

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Klaus Kröger

Staat und Verbände

Heinrich Schneider

Hochschule und Gesellschaft

B 6/66

9. Februar 1966

Klaus Kröger, Dr. jur., geb. 7. Juli 1929 in Meldorf (Holstein), Studium der Rechtswissenschaft, bis 1964 wissenschaftlicher Assistent am Institut für öffentliches Recht der Universität Freiburg/Br., seither an der Hochschule für Erziehung an der Universität Gießen tätig.

Veröffentlichungen: Verfassungsrechtliche Grundfragen des Rechts der Beamten auf „parteiliche Meinungsäußerungen“, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 88 (1963), S. 121 ff., u. a.

Heinrich Schneider Dr. phil., Professor für Politische Wissenschaft an der C. H. Becker-Hochschule (Pädagogische Hochschule) Hannover, außerdem Lehrtätigkeit an der Freien Universität Berlin, geb. 10. August 1929.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Bildung als Gewissensbildung, 1961; Einheit und Einigung Europas (mit anderen), 1964; Pädagogische Hochschule und Politische Wissenschaft, 1965; ferner Lexikonbeiträge und Zeitschriftenaufsätze.

Herausgeber:  
Bundeszentrale für politische Bildung,  
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,50 zuzüglich Verpackungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Staat und Verbände

## Zur Problematik des heutigen Verbandseinflusses

Der Verdrub über die Verbände ist in der Bundesrepublik weit verbreitet. Er äußert sich in einer fast unerschöpflichen Zahl von politisch-moralischen Verdikten, Anklagen und Vorwürfen, die in einer sich so betont sachlich gebenden Zeit durch ihre Bildhaftigkeit geradezu überraschen<sup>1)</sup>. Hier nur zwei Beispiele: Der Tübinger Politologe *Theodor Eschenburg* spricht von der „anonymen Macht der Verbandsherrzogtümer“, welche die mittelalterliche Rolle der feudalen Lehnsherren mit ihren Vasallen übernommen hätten<sup>2)</sup>; der Göttinger Staatsrechtslehrer *Werner Weber* sieht in dem heutigen Wirken der Verbände die Gefahr der „Kolonisation des Staates durch partikuläre Interessen“<sup>3)</sup>, der „Demontage des Staatlichen im Staat“ heraufziehen<sup>4)</sup>. Und es fehlt nicht viel, daß man den Verbänden jede Berechtigung zu politischem Handeln abspräche. Alle diese Vorwürfe treffen sich in der gemeinsamen Überzeugung, daß die Verbände den Staat zum Instrument ihrer „gruppenegoistischen Interessen“ und sich selbst

zum unsichtbaren Herrscher im heutigen Staat gemacht hätten. Die „Herrschaft der Verbände“ ist heute — nach einem Buchtitel von *Theodor Eschenburg* — zum geflügelten Wort geworden.

Diese Kritik klingt in der Tat zunächst alarmierend. Stehen wir wieder einmal vor einem Zusammenbruch des Staates? Den nüchternen Betrachter muß indessen stutzig machen, daß sich unsere politische Ordnung in den letzten fünfzehn Jahren als bemerkenswert stabil erwiesen hat und daß die innenpolitische Entwicklung in der Bundesrepublik relativ stetig verlaufen ist. Ein so scharfsichtiger Beobachter unseres politischen und staatlichen Lebens wie *Werner Weber* hat sogar — und nicht ganz ohne Recht — von einer „Idylle bürgerlicher Sicherheit“ in unserem Gemeinwesen gesprochen<sup>5)</sup>. Was von den Kritikern als Gefahr für die Existenz unseres Staates ausgegeben wird, reduziert sich bei näherem Zusehen auf eine bloße Gefahr für die Tragfähigkeit einer bestimmten *Staatsanschauung*.

## Das gewandelte Erscheinungsbild des heutigen Staates

*Theodor Eschenburg* und *Werner Weber* messen anscheinend die Tätigkeit der Verbände an einem Staatsmodell, das dem Erscheinungsbild des heutigen Gemeinwesens nicht mehr gerecht wird. Beide halten im Grunde den Staat für eine von wirtschaftlichen und sozialen Interessen unabhängige, eigenständige politische Einrichtung; sie glauben, daß ausschließlich den *Staatsorganen* die politische

Willensbildung vorbehalten bleiben müsse. Aus dieser Sicht erscheint die politische Einflußnahme der Verbände notwendig als „Demontage“ oder „Kolonisation des Staates“, wenn nicht gar als „Herrschaft der Verbände“.

