine juristische Achtbarkeit zu schaffen versuchten. Wie es „Die Welt“ (20. August 1979) in einem wohlwollenden Beitrag über die „Neue Rechte“ so schön formulierte: „Die mörderischen Exzesse der Nazis dürfen im nachhinein nicht dazu führen, daß wir es uns nun ein für allemal versagen, der Pflege des menschlichen Erbguts Aufmerksamkeit zu widmen...“ Gewiß nicht; und Louis Pauwels und Alain de Benoist dürften auch damit einverstanden sein, wenn der gleiche Beitrag des deutschen Blattes zu der Schlußfolgerung gelangt, daß die „strukturelle Ungleichheit“ der Menschen sich auch erstreckt „auf die Talente und Fähigkeiten des einzelnen“ und hinzufügt: „eine Gesellschaft, die das ignoriert und in gleichmacherischer Wut alles plattzuwalzen versucht, erstickt die in ihr wohnenden Talente und gräbt sich damit ihr eigenes Grab...“.

Alain de Benoist formuliert das so: „Wir verlangen die optimale Förderung angeborener Begabungen.“ Was ihm wichtig erscheint, sind „die gesellschaftlich überlieferten Mythen und der darin enthaltene Volksgeist“.

Unschwer wird man in den Theorien der „Neuen Rechten“ Gedanken erkennen, die denen der Nazis zumindest nicht fremd sind. So scheut sich Robert de Herte (ein Pseudonym für ein Kollektiv der „Neuen Rechten“) nicht, ein „europäisches Großreich“ offen herbeizusehnen, das vom Neuheidentum beherrscht und von einer germanisch-keltischen Aristokratie geführt sein würde; so wird die „indo-europäische Erbschaft“ heraufbeschworen und wird, im gleichen Atemzug, der „juda-christlichen Vorherrschaft“ der Kampf angesagt.

Andere Ideen sind nicht minder von Interesse. So beispielsweise, wenn Alain de Benoist, sich gegen den Vorwurf wehrend, Anhänger eines totalitären Regimes zu sein, erklärt: „Jeder Totalitarismus ist hassenswert, auch jener liebenswürdige Totalitarismus der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts, der auf der falschen Objektivität, der kontrollierten ‚Permissivität‘, der Selbstzensur und der unterschwelligem Überzeugung beruht.“ Was verbirgt sich hinter dieser etwas „unterschwellig“ formulierten Aussage? Ganz ohne Zweifel die Feststellung, daß die Demokratie liberalen Typs auch eine Art von

„Totalitarismus“ sei. Er zieht daraus die Schlußfolgerung, daß der politischen Souveränität ein „beherrschender Status“ verliehen werde müsse. Mit anderen Worten, so präzisiert er, der Elite stehe die Rolle zu, jenen den Weg zu weisen, die nicht den gleichen „Rang“ bekleiden wie eben diese „Elite“. Das Ganze nennt er „den mittleren Weg zwischen der Diktatur des Gulag und der Diktatur des Wohlstandes“ (die beiden Begriffe werden auf die gleiche Ebene gesetzt).

Lohnt es sich, sich mit solchen Ideen auseinanderzusetzen? Die Antwort ist „ja“ und aus zahlreichen Gründen. Zum ersten: Die „Neue Rechte“ unterscheidet sich in der Tat in vieler Hinsicht von der „klassischen“ Reaktion, deren Ideologe ein halbes Jahrhundert lang der Philosoph Charles Maurras gewesen ist. Mit ihm war alles klar: Es ging darum, der Demokratie den Garaus zu machen, die Monarchie wiederherzustellen, den katholischen Glauben fester in den Massen zu verankern und diesen den erforderlichen Gehorsam beizubringen. Alles in allem waren diese Ideen noch der Ausdruck einer heilen Welt mit ihren festen, stitlich unterbauten Traditionen.

Aber diese Ideen sind von den Stürmen der Zeit hinweggefegt worden. Die „Neue Rechte“ ist „wissenschaftlich“ orientiert: Sie interessiert sich für Marx und für Freud, für die Genetik und – für Gramsci, und sie versucht, den Nachweis zu erbringen, daß Sozialismus, Sozialdemokratie und Liberalismus bankrott gemacht hätten. Und nicht zufällig auch meldet sich die „Neue Rechte“ in einer Zeit zu Wort, da in der Tat die französische Linke von tausend Zweifeln befallen ist; Ein großer Teil der intellektuellen Elite hat sich vom Marxismus losgesagt. Und dies um so mehr, als viele ihrer Vertreter in einer noch nicht fernen Vergangenheit die Tendenz hatten, die Konzeptionen des Sozialismus und Marxismus mit dem furchtbaren „real existierenden Sozialismus“ zu verwechseln. Und es ist unbestreitbar, daß die ideologischen Vertreter der Linken gegenwärtig große Mühe empfinden, ein Konzept vorzulegen, das, wie viele von ihnen erklären, „Anspruch auf Glaubwürdigkeit“ erheben könnte. Hier erblickt die „Neue Rechte“ eine Chance. Sie will – und sie proklamiert es stolz – der Linken die „kulturelle Vorherrschaft“ streitig machen.

Zum zweiten: Der von Giscard d'Estaing und seinen Getreuen offiziell vertretene „Liberalismus“ erscheint um so unglaubwürdiger, als seine wichtigsten ideologischen Verfechter ihn ohne wirkliche Überzeugung vertreten. Mehr noch: Ein Mann wie Michel Poniatowski, früherer Staatsminister und Vertrauter des gegenwärtigen Staatspräsidenten, bewegt sich in gefährlicher Nähe der „Neuen Rechten“ und scheut sich mitunter nicht, sich in ihren Zeitschriften zu Wort zu melden.

So erscheint es denn auch nicht verwunderlich, daß es den Vertretern des entschiedenen Anti-Humanismus und den Bekämpfern der „westlichen Dekadenz“ gelun-

gen ist, sich zu Gehör zu bringen. So ist Louis Pauwels der Chefredakteur des „Figaro-Magazine“, der Wochenendausgabe der von Robert Hersant geleiteten Tageszeitung „Figaro“. Hersant hatte während des letzten Krieges mit den deutschen Besatzungsbehörden zusammengearbeitet, was ihn allerdings nicht daran gehindert hat, im Laufe der letzten Jahre ein Zeitungsimperium zu schaffen, zu dem nicht nur die Tageszeitungen „France-Soir“, „L'Aurore“ und „Figaro“ gehören, sondern auch zahlreiche Tageszeitungen und andere Publikationen in der Provinz. Und es ist sehr wohl symptomatisch, daß dieser Mann, der in seinen Blättern die Politik der gegenwärtigen Regierung verteidigt, der „Neuen Rechten“ ein Sprachrohr überlassen hat – eben „Figaro-Magazine“ –, das sich an Hunderttausende von Lesern wendet. Wie es ebenfalls bezeichnend ist, daß die Intellektuellen, die sich um die „Neue Rechte“ scharen, eine Reihe von luxuriös aufgemachten Zeitschriften herausgeben können – „Nouvelle Ecole“, „Eléments“ und einige andere –, die ihr „Gedankengut“ vertreten. Hinzu kommt der Besitz eines Verlages („Copernic“) und die Existenz mehrerer Assoziationen (so GRECE), die es sich zur Aufgabe machen, das Konzept von der „Ungleichheit der Menschen“ zu popularisieren.

Heißt das nun, daß die „Neue Rechte“ in absehbarer Zeit die intellektuelle Szene in Paris beherrschen wird? Eine solche Einschätzung entspräche nicht der Realität. Wenn es auch stimmt, daß Dutzende französischer Intellektueller und Halbintellektueller mit den Anhängern germanischer Runen-Mythen liebäugeln, und wenn es auch unbestreitbar ist, daß die Anwärter auf Aufnahme in die Genen-Elite sich in der letzten Zeit zweifelsohne vermehrt haben, so muß mit Entschiedenheit festgestellt werden, daß die „Neue Rechte“ bisher eine marginale Erscheinung in Frankreich bleibt.

Bleibt dennoch die Tatsache, daß die Konzepte, die letzten Endes auf die Schaffung einer neuen „Herrenrasse“ hinauslaufen, intellektuelles Hausrecht erworben haben. Denn erstaunlich ist der tierisch zu nennende Ernst, mit dem sich die Gegner der „Neuen Rechten“ mit deren Vertretern auseinandersetzen: nämlich „ideologisch“, so sich selbst und anderen den Eindruck vermittelnd, als sei da etwas „neu“. Neu ist da nur, daß Alain de Benoist, sich an alte Vorbilder erinnernd, auf ein Echo hoffen kann, wenn er dem Typ des „Kriegers“ huldigt und schreibt: „Französische und deutsche Fallschirmjäger, sowjetische Kadetten, Helden des ewigen Japans: Alle diese eisigen Gesichter strahlen etwas Brüderliches aus. In einer Epoche, da die ‚Moral‘ des Krie-

ges erfordert, daß der Gegner als Übel an sich behandelt wird, kann man sich nur noch von dieser Höhe aus zulächeln, wenn man sich gegenseitig tötet...“.

Eine marginale Erscheinung: Die Frage ist, ob die Ideen der „Neuen Rechten“ eine Chance haben, nach dem erworbenen Hausrecht auch einen echten Durchbruch zu erzielen. Die Antwort ist: Nicht ganz ausgeschlossen, wenn, in längerer Perspektive gesehen, die Vertreter des Humanismus, des Liberalismus und des Sozialismus in Frankreich weiterhin mit Begriffen operieren, die nur als Ausdruck intellektueller Hilflosigkeit bezeichnet werden können; wie auch die Tatsache, daß die politische Linke in Frankreich gegenwärtig keine echte Alternative anzubieten hat, eine gewisse Hoffnungslosigkeit erzeugt, die die Vertreter der „Neuen Rechten“ nur begünstigen kann.

Aber unsinnig erscheint es uns, als „neu“ eine Auffassung zu betrachten, die davon ausgeht, daß das Prinzip des Menschen in der Unterwerfung unter „die Ordnung“ bestehen soll: In diesem Sinne ist die „Neue Rechte“ uralte und kann sich auf unzählige Ahnen und Urahnen berufen. Ein anderes Element muß unterstrichen werden: die Tendenz, die nahe Geschichte „objektiv“ zu betrachten, wie es Alain de Benoist, Louis Pauwels und ihre minder bekannten Kollegen tun. Deutschland und seiner Geschichte wird von diesen Männern große Aufmerksamkeit geschenkt. Hitler wird „objektiv“ gesehen, desgleichen die Ideologen, die ihm den Weg geebnet haben. Kein Wort der Verurteilung fließt in ihre Feder, nicht einmal ein Anflug des Zornes oder der Entrüstung kommt zum Vorschein. Nicht zufällig ist: Diese „Ideologen“ haben – mögen sie es auch bestreiten – einige der Gedanken übernommen, die im Dritten Reich grausame Wirklichkeit wurden.

Nun wollen die Verächter der „Vermassung“, das heißt der Demokratie, in staatliche Positionen eindringen. Der von ihnen gegründete „Club de l'Horloge“ setzt sich ausdrücklich dieses Ziel. Sie sind noch weit davon entfernt. Nur eins ist beunruhigend: Sie werden von diesen oder jenen Vertretern der „pouvoir“, das heißt der staatlichen Macht, zumindest als glühige Gesprächspartner, in keinem Falle aber als politische Aussätzige behandelt. Sollten einige Konservative der Auffassung sein, daß man die Verfechter einer Herrschaft der genetischen Herrenrasse „zivilisieren“ kann? Bekanntlich war dieser historisch bedeutsame „Irrtum“ in den Dreißiger Jahren anderen Konservativen unterlaufen. Aber Paris ist nicht Weimar, wie es scheint.