Diese Anschauung entsprach schon in der Zeit des Kaiserreiches von 1871 nicht mehr der Wirklichkeit. Der Soziologe *Peter von Oertzen* hat die Wandlung des staatlichen Lebens im 19. Jahrhundert in seiner Dissertation über „Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus“ geschildert<sup>6)</sup>:

„Die nach 1870 sich mit wachsender Geschwindigkeit durchsetzenden sozialen und wirtschaftlichen Tendenzen stellen den Staat (der bisher die wirtschaftlich-gesellschaftliche Lebenssphäre der freien Betätigung den einzelnen überließ) vor gänzlich neue Aufgaben und verändern das Wesen seiner Tätigkeit. Die Industrialisierung und damit zusammenhän-

<sup>1)</sup> Siehe etwa den Überblick bei G. W. Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände, Köln—Opladen 1963, S. 6.

<sup>2)</sup> Herrschaft der Verbände? Stuttgart 1955, S. 32, 65.

<sup>3)</sup> Im Anschluß an eine Formulierung des Abbés René de Naurois vgl. W. Weber, Das politische Kräftesystem in der wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratie, in: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1958<sup>2</sup>, S. 139 ff. (140), und denselben in: Der Staat und die Verbände (Gespräch, veranstaltet vom Bundesverband der Deutschen Industrie), Heidelberg 1957, S. 22.

<sup>4)</sup> In: Der Staat und die Verbände, S. 21.

Nach einem am 4. Mai 1965 im Hessischen Rundfunk und am 8. November 1965 im Südwestfunk gehaltenen Vortrag. Die Anmerkungen beschränken sich auf die unentbehrlichen Nachweise.

<sup>5)</sup> Der Einbruch politischer Stände in die Demokratie, in: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 40 ff. (42).

<sup>6)</sup> Diss. phil. Göttingen (Maschinenschrift), 1953, S. 349 f.

gend die technisch-verkehrsmäßige, wirtschaftliche und geistige Vereinheitlichung der Gesellschaft, die Entstehung großer, in sich geschlossener, untereinander gegensätzlicher ökonomischer Gruppen, macht in wachsendem Maße den aktiven Eingriff des Staates notwendig. Der staatliche Apparat, die Exekutive, ... beginnt an Bedeutung außerordentlich zuzunehmen. Zugleich ändert sich das Wesen der politischen Auseinandersetzung. Bisher trugen die sozialen Gruppen ihre Gegensätze unter- und außerhalb des festen Rahmens der ... staatlichen Ordnung aus... Nun, wo die ökonomisch-sozialen Gegensätze an Ausdehnung und Stärke zunehmen, richten die Klassen ihr Streben unmittelbar auf die politische Macht und auf den Ort ihrer Ausübung, den regierenden und verwaltenden Staat ...“

Und damit wandelt sich die Struktur des Staates selbst: er wird zu einem Gutteil zum Produkt der gesellschaftlichen Kräfte, zur Selbstorganisation der modernen Industriegesellschaft<sup>7)</sup>.

Solange das staatliche Leben auf die geistig-politische Sphäre beschränkt blieb und der ökonomisch-soziale Bereich ein Betätigungsfeld gesellschaftlichen Beliebens war, mochte es legitim sein, das Handeln der wirtschaftlich-sozialen Vereinigungen in den Bereich des privaten Vereinswesens zu verweisen und ihnen jede Berechtigung abzusprechen, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Im Zeitalter der Industrialisierung muß diese Sicht fragwürdig werden. In dem Maße, wie die wirtschaftlichen und sozialen Fragen in das staatlich-politische Leben einbezogen werden, nehmen die jetzt entstehenden Interessenverbände auf die staatliche Willensbildung Einfluß.