Raymonda Tawil

Mein Gefängnis hat viele Mauern

Eine Palästinenserin berichtet

Deutsch von Barbara Bortfeldt
288 Seiten, Brosch. 24,- DM
ISBN 3-87831-312-8

Der erschütternde Bericht einer
palästinensischen Patriotin über
das Leben unter israelischer
Besatzung und über den
Freiheitskampf der Palästinenser.

Gleichzeitig der Protest einer politisch
engagierten Frau gegen die frauenfeindliche,
patriarchalische arabische Gesellschaft.

Verlag Neue Gesellschaft

Postfach 200 189 · 5300 Bonn 2

The-Quyen Vu: Ist der Bürgerkrieg im Iran unabwendbar?

Mehr als acht Monate nach der Revolution steht der Iran vor dem Zusammenbruch. Das ganze Land ist durch tiefe Unruhen erschüttert: Sabotage und subversiver Terror toben sich aus. Demonstranten – Anhänger und Gegner Khomeinis – liefern sich Straßenschlachten. Die ethnischen Minderheiten proben den blutigen Aufstand.

Das Wirtschaftsleben ist seit der Nationalisierung der Banken, Versicherungsgesellschaften und Grundindustrien praktisch lahmgelegt. Wirtschaftliche Mechanismen sind aufgrund der zunehmenden Agitation außer Kraft gesetzt worden. Die meisten Industrieunternehmen funktionieren nur noch mit 40 % oder 50 % ihrer normalen Kapazität. Mit dem Rücktritt der Regierung Bazargan, an ihrer eigenen Ohnmacht gescheitert, schwanden schließlich die letzten Reste kalkulierbarer Rationalität.

Nicht nur die ehemals unter dem Schah-Regime privilegierten Klassen verabscheuen die Ordnungslosigkeit, die jetzt den Iran bestimmt. Auch von jenen sozialen Kräften und Gruppen, die die Revolution eigentlich bisher unterstützt haben, wird die islamische Revolution immer mehr in Frage gestellt – „der Basar“, der Mittelstand, die Intellektuellen und auch ein Teil des Klerus beginnen zu zweifeln.

Vielfältig ist die Kritik am System. Mehr oder weniger offen wird den Inhabern der revolutionären Gewalt vorgeworfen, daß sie, die das Land zu neuen Ufern führen wollten und sollten, selbst nach über acht Monaten weder ein strukturiertes Konzept noch ein handfestes Programm für den Aufbau der islamischen Republik vorlegen können:

- Ihre Wirtschaftspolitik sei alles andere als kohärent. Ihr fehle eine globale Übersicht. Mit den punktuell getroffenen Maßnahmen trage die Regierung nur dazu bei, die Bevölkerung zu verunsichern. Eine grundsätzliche Änderung der sozio-ökonomischen Struktur im Iran habe sie nicht bewirkt.
- Die iranische Außenpolitik habe bisher noch keine klare Linie gefunden. Aus der Sorge um die Unabhängigkeit des Iran habe sich die Regierung sowohl mit dem Westen wie auch mit dem Osten angelegt. Dies habe zu einer unheilvollen Isolierung des Iran geführt. Eklatante Verstöße gegen völkerrechtliche Grundnormen veranlaßten selbst ideologische Freunde der Revolution zur Distanzierung.
- Innenpolitisch habe sich im Iran seit dem Sturz des Schahs so gut wie nichts geändert. Das revolutionäre Regime führe sich genau so autoritär auf wie das vor-

herige, und erst recht seit dem Ende der Regierung Bazargan herrsche die revolutionäre Gewalt uneingeschränkt. Die demokratischen Grundrechte seien nur vorübergehend gewährt und durch die Willkür der Komitees des Imams und der revolutionären Gerichte inzwischen schon wieder aufgehoben worden. Die anfängliche Pressefreiheit habe mit dem neuen Pressegesetz ihr rasches Ende gefunden.

Die Kritik am System ist von Sorge und Angst um die Zukunft des Iran getragen. Wird die junge Islamische Republik Iran bald wieder abtreten müssen, weil sie unfähig ist, die nationale Einheit und die territoriale Integrität des Landes zu sichern? Steht der Iran kurz vor einer Konterrevolution, vor einem Bürgerkrieg?

Wenn man retrospektiv den revolutionären Prozeß im Iran seit dem Herbst letzten Jahres sich noch einmal vor Augen führt – eine solche Analyse ist von der Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen eines Expertengesprächs, dessen wesentliche Ergebnisse jetzt vorliegen*), am 21./22. Juni 1979 durchgeführt worden –, vor allem die Zusammensetzung der politischen Gruppen näher studiert, die die Revolution letztendlich zum Erfolg gebracht haben, so müßte man fast sagen, daß die gegenwärtige Entwicklung im Iran eigentlich vorausseh- und vorhersagbar gewesen ist: Die quasi-einmütige Eini-gung der verschiedenen Gruppierungen im gemeinsamen Ziel, das gehaßte Schah-Regime zu stürzen, mußte, aufgrund ihrer allzu unterschiedlichen, überwiegend sogar gegensätzlichen Motivationen und Ideologien, politischen Vorstellungen und Interessen notwendigerweise wieder in Gegensätze zerfallen, sobald das gemeinsame Ziel erreicht war.

Genau dies ist in der Tat bereits geschehen. Quer durch die ganze politische Landschaft des Iran nämlich ziehen sich trennende Gräben, und es ist nicht abzusehen, wie sie überbrückt werden könnten.

Dualität der Staatsautorität

Teheran und Qom teilen sich die Macht und streiten sich zugleich um sie. Hält man sich an offizielle Texte, so sollen die Regierungsgeschäfte in den Händen der provisorischen Regierung liegen, während der Ayatollah Khomeini sich auf die Funktion des geistlichen Führers der Schiiten beschränkt. Doch die Praxis zeigt, daß der religiöse Führer sich zunehmend in die Regierungsgeschäfte einmischt, ja sie im Grunde zu keiner Zeit überhaupt abgegeben hat, daß er einseitig Entscheidungen verkündet, die oft den Direktiven der provisorischen Regierung geradezu entgegenlaufen.

Aus welchem Grund auch immer die Allianz zwi-

*) Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Gesamtanalyse der Ursachen und möglichen Perspektiven der Entwicklung im Iran, Bonn, 1979 (kostenlos über die Friedrich-Ebert-Stiftung erhältlich).

schen Teheran und Qom brach – sei es aufgrund eines Übermachtanspruchs der Khomeini-Geistlichkeit oder aufgrund ihres Mißtrauens gegenüber den echten Revolutionsabsichten der gemäßigten „bürgerlichen Laien“ –: Die Gefahr ist offenkundig, die dem Iran droht aus der Dualität zweier Staatsautoritäten mit parallelen Staatsapparaten, von denen keiner genau weiß, welche der beiden eigentlich die Legitimität für sich in Anspruch nehmen kann. Diese Gefahr hat zweifellos die Vermehrung der ethnischen Bewegungen, die die Einheit der Republik bedrohen, begünstigt, und sie hat die Agitation unter den Arbeitern sowie die subversiven Machenschaften der marxistischen Organisationen erheblich gefördert.

Die heute noch bestehenden Reste der zivilen Administration werden, nachdem sie sich nicht mehr auf den zuletzt ohnehin nur noch formalen Legitimitätsanspruch einer Regierung stützen können, mehr und mehr in den Sog der revolutionären Entscheidungsprozesse mit all ihren unklaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geraten.

Die Spaltung des Klerus

Der schiitische Islam, der aus dem Protest gegen die Übermacht der Kalifen geboren wurde und seither sich gegen jegliche politische Herrschaft, die den Prinzipien des Islam nicht genügend Beachtung schenkt, auflehnte, war und ist auch noch bis heute keine einheitliche politische Kraft, sondern in sich in verschiedene Strömungen gespalten.

Wenn der Ayatollah Khomeini in der revolutionären Phase eine Art Katalysator der revolutionären Energien der ganzen iranischen Nation darstellte, den gesamten Klerus hinter sich hatte, weil er für ihn den schiitischen Geist schlechthin verkörperte, so zeigten sich bald danach deutlich die Risse, die Divergenzen innerhalb der Gruppe der iranischen Geistlichkeit. Die von Khomeini gegründete „Partei der Islamischen Republik“, die von ihm dazu bestimmt ist, die einzige Partei der neuen Republik zu sein, sieht sich kurz danach schon mit einer rivalisierenden Formation – der „Muslimischen Volksrepublikanischen Partei“ – konfrontiert, die von dem einflußreichen Ayatollah Schariat Madari geführt wird. Im Gegensatz zu Khomeini, der dem Fanatismus seiner panislamischen Überzeugungen verfallen ist, die Vorherrschaft der Geistlichen in der politischen Führung fordert und somit all jene Kräfte abstößt, die zwar auch religiös sind, doch die Bedürfnisse und Anforderungen eines modernen Iran klar erkennen – im Gegensatz dazu sieht Schariat Madari gerade in einem solchen von den Geistlichen geführten Regime einen gravierenden Faktor der Desintegration. Er plädiert vielmehr für eine weltliche und gemäßigte Republik, die für ihn den besten Garanten für die nationale Einheit des Iran bildet.

Die anfangs noch kaschierten Divergenzen zwischen

den beiden Ayatollahs treten heute unübersehbar zutage. Schariat Madaris unerwarteter Aufruf zum Boykott der Wahlen der Expertenversammlung zur Beurteilung des iranischen Verfassungsentwurfs will zweierlei signalisieren:

- daß der Dialog zwischen ihm und Khomeini, der möglicherweise zu einer Kompromißlösung hätte führen können, abgebrochen sei,
- daß er einer von einer „schlecht gewählten“ Versammlung auszuarbeitenden Verfassung vorab jegliche Legitimität absprechen wird.

Der offene Machtkampf zwischen den beiden Ayatollahs muß beunruhigend wirken. Ein Bürgerkrieg stünde vor der Tür, wenn Schariat Madari seine Drohung, die ihm treu ergebene Bevölkerung seiner Heimatprovinz Aserbeidschan zum Aufstand aufzurufen, wirklich wahr machen sollte.

Die Zerstrittenheit der linken Parteien

Die linken Parteien – Nationale Demokratische Front, Fedayin, Mujahedin „des Volkes“ und die Tudeh-Partei – sind sich in ihren Programmen bzw. in den Äußerungen ihrer Führer frappierend ähnlich. Sie haben praktisch die gleichen Ziele, die gleichen Prioritäten, die gleichen Strategien. Doch tatsächlich sind sie grundverschieden und befehden sich gegenseitig ständig. Paradoxerweise sind es gerade die Konvergenzen, die das Haupthindernis für eine Einigung zwischen ihnen bilden: Sie wollen im Grunde genommen die gleiche Klientel ansprechen, stehen also in verbissener Konkurrenz zueinander.

Geeignet hätten die Linken im Iran eine Chance. Mit ihren durchdachten, langfristig angelegten Programmen und Entwicklungsstrategien, mit ihren präzisen Slogans, mit denen sie in dieser verschlechterten Situation leicht die Massen gewinnen könnten, könnten sie sogar zu einer Alternative zum verwirrenden Populismus der Mullahs werden. Doch sie sind hoffnungslos zerstritten und damit zur Machtlosigkeit verdammt.