Die freiheitliche demokratische Ordnung des Grundgesetzes nimmt diese Wirklichkeit des

gewandelten staatlichen Lebens in sich auf; sie bietet keinen Raum mehr für die obrigkeitliche Staatsanschauung. Sie öffnet sich den vielfältigen, einander oft entgegengesetzten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Meinungen und Interessen im Volke und gewährleistet, namentlich durch die Grundrechte, daß die Einheit des Staates und die Zielrichtung des politischen Willens aus der gegenseitigen Verständigung und Auseinandersetzung der im Gemeinwesen wirksamen politischen Kräfte ständig neu hervorgeht<sup>8)</sup>. Dieser freie politische Lebens- und Willensbildungsprozeß, an dem alle Bürger teilhaben sollen, ermöglicht nicht nur, sondern *erfordert* unter den Lebensbedingungen der modernen Industriegesellschaft, daß zwischen den einzelnen und dem Staat Zwischenglieder eingeschaltet werden<sup>9)</sup>. Sie sind um so notwendiger, je komplizierter die Lebensverhältnisse werden, je mehr die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen für den einzelnen an Überschaubarkeit und Durchsichtigkeit verlieren.

Zu diesen, von unserer freiheitlichen demokratischen Ordnung vorausgesetzten und durch die Vereinigungsfreiheit besonders geschützten Zwischengliedern zählen die Interessenverbände. Ihre Teilhabe an der politischen Willensbildung ist kein notgedrungenes Zugeständnis der demokratischen Verfassung an eine unabänderliche Entwicklung des Industriezeitalters. Die demokratische Ordnung des Grundgesetzes bewertet vielmehr die politische, soziale und wirtschaftliche Tätigkeit der Verbände von vornherein positiv und setzt ihr Wirken als Faktor im Prozeß der politischen Willensbildung von Verfassungs wegen voraus. Deshalb geht jede prinzipiell negative Beurteilung der heutigen politischen Wirksamkeit der Verbände an der Verfassungsordnung der freiheitlichen Demokratie vorbei.

## Das demokratische Mißverständnis

Der Wiederhall, den die Vorwürfe *Eschenburgs* und *Webers* gegen die Verbände in der Bundesrepublik finden, läßt erkennen, daß vielen Mitbürgern die Gegebenheiten und Gesetzmäßigkeiten der modernen Demokratie nicht hinreichend vertraut sind. Darüber hinaus verbirgt sich hinter dieser Resonanz nicht selten ein mangelndes Verständnis für die demokratische Staats- und Lebensform. Die Ursachen liegen in der eigenartigen demokratischen Entwicklung in Deutschland; sie stand unter

zwei schwerwiegenden Belastungen, deren Folgen noch heute zu spüren sind: Deutschland ist ungleich später als England, Frankreich und die Vereinigten Staaten zur demokratischen Staatsform übergegangen. Der Historiker *Rudolf Stadelmann* hat in seinem Buch „Deutschland und Westeuropa“ beschrieben, wie sich diese Verspätung ausgewirkt hat<sup>10)</sup>:

<sup>7)</sup> Dieser Tatbestand ist bereits von G. Jellinek erkannt worden: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906, S. 73 ff.

<sup>8)</sup> Vgl. dazu vor allem: K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 17 (Berlin 1959), S. 11 ff. (17).

<sup>9)</sup> K. Hesse, ebenda, S. 19.

<sup>10)</sup> Laupheim 1948, S. 17.

„Sie hat kein rechtes Zutrauen, keinen Enthusiasmus und keine Freudigkeit für demokratische Einrichtungen, für die Legitimität der Demokratie entstehen lassen. (So wurde) kein Verfassungsmythus erzeugt, wie ihn England, Amerika und Frankreich besitzen. Es fehlt dem Deutschen an dem strahlenden Erinnerungsbild einer Glorious Revolution, einer Grande Journée, einer Declaration of Independance. Die Höhepunkte unserer nationalen Vergangenheit sind nicht Siege über die Monarchie, sondern Siege der Monarchie . . .“

Und mehr noch: Die Niederlage der demokratischen Bewegung im 19. Jahrhundert ist zu einem Trauma des deutschen Bürgers geworden. Sein politisches Verhalten ist seltsam zwiespältig. Es schwankt zwischen tiefer Unbeteiligung am politischen Leben und blinder Staatsergebenheit. Nirgends haben die radikalen Ideen einen aufnahmebereiteren Boden gefunden als in Deutschland. Das politische Denken der Deutschen hat der Theologe und Geschichtsphilosoph *Ernst Troeltsch* scharf charakterisiert <sup>11)</sup>:

(Es ist) „einerseits erfüllt von den Resten der Romantik und von sublimer Geistigkeit, andererseits realistisch bis zum Zynismus und zur vollen Gleichgültigkeit gegen allen Geist und alle Moral, vor allem aber geneigt, beides merkwürdig zu mischen, die Romantik zu brutalisieren und den Zynismus zu romantisieren“.