Ein weiteres Dilemma der Linken besteht darin, daß sie sich im Grunde nicht entscheiden können, wie sie sich Khomeini gegenüber längerfristig einstellen sollen. Auch dies natürlich schwächt ihre politische Kraft ungemessen. Sie sind zwar vom radikalen politischen Kurs Khomeinis, der einen unwiederbringlichen Bruch mit dem alten System herbeiführen will, fasziniert. Anti-imperialistische Maßnahmen – wie etwa die Aufkündigung der mit den Ölkonsortien getroffenen Vereinbarungen, die Annullierung der Waffenkaufverträge, die Abschaffung der Militärbasen und Nachrichteneinrichtungen der USA, der Austritt Irans aus der CENTO, der diplomatische Bruch mit Israel, der Ölboykott gegen Israel, Rhodesien und Südafrika – finden bei ihnen großen Beifall und unbegrenzte Zustimmung. Doch sie können sich heute gar keinen Illusionen mehr hingeben bezüglich

Khomeinis „demokratischen Überzeugungen“. Die jüngst von den religiösen Integristen gegen die „Kommunisten“ geführte Kampagne zeigte ihnen deutlich, wie wenig Khomeini daran denkt, selbst aus der Not heraus eine Koalition mit den Linken einzugehen.

Im Iran ist der Kampf um die Macht voll im Gange. Über seinen Ausgang und darüber, welche der politischen Gruppierungen oder welche Koalitionsbildung unter ihnen demnächst die Zukunft des Landes bestimmen wird, ist heute nur schwer eine Aussage möglich: Zu vielfältig sind die Konstellationen der sichtbar und unsichtbar wirkenden Kräfte, zu groß ist das gegenseitige Mißtrauen und zu zahlreich sind die Imponderabilien, die eventuell eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse im Iran herbeizuführen in der Lage sind.

Obwohl keine – mit Ausnahme vielleicht einiger extremer linker Gruppen – eine blutige Konfrontation wünscht, so ist doch die Gefahr eines Bürgerkrieges

heute bedrohlich groß. Hierfür gibt es bereits zahlreiche Symptome: Kämpfe zwischen Minderheiten-Bewegungen und Regierungstruppen, gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen islamischen Milizen und linken Revolutionsgruppen, Morde an Geistlichen durch terroristische Organisationen. Konflikte aller Art vermehren sich in der Konfusion und Inkohärenz. Sie machen die Situation undurchschaubar und ihre Weiterentwicklung unberechenbar.

Der Iran durchläuft heute einen Prozeß der politischen, sozialen und kulturellen Umwälzungen von selbster und seltsamer Komplexität. Haben sich die Ambitionen des Ayatollahs Khomeini, auf den Trümmern des Schah-Regimes die revolutionären Institutionen einer islamischen Republik aufzubauen, bereits heute als schwere Illusion erwiesen? Bleibt nach der Revolution nur noch Anarchie übrig, die das Schicksal des Iran noch für lange Zeit beherrschen wird?



LESERBRIEFE

In NG 7/79 forderte Dieter Bielenstein die Gründung eines Deutschen Komitees für Südafrika und appellierte an einzelne und gesellschaftliche Gruppierungen, die für die Durchsetzung der politischen und menschlichen Grundrechte im südlichen Afrika eintreten, die jeweiligen Strategien, Aktionen und Maßnahmen in eben einem Deutschen Komitee zu bündeln.

Es sollte mehr sein als eine sozialdemokratische Bürgerinitiative

Ich halte die Idee, ein Deutsches Komitee für Südafrika zu gründen, für ausgezeichnet. Man sollte den Kreis der Beteiligten so groß ziehen, daß auch die Kirchen und andere „Außenseitigergruppen“ mit aufgeschlossenen Experten einbezogen sind. Das Problem in Sachen Südafrika scheint mir zu sein, daß es einerseits, sagen wir einmal auf der Rechten, zu viele Leute gibt, die aus Volkstümelei sich mit den deutschstämmigen Weißen und deren Interessen in jenem Raum blind identifizieren, und dann jene, was fast noch schlimmer ist, die ihre handfesten materiellen opportunistischen Erwartungen weltpolitisch verbrämt als „christlich“ oder „westlich“ allgemeinverbindlich zu machen suchen.

Ein solches Komitee sollte meines Erachtens sinnvollerweise mehr sein als eine Art gehobene sozialdemokra-

tische Bürgerinitiative. Es gibt glücklicherweise „Progressive“ in einer ganzen Reihe von Gruppierungen. Die Förderung einer zeitgerechten Südafrikapolitik in der Bundesrepublik Deutschland hat meines Erachtens unter anderem bisher deswegen keinen rechten Erfolg gehabt, weil man dieses Thema von „links“ allzusehr zwar wohlmeinenden, aber zugleich häufig politisch unrealistischen, idealistischen Zirkeln überlassen hat. Da im Grunde auch das Apartheid-Konzept eine radikale „idealistische Wurzel“ hat, neutralisieren sich ihre Befürworter mit den aus anderen Motiven idealistischen Gegnern politisch permanent.

Das Südafrikaproblem kann nur politisch-pragmatisch auf der Grundlage einer nüchternen Gleichbewertung der dort lebenden Volksgruppen, welcher Hautfarbe auch immer, einer Lösung nähergebracht werden. Jede Radikalisierung macht die Sache nur noch schlimmer und auswegloser.

Der langen Rede kurzer Sinn, wenn ich in irgendeiner Weise etwas zu der Arbeit eines Ausschusses beitragen kann, bin ich gerne bereit, mitzumachen, solange es darum geht, politisch machbare Lösungen zu suchen, und der Kreis der Beteiligten parteipolitisch offengehalten wird.

Friedrich König
Lutherischer Weltbund Genf

Hoffentlich bald in die Tat umgesetzt

Die Idee zur Gründung eines deutschen Komitees für das Südliche Afrika halte ich für gut. Hoffentlich kann sie bald in die Tat umgesetzt werden.

Dr. Uwe Holtz
SPD-MdB, Vorsitzender des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Dringend notwendige Koordination

Der Vorschlag von Dieter Bielenstein, ein „Deutsches Komitee für das Südliche Afrika“ zusammenzurufen, verdient Zustimmung. Ich wäre gern bereit, in einem solchen Komitee mitzuarbeiten. Es käme darauf an, Vertreter möglichst aller Institutionen und privaten Gruppen an einen Tisch zu bringen, die tatsächlich für politische Veränderungen und „power-sharing“ im Südlichen Afrika etwas tun und sich einsetzen, um den Informationsstand der deutschen Öffentlichkeit über diese Fragen zu verbessern. Bloße Public-Relations-Agenturen der Konfliktparteien sollte man dagegen nicht in das Komitee bitten.

Neben der dringend notwendigen Koordination der verschiedenen Aktivitäten z. B. in den politischen Parteien und Bundestags-Fraktionen, in den Kirchen und Gewerkschaften, bei ISSA (der Informationsstelle Südliches Afrika in Bonn) und anderen Herausgebern von Publikationen, sehe ich eine Aufgabe des Komitees darin, ein Abrutschen der Südafrika-Diskussion an den sektiererischen Rand des politischen Spektrums in der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern. Wir können nie verhindern, daß sich auch extremistische Winzig-Gruppen zum Südlichen Afrika äußern. Wir können sehr viel tun, um den Eindruck zu vermeiden, sie seien die einzigen, die sich um diese Fragen kümmern.

Prof. Dr. Franz Ansprenger
Freie Universität Berlin
Leiter der Arbeitsstelle Politik Afrikas; Mitglied der Wissenschaftlichen Kommission des Katholischen Arbeitskreises Entwicklung und Frieden (KAEF)

Mit wachsender Zustimmung gelesen

Interessiert und mit wachsender Zustimmung habe ich den Artikel „Ein deutsches Komitee für Südafrika“ gelesen. Ich habe erst in diesem Jahr begonnen, mich näher mit den Problemen des südlichen Afrika zu beschäftigen und war zweimal, einmal mit den Jusos und einmal mit Rainer Offergeld, in Lusaka, Daressalam und Gaborone. An einem deutschen Komitee würde ich mich gern beteiligen, falls die Mitgliedschaft von Journalisten nützlich erscheint.

Carola Stern
Redakteurin Westdeutscher Rundfunk Köln

Hoffentlich haben wir noch Zeit

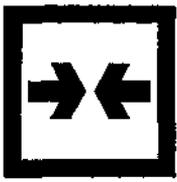
Lieber Herr Bielenstein, ich habe diesen Artikel mit großem Interesse gelesen und freue mich, daß Sie ein durchaus positives Echo gefunden haben. Mit Ihren Vorstellungen stimme ich, wie Sie wohl wissen, überein. Was allerdings neue Gruppen oder Organisationen und Komitees angeht, so bin ich nach wie vor skeptisch. Sollte es Ihnen gelingen, eine Gruppe von Menschen zusammenzubringen, die sich trotz verschiedener Ausgangspunkte einig ist, daß an Süd-Afrika sich etwas ändern muß, so wissen Sie, daß ich Ihnen nicht nur als Person zur Seite stehen werde, sondern auch mit der FR. Hoffentlich haben wir wirklich noch Zeit, etwas beizutragen für einen friedlichen Wandel.

Werner Holzer
Frankfurter Rundschau, Chefredaktion

Das Gespräch suchen und Querverbindungen schaffen

Ich finde den Vorschlag sehr interessant und kann ihn voll unterstützen. Viele der Schwierigkeiten, über Südafrika und unsere Beziehungen zu diesem Land sachgerecht zu sprechen, hängen mit dem vorgegebenen Einteilungsmuster unserer Gesellschaft zusammen. Eine Gruppe, die bei aller Klarheit der Position das Gespräch sucht und die nötigen Querverbindungen sowohl zu den Aktionsgruppen wie zu den Großinstitutionen unserer Gesellschaft hat, fehlt in der Bundesrepublik.

Martin Stöhr
Direktor der Evangelischen Akademie Arnoldshain



Armut in der Bundesrepublik von Jürgen Roth
Rowohlt Taschenbuch Verlag
Reinbek 1979, 300 S., DM 9,80

Mit der Neuauflage seines 1974 erstmals erschienenen Buches versucht der Frankfurter Autor Jürgen Roth nachzuweisen, jeder vierte Bundesbürger lebe in Armut, und die wachsende Verelendung habe zu einer Krise des Sozialstaats geführt.

Arbeitete man sich auf den Spuren dieser These durch die 300 Seiten des Buches, kommen schnell sehr zwiespältige Gefühle auf. Da spürt man auf der einen Seite das soziale Engagement des Autors für die zahlreich dargestellten Einzelschicksale, gemeinsam gekennzeichnet durch ein Leben auf der Schattenseite der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Und man neigt zur Zustimmung. Denn wer wollte schon leugnen, daß es auch in unserem Land selbst heute noch Menschen gibt, die in Not oder Armut leben. Ein begrüßenswertes Buch also, wenn es dazu beitrüge, ein stärkeres Problembewußtsein für tatsächlich noch bestehende soziale Defizite zu schaffen. Da wird auf der anderen Seite aber ein noch eifrigeres Bemühen deutlich, die bundesrepublikanische Wirklichkeit der Grundthese des Buches anzupassen. Und dies hindert ein positives Gesamturteil.

Kritik gilt nicht dem verkaufsorientierten Stil des Autors. Es ist ein legitimes Mittel, wenn er das soziale Gewissen seiner Leser durch die detaillierte auf Effekte zielende Schilderung von Einzelschicksalen zu wecken versucht. Dies mag durchaus wirkungsvoller sein als bloßes Argumentieren mit abstrakten Globalzahlen und Prozentsätzen über Einkommensverhältnisse oder Arbeitslosigkeit. Die Tatsache, daß das Buch kurz nach dem Erscheinen auf der Taschenbuch-Bestsellerliste des „Spiegels“ erschien, spricht für diese Annahme.