Die Katastrophe von 1945 hat uns ernüchert. Aber der deutsche Bürger besitzt noch nicht das demokratische Selbstbewußtsein des Angelsachsen oder das demokratische Pathos des Franzosen. Er muß den Zugang zur Demokratie erst finden.

Die zweite Belastung ist der auf *Rousseau* zurückgehende demokratische Doktrinarismus. Er ist die Ursache für viele Mißverständnisse, nicht zuletzt auch für die prinzipiell negative Beurteilung der politischen Tätigkeit der Interessenverbände. *Rousseaus* starre Begriffe erschweren die Verwirklichung des Grund-

gedankens der Demokratie: die größtmögliche *reale* Beteiligung aller Bürger am Staatsleben.

Für *Rousseau* bedeutet Demokratie die Herrschaft des als Einheit verstandenen, mit einem einheitlichen Willen begabten Volkes über sich selbst <sup>12)</sup>. Er übersieht aber, daß ein Volk im politischen Sinn niemals eine von vornherein gegebene Einheit ist. Es differenziert sich in gegensätzliche Meinungs-, Vorstellungs- und Interessenrichtungen, die erst durch Verständigung oder Auseinandersetzung zu einer Einheit zusammenfinden können. Deshalb gibt es in der Demokratie keinen *vorgegebenen* einheitlichen Volkswillen. Die für alle Volksgenährigen verbindliche Willensrichtung muß ausnahmslos erst geschaffen werden. Auch die weitere Annahme des Doktrinarismus, daß ein Volk über sich selbst herrschen könne, läßt sich nicht aufrechterhalten. Es ist zu keiner Herrschaft fähig, weil es in corpore weder handeln noch entscheiden kann. Noch weniger vermag es über sich *selbst* zu herrschen. Zwischen Regierenden und Regierten bestehen sachnotwendig erhebliche Unterschiede, die sich nicht aufheben lassen. Herrschaft ist nur möglich, wenn die Regierenden zur Erfüllung ihrer besonderen Führungsaufgaben auch spezifische Befugnisse besitzen, wenn sie gegenüber den Regierten über ein gewisses Maß an Entscheidungsfreiheit verfügen <sup>13)</sup>. Die Selbstherrschaft des Volkes mag ein politischer Idealzustand sein; auf Erden läßt er sich nicht erreichen.

Für eine Demokratie im Sinne *Rousseaus* sind die Verbände als Vermittler zwischen Staat und einzelner überflüssig. Der vorgegebene einheitliche Volkswille kann das Gemeinwohl unmittelbar viel besser verwirklichen. Die Verbände erscheinen geradezu als gefährlich, da sie das Gemeinwohl zugunsten von Partikularinteressen verfälschen. Deshalb fordert der Doktrinarismus, die Einflußnahme der Verbände, der „*corps intermédiaires*“, auf die politische Willensbildung völlig zu unterbinden <sup>14)</sup>.

## Die mißachteten Partikularinteressen

Die doktrinäre Demokratie-Auffassung hat sich in Deutschland um so mehr durchsetzen können, als die Partikularinteressen breiten Bevölkerungsschichten suspekt sind. Ganz anders in den angelsächsischen Ländern. Hier ist die Vertretung der einander entgegengesetzten Interessens- und Vorstellungsrichtungen

gen seit jeher legitim. Der Grund, weshalb bei uns die Einzelinteressen keine rechte Heimstatt im politischen Denken gefunden haben, liegt nicht zuletzt in der eigenartigen Entwicklung der deutschen politischen Theorie im beginnenden 19. Jahrhundert, die sich gegen zwei einflußreiche politische Strömungen zu behaupten hatte: gegen das absolutistische

<sup>11)</sup> Naturrecht und Humanität in der Weltpolitik, in der Aufsatzsammlung: Deutscher Geist und Westeuropa, (hrsg. von H. Baron) Tübingen 1925, S. 3 ff. (18).