Kritik muß jedoch einsetzen, wenn der Autor auf der Basis unzu-

reichenden oder unzulässig ausgewerteten statistischen Materials den Versuch unternimmt, die geschilderten Einzelbeispiele zu verallgemeinern, um seine Grundthese einer wachsenden Verelendung zu „beweisen“ und zu belegen, daß „die sozialen Bedingungen der Verelendung sich seit der Epoche des Frühkapitalismus nur teilweise verändert haben“ (S. 23), „die Armen immer ärmer, die Reichen immer reicher werden“ (S. 28). Setzt man einmal voraus, daß wenigstens die Darstellung der Einzelfälle auf sorgfältigen Recherchen beruht – bei Roths Umgang mit allgemein nachprüfbareren Fakten sind Zweifel allerdings nur schwer zu unterdrücken –, so sind seine Hochrechnungen und Schlüsse für die Gesamtheit der Bevölkerung nur noch als abenteuerlich zu bezeichnen, seine Zahlen anscheinend z. T. einfach ausgedacht oder schlicht falsch.

Gleich im Eingang seines Buches behauptet Roth, in Duisburg sei die Lebenserwartung um 10 Jahre niedriger als im Bundesdurchschnitt. Wie er zu dieser Behauptung kommt, ist nicht festzustellen, denn für einzelne Städte gibt es gar keine Lebenserwartungszahlen. Und weil sich bereits hier ein für das gesamte Buch symptomatischer Mangel abzeichnet, sei beispielhaft auch auf eine zweite unzutreffende Behauptung hingewiesen. Entgegen Roth prägt in Duisburg nicht ein relativ niedriges Lohnniveau das Leben der Arbeitnehmer in der Produktion. Tatsächlich lagen hier 1978 die industriellen Durchschnittsverdienste um 2,5 % über denen des gesamten Bundesgebiets. Ein Faktum freilich, das wenig paßt zum Bild einer „traditionellen Armutsregion“ (S. 10), als die Duisburg vom Autor beschrieben wird.

Ein weiteres Beispiel für den unkorrekten Umgang mit Zahlen, das für die Gesamtaussage des Buchs zudem von erheblicher Bedeutung ist: Roth behauptet, in letzter Zeit seien erhebliche Kürzun-

gen der Sozialhilfe vorgenommen worden: „In den meisten Gemeinden der BRD ist im Jahr 1978 gegenüber 1976, trotz ansteigender Sozialhilfefälle, der Sozialhilfshaushalt niedriger geworden“ (S. 226). Bundesweit wären hiernach die Sozialhilfeleistungen – insgesamt und pro Kopf – absolut zurückgegangen. In Wirklichkeit läßt sich aus der kommunalen Vierteljahresstatistik, in der die Sozialhilfe mit anderen Sozialleistungen als Sammelposition enthalten ist, allerdings ein weiterer Anstieg, wenn auch mit abgeflachten Zuwachsraten, ablesen. Genauere Ergebnisse liegen auch im August 1979 selbst dem Statistischen Bundesamt noch nicht vor. Die Entwicklung des Sozialaufwands pro Empfänger im Jahre 1977 macht zusätzlich klar, daß die von Roth behauptete Abnahme zwischen 1976 und 1978 nicht den Tatsachen entsprechen kann. Denn die Ausgaben je Empfänger sind in diesem Jahr nicht unerheblich gestiegen; so haben sie bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten um 6,2 %, bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen sogar um 12,2 % zugenommen. Eine Erklärung, wie der Autor zu seiner Behauptung kommt, läßt sich nur vermuten: Aus dem Rückgang bei einzelnen Gemeinden oder bei einzelnen, meist für das Gesamtsystem der Sozialhilfe auch weniger bedeutenden Hilfearten – oft auch Folge des verbesserten Schutzes durch andere Gesetze – hat er offenbar auf die Entwicklung der Sozialhilfe insgesamt geschlossen. Eine unzulässige Vorgehensweise, die für das gesamte Buch von Roth typisch ist.

Nicht mehr nachzuvollziehen und auf statistische Unterlagen nicht zu stützen ist auch die für das Buch zentrale Berechnung (S. 28 ff), nach der „26 % der Bevölkerung in Armut leben müssen“ (S. 32). Erschwert wird der Versuch, diese Rechnung nachzuvollziehen, zunächst dadurch, daß Roth nur gelegentlich Quellenangaben macht, ständig mit unter-

schiedlichen Statistiken aus verschiedenen Jahren arbeitet (1973, 1977, 1978) und seine Rechnung (offenbar aus guten Gründen) nicht Schritt für Schritt logisch entwickelt.

Wie abstrus seine Rechnungen im einzelnen sind, wird im folgenden deutlich: Zwar trifft es noch zu, daß nach dem Mikrozensus 1977 (vgl. Statistisches Jahrbuch 1978, Tab. 3. 16, S. 65) im Jahre 1977 4 433 000 Haushalte ein monatliches Nettoeinkommen bis unter 1000 DM hatten, aber schon die nächste Aussage:

„Darunter gab es 231 000 Haushalte mit mehr als vier Personen“ (S. 32), ist falsch; tatsächlich waren jene 231 000 Haushalte solche mit drei und mehr Personen. Den gleichen schwerwiegenden Fehler macht er für die 1 082 000 Haushalte mit einem Nettoeinkommen zwischen 1000 und 1400 DM. Auch hier handelt es sich tatsächlich um Haushalte mit drei und mehr, nicht aber mit mehr als vier Personen. So vergrößert Roth zwar die Anzahl der Haushalte, die „weit unter dem Sozialhilfesatz lagen“, die Seriosität seines Beitrags setzt er aber gleichzeitig in ein bezeichnendes Licht.

Vollends im Dunkeln bleibt, wie Roth von den einbezogenen Haushalten durch die Multiplikation mit 2,8 Personen je Haushalt auf seine 15,8 Millionen Arme kommt. Wie man auch immer rechnet, dieses Horrorergebnis ist nicht einmal aus den von Roth selbst genannten Zahlen abzuleiten. Was scheinbar errechnet wird, ist nichts anderes als eine eklatante Vergewaltigung statistischer Daten.

Es ist hier nicht der Platz, auf die Problematik von Armutsgrenzen im einzelnen einzugehen, zumal dieses Thema für Roth selbst überhaupt nicht existent zu sein scheint. Seine Grenzziehung bei einem monatlichen Nettoeinkommen von 600 DM für den Einpersonenhaushalt, 900 DM für den Zweipersonen-, 1200 DM für den Dreipersonen- und 1400 DM für den Vierpersonenhaushalt (S. 33) orientiert sich zwar an - tat-

sächlich im übrigen niedrigeren - Sozialhilfesätzen, ermangelt darüber hinaus aber jeder Begründung.

Zur generellen Diskussion über Armutsgrenzen sei lediglich folgendes angemerkt: In den letzten Jahren sind die Leistungen der Sozialhilfe beträchtlich erhöht und der Empfängerkreis von Sozialhilfeleistungen erweitert worden. Aus diesen verbesserten Leistungen auf eine größere Verbreitung von Armut zu schließen, ist ein Verkennen der tatsächlichen Entwicklung. Im übrigen bedarf es endlich einer generell veränderten Grundeinstellung zu den Leistungen der Sozialhilfe. An die Stelle weiterer Diskriminierung, wie sie auch von Roth betrieben wird, muß eine gezielte Aufklärungsarbeit über die Sozialhilfe treten, muß für die Geltendmachung der bestehenden Rechtsansprüche geworben werden. Nur so ist es möglich, auch für diejenigen die materiellen Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins zu schaffen, die bislang bewußt oder aus Unwissenheit darauf verzichteten, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen.

Daß Roth sich nicht um eine sachliche Analyse der bundesrepublikanischen Wirklichkeit bemüht, wird aber nicht nur an seinem Umgang mit Zahlen deutlich. So wird z. B. das angebliche Desinteresse des Bundeskanzlers an den Armen im Lande für Roth damit „bewiesen“, daß dieser Silvester 1975/76 bei einem befreundeten Reeder verbracht habe (S. 42). Und daß die Bundesregierung in ihrer Gesamtheit kein Armutproblem kenne, leitet er daraus ab, daß sie ihren Bericht über „Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten“ nach bestimmten Personengruppen, z. B. Obdachlose oder Nichtseßhafte, gliederte und nicht undifferenziert von „Armen“ sprach (S. 24).

Beispielhaft für das verzerrte Bild der Wirklichkeit, das Roth zu vermitteln sucht, sind auch seine Ausführungen zum Problem der Arbeitslosigkeit. „Besonders“ den „politisch

Verantwortlichen“ wirft Roth vor, sich mit dem Millionensockel von Arbeitslosen schon abgefunden zu haben. Eine Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, die Arbeitsplätze schafft oder Entlassungen verhindert, finde nicht statt. Daß allein durch den vollen Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums im vergangenen Jahr ein Beschäftigungseffekt von mehr als 200 000 Arbeitsplätzen erzielt werden konnte, wird von ihm nicht zur Kenntnis genommen oder gar bewußt verdrängt.

Bereits diese wenigen Beispiele, die sich beliebig vermehren ließen, zeigen, daß Roth nicht den Anspruch erheben kann, mit seinem Buch einen verantwortungsbewußten und seriösen Beitrag zur Diskussion über Armut in der Bundesrepublik geleistet zu haben. Überall ist zu spüren, daß am Anfang seine Grundthese von der wachsenden Verelendung stand und alle Schilderungen, Zahlen und Schlußfolgerungen unnachlässig darauf getrimmt wurden. So muß das Gesamturteil über das Buch, auch wenn man dem Autor Engagement für seine Sache zugestehen mag, negativ ausfallen. Denn der Schaden, den dieses (an kaum mehr zählbaren Stellen sachlich falsche) Buch bei unkritischen und weniger informierten Lesern anrichten kann, ist unverhältnismäßig größer als die Möglichkeit, daß es die Öffentlichkeit auf in der Tat noch bestehende soziale Defizite aufmerksam macht. Die Armutsdiskussion wird durch dieses Buch mit Sicherheit nicht bereichert.

Klaus Achenbach

Mitarbeiter dieses Heftes

Hans Koschnick

Stellv. Vorsitzender der SPD; Senatspräsident der Freien Hansestadt Bremen

Peter Schulz

Präsident der Bürgerschaft Hamburg

Hugo Brandt

SPD-MdB; Mitglied des SPD-Bezirksvorstandes Rhein-Hessen

Prälat Heinz-Georg Binder

Bevollmächtigter des Rates der EKD am Sitz der Bundesrepublik Deutschland

Albrecht Rothländer

Mitglied des Geschäftsführenden Hauptvorstandes der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr

Dr. Herbert Cuiemann

Vorstandsvorsitzender der Deutschen Lufthansa

Martin Leicht

Vorsitzender des Bundesverbandes Junger Unternehmer der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V.

Hary Ristock

Senator für Bau- und Wohnungswesen, Berlin

Dr. Dieter Haack

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Prof. Dr. Horst Ehmke

SPD-MdB; stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion; Mitglied des Parteivorstandes der SPD

Jürgen Egerl

SPD-MdB; Obmann des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des SPD-Praktionsarbeitskreises Sozialpolitik

Friedhelm Wollner

Persönlicher Referent des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Thaddäus Troll

Schriftsteller

Hartmut Kriebler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Evangelischen Oberkirchenrat in Stuttgart

Eugen Loderer

Vorsitzender der Industriegewerkschaft Metall; Mitglied des Europäischen Parlaments

Dr. Dr. Nikolaus H. Notter

Richter am Arbeitsgericht München

Wolfgang H. Glöckner

Dipl.-Kaufmann; Persönlicher Referent des Senators für Arbeit und Soziales in Berlin

Peter Kratz

Diplom-Psychologe

Björn Engholm

SPD-MdB; Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft

Richard Meng

Soziologie-Student; Referent für die Jusos beim VDS-Vorstand; Mitglied im Juso-Bezirksvorstand Hessen-Süd

Prof. e. h. Walther G. Oschilewski

Publizist

Dr. Herbert Prauß

Referent in der SPD-Bundestagsfraktion

Gustave Stern

Journalist bei der Agence France Press und beim „Nouvel Observateur“

George G. Eckstein

Publizist

Dr. The-Quyen Vu

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Entwicklungsländerforschung