<sup>12)</sup> *Contrat social* (1762), insbes. Buch II, Kap. 6.

<sup>13)</sup> H. Heller, *Staatslehre*, Leiden 1934, S. 247.

<sup>14)</sup> *Contrat social*, Buch II, Kap. 3; Buch IV, Kap. 1.

und gegen das aus Frankreich stammende revolutionäre Denken. Beiden Richtungen ist trotz aller Unterschiede eines gemeinsam: sie führen den Staat auf den konkreten partikulären Willen zurück, die eine auf den Willen des Monarchen, die andere auf den des Dritten Standes. Demgegenüber gründet die in Deutschland vorherrschende Lehre unter der Führung *Hegels* den Staat auf den „*allgemeinen*“, dem einzelnen als geistigem Wesen einsichtigen Willen, den wesenhaften, sittlichen, vernünftigen Willen<sup>15)</sup>. Während die Individuen — nach *Hegel* — in der privat-gesellschaftlichen Sphäre ihre persönlichen partikulären Zwecke erstreben, führen sie im Staat eine „allgemeine Existenz“, ein Leben „nach allgemeinen, das heißt nach gedachten Grundsätzen“. Sie haben im Staat teil an dem allgemeinen Willen, der „das an sich in seinem Begriff Vernünftige“ ist<sup>16)</sup>.

Während des ganzen 19. Jahrhunderts sind die früheren Repräsentanten der Wissenschaft und

politischen Praxis *Hegels* Auffassung gefolgt. Sie haben dem Partikularinteresse für das Staatsleben kein Gewicht beigemessen. Dieses Versäumnis mochte sich noch nicht voll auswirken, solange die stabilen Verhältnisse der vorindustriellen Gesellschaft bestanden. Um so stärker mußte es sich bemerkbar machen, als die vielfältigen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegensätze aufbrachen, die sich aus der fortschreitenden Industrialisierung ergaben. Die Einzelinteressen drangen sozusagen mit ungebrochener Kraft in das politische Leben ein. Zwangsläufig wurde das Allgemein-Sittliche und -Vernünftige, das Gemeinwohl, in Mitleidenschaft gezogen. Es verlor seine verbindliche Kraft, weil es von den einzelnen Interessengruppen in die alltägliche politische Auseinandersetzung gezogen wurde: Jede von ihnen war bestrebt, ihre eigenen Auffassungen und Vorstellungen zum Gemeinwohl zu erheben und alle ihnen entgegengesetzten als partikulär abzuwerten.

## Die Problematik des heutigen Verbandseinflusses

Die tatsächliche Problematik der politischen Einflußnahme der Verbände liegt heute nicht in der Gefahr einer „Herrschaft der Verbände“ oder einer „Demontage des Staatlichen“. Ganz im Gegenteil. Der Hamburger Politologe *Wilhelm Hennis* beurteilt das politische Handeln der Verbände viel realistischer<sup>17)</sup>:

„Daß sich die großen Gruppeninteressen mit einer Organisation als Verband begnügen und den politisch entscheidenden Schritt zur Parteibildung unterlassen, ... (ist) eher ein Kompliment an die Adresse des Staates ... Ein hoch entwickeltes Verbandsleben unter der Voraussetzung eines klar gegliederten Parteiensystems ist Ausdruck grundsätzlicher Bejahung der gegebenen politischen Ordnung, Zeugnis für ein hohes Maß an politischem Consensus. Auf einen Staat ‚Druck‘ ausüben, etwas von ihm fordern, ist eine Form der Bindung an ihn; tief verbitterte Gruppen werden sich nicht damit aufhalten, mit einem verhassten System zu verhandeln.“

Dennoch beruht das Unbehagen an den Verbänden auf einer ernst zu nehmenden Besorgnis. Besteht nicht die Gefahr, daß ihre Einflußnahme auf das staatlich-politische Leben Grundsätze unserer Verfassungsordnung be-

droht? Die Frage läßt sich nicht in Bausch und Bogen, sondern nur differenziert nach einzelnen typischen Wirkweisen der Interessengruppen beantworten.

Das Grundgesetz hat Aufgabe und Tätigkeit der Verbände nicht ausdrücklich geregelt, wohl aber ihnen über die Vereinigungsfreiheit und das Recht der freien Meinungsäußerung einen legitimen Wirkungskreis gewährleistet. Diesen Bereich hat der Bonner Staatsrechtslehrer *Ulrich Scheuner* als den „Raum der Vorformung des politischen Willens“ bezeichnet.

„Dieser Zwischenbereich“ — so führt er näher aus<sup>18)</sup> — „erfüllt unentbehrliche Funktionen. Er formiert die verschiedenen politischen Kräfte überhaupt erst zu aktionsfähigen Kräften, er vermittelt zwischen dem politischen Zentrum der Entscheidung und dem Volk, indem er Meinung bildet und beeinflusst, andererseits aber die Stimmung der Wähler und Bürger beobachtet, spiegelt und kundgibt.“

Hier steht den Verbänden ein weites Feld offen, das eine Vielfalt von politischen Einwirkungsmöglichkeiten bietet und lediglich durch die Strafgesetze begrenzt ist.

Die besondere Problematik beginnt indessen erst jenseits dieses Bereiches, nämlich dort, wo die Verbände nicht über das Medium der öffentlichen Meinung, sondern *unmittelbar* die

<sup>15)</sup> Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821), neu hrsg. von J. Hoffmeister, Hamburg 1955, § 258 (S. 208 ff.).

<sup>16)</sup> Ebenda, S. 208 f.

<sup>17)</sup> Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, in: Politische Vierteljahresschrift, Köln—Opladen 1961, S. 23 f.

<sup>18)</sup> Der Staat und die intermediären Kräfte, in: Zeitschrift für evangelische Ethik, Gütersloh 1957, S. 30 ff. (34).

Entscheidungen der leitenden staatlichen Ämter zu beeinflussen suchen. Das geschieht heute vor allem in drei Richtungen: Zum einen durch die Einwirkung auf die Personalpolitik im öffentlichen Dienst; zum anderen durch die Mitarbeit in Ausschüssen, Fachkreisen und Bei-

räten, die bei den meisten oberen Bundesbehörden errichtet worden sind; und drittens durch die Einflußnahme auf die Gesetzesvorbereitung im Wege der direkten Absprache mit dem Bundeskanzler, den Ressortministern und den höheren Ministerialbeamten.

## Einflußnahmen auf Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst

Die erste Form der unmittelbaren Beeinflussung ist unter dem Stichwort „Ämterpatronage“ bekannt geworden. Sie hüllt sich in ein kaum aufzuhellendes Dunkel. Personalangelegenheiten werden überall diskret und fernab vom Rampenlicht der Öffentlichkeit entschieden. Um so weniger lassen sich die meist noch diskreter lancierten Einflußnahmen auf Stellenbesetzungen aufspüren. Immerhin sind wenige Einzelfälle in die Öffentlichkeit gedrungen, was vor allem den Publikationen *Theodor Eschenburgs* zu verdanken ist:

In seiner Schrift „Herrschaft der Verbände“ berichtet er, wie im Frühjahr 1955 der Geschäftsführer des niedersächsischen Bauernverbandes, Deetjen, zum Staatssekretär im niedersächsischen Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten ernannt wurde<sup>19)</sup>. Und in seiner Broschüre „Der Beamte in Partei und Parlament“ erwähnt er die Klage der Sozialdemokratischen Partei, daß ehemals leitende Angehörige von Unternehmer- und Bauernverbänden im Bundeswirtschafts-, im Bundesernährungs- und im Bundesfinanzministerium untergekommen seien; hingegen nur wenige Gewerkschaftler im Bundesarbeitsministerium<sup>20)</sup>. Nach Pressemeldungen soll der Bundesverband der Deutschen Industrie vor einigen Jahren versucht haben, die Ernennung des Ministerialrats Günther zum Präsidenten des Kartellamts zu verhindern. Ferner sollen sich die Mittelstandsorganisationen bemüht haben, die Bestellung des Ministerialdirektors Risse zum Leiter der Mittelstandsabteilung im Bundeswirtschaftsministerium zu vereiteln<sup>21)</sup>. Hinzuweisen ist schließlich auf ein an den damaligen Bundeskanzler Adenauer gerichtetes Telegramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom Oktober 1962. Darin wird gerügt, daß der Kandidatenvorschlag der Gewerkschaften für den deutschen Vertreter bei der Hohen Behörde der Montanunion nicht berücksichtigt wurde. Der DGB-Vorsitzende beschuldigte die Bundesregierung der „Verletzung anderswo selbstverständlicher Regeln politischen Verhaltens“<sup>22)</sup>.

Die Einflußnahme der Verbände auf Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst kommt nicht von ungefähr. In ihr spiegelt sich die gesteigerte Bedeutung von Verwaltung und Ministerialbürokratie wider. Im Unterschied zu Regierung und Parlament sind sie weit weniger von der öffentlichen Meinung abhängig, weil ihre Stelleninhaber in der Regel auf Lebenszeit berufene Beamte sind. Um auf Verwaltungs- und Ministerialentscheidungen unmittelbar einwirken zu können, müssen die Verbände versuchen, ihnen nahestehende oder angehörende Beamte in Schlüsselstellungen zu lancieren. Sicherlich erwarten sie von den patronierten öffentlichen Bediensteten keine rechtswidrigen Amtshandlungen, wohl aber eine gewisse Zugänglichkeit für ihre Interessen, eine gewisse Geneigtheit zu verbandsfreundlichen Entscheidungen. Daneben mögen sie auch aus anderen Motiven Einfluß auf die Personalpolitik ausüben, etwa um verdienten Verbandsfunktionären eine beamtenrechtliche Versorgung zu verschaffen. Indessen dürfte dieser Gesichtspunkt in der Regel nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Regierung und Ministerialbürokratie haben diese Einwirkungsmöglichkeit der Verbände zunehmend begünstigt. Vertreter der großen Verbände werden zu den bei den oberen Bundesbehörden gebildeten Beiräten, Fachkreisen und Ausschüssen regelmäßig hinzugezogen<sup>23)</sup>. Und Ministerialbeamte hören Beauftragte der Spitzenverbände bei der Vorbereitung der Gesetzentwürfe in einem förmlichen Verfahren an<sup>24)</sup>. Dadurch haben sich die schon bestehenden Kontakte zwischen Verbänden und der Ministerialbürokratie erheblich verstärkt. Darüber hinaus können die Verbände, die Beamteninteressen wahrnehmen, Einstellungen und Beförderungen von Beamten *direkt* beeinflussen. Funktionäre der Gewerkschaften, die unter den Mitgliedern des Personalrats vertreten sind, dürfen in einigen Ländern un-

<sup>19)</sup> Stuttgart 1955, S. 17.

<sup>20)</sup> Frankfurt 1952, S. 138 f.

<sup>21)</sup> Beide Beispiele zitiert bei Th. Eschenburg, *Ämterpatronage*, Stuttgart 1961, S. 67.

<sup>22)</sup> Siehe dazu unten S. 8 ff.

<sup>23)</sup> Siehe dazu unten S. 11 f.

eingeschränkt an den Sitzungen des Personalrats teilnehmen; in den Personalräten der Behörden anderer Länder und des Bundes können sie nach besonderer Zulassung von Fall zu Fall mit beratender Stimme mitwirken<sup>25)</sup>.

Die Gefahren, die sich aus dieser Einflußnahme für den öffentlichen Dienst ergeben, dürfen nicht unterschätzt werden. Zwar mag es bis zu einem gewissen Grade für die Verwaltung oder ein Ministerium vorteilhaft sein, Verbandsfunktionäre als Beamte einzustellen, namentlich wenn es sich um Fachleute handelt, die in einer Spezialmaterie besonders sachkundig sind. (Diese Erwägung hat vielleicht auch bei der erwähnten Ernennung des Geschäftsführers des niedersächsischen Bauernverbandes zum Staatssekretär im niedersächsischen Ernährungsministeriums eine Rolle gespielt.) Aber auf lange Sicht ist diese Praxis bedenklich: Werden in allzu großer Zahl Verbandsvertreter in das Beamtenverhältnis übernommen, entsteht unvermeidlich die Gefahr, daß die für den öffentlichen Dienst unentbehrlichen Beamtenqualitäten der strengen Rechtsgebundenheit, der Unparteilichkeit und der Sachgerechtigkeit in Mitleidenschaft gezogen werden. Diese Befürchtung läßt sich nur bedingt mit dem Hinweis entkräften, daß der in den öffentlichen Dienst eingestellte Verbandsfunktionär anders handeln werde, als wenn er in seiner früheren Stellung geblieben wäre. Ein im politischen Leben erfahrener Funktionär gerät immer wieder in Versuchung, nicht nur zu erprobten Mitteln und Wegen des politischen Kampfes zu greifen, sondern die politischen Auseinandersetzungen auch in die Verwaltung und das Ministerium zu tragen. Schon vor fast fünfzig Jahren hat Max Weber auf die kategorischen Forderungen des öffentlichen Dienstes hingewiesen<sup>26)</sup>:

Es ist nicht Sache des Beamten, „nach seinen eigenen Überzeugungen mitkämpfend in den politischen Streit einzutreten. (Vielmehr hat er) ... seine eigenen Neigungen und Meinun-

gen (zu) überwinden ... , um gewissenhaft und sinnvoll durchzuführen, was allgemeine Vorschrift oder besondere Anweisung von ihm verlangen, auch und gerade dann, wenn sie seinen eigenen politischen Auffassungen nicht entsprechen.“

Hier ist ein Angelpunkt unserer heutigen Verfassungsordnung angesprochen, die auf der Scheidung von rechtsstaatlichem Bereich der Verwaltung und des Ministeriums einerseits und politischem Bereich demokratischer Willensbildung andererseits beruht. Die freie politische Auseinandersetzung ist nach dem Grundgesetz auf den „Raum der Vorformung des politischen Willens“ und den Bereich der institutionalisierten Willensbildung in Regierung und Parlament beschränkt. Sie ist beendet, wenn das Parlament den Vorschlag der Mehrheit zum Gesetz erhoben hat. Ministerium und Verwaltung haben lediglich die Aufgabe, die Ausführung der Gesetze zu regeln und unparteiisch und sachgerecht die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zu treffen. Sie dürfen den politischen Kampf nicht fortsetzen, weil sonst die politische Willensbildung ad absurdum geführt würde und die ordnungsgemäße Durchführung der Gesetze nicht gewährleistet wäre.

Die Gefahren, die aus einer allzu interessenbetonten Personalpolitik entstehen, lassen sich nur bedingt durch neue gesetzliche Vorschriften oder zusätzliche Kontrollen abwenden. Wirksam kann ihnen nur begegnet werden, wenn nicht nur Behördenleiter und Personalreferenten, sondern auch Regierung, Parteien und Verbände sich der Folgen einer fortdauernden Einflußnahme der Interessengruppen bewußt werden und daraus Konsequenzen ziehen. Wenn die Einwirkung der Verbände zu einer „selbstverständlichen Regel politischen Verhaltens“ geworden ist, wie es in dem erwähnten Telegramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes heißt, ist es zu spät, die geschilderten Gefahren zu bannen.

## Die Mitwirkung in staatlichen Beiräten und Ausschüssen

Weniger bekannt ist demgegenüber der zweite von den Interessenverbänden beschrittene Weg, *unmittelbar* auf die Entscheidungen der leitenden staatlichen Ämter einzuwirken; der Weg über die Beiräte und Ausschüsse bei den oberen Bundesbehörden. Er ist den Verbänden ausschließlich von der staatlichen Bürokratie

und dem Parlament eröffnet worden. Nahezu alle Bundesministerien haben sich mit einem Kranz von beratenden Beiräten, Ausschüssen, Kommissionen und Arbeitskreisen umgeben, zu denen sie durchweg Verbandsvertreter hinzuziehen. Ein Bonner Ministerialbeamter hat vor einigen Jahren nicht weniger als 57 sol-

<sup>25)</sup> Vgl. statt weiterer Belege § 34 des Hessischen Personalvertretungsgesetzes vom 23. Dezember 1959 (GBVI. S. 83) einerseits und § 35 des Personalvertretungsgesetzes des Bundes vom 5. August 1955 (BGBl I, S. 477) andererseits.

<sup>26)</sup> Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918), jetzt in: Gesammelte politische Schriften, Tübingen 1958<sup>2</sup>, S. 294 ff. (339 f.).

cher Gremien gezählt<sup>27)</sup>: allein 22 sind beim Bundeswirtschaftsministerium, 9 beim Ministerium des Innern, 7 beim Bundesverkehrs- und 5 beim Bundesarbeitsministerium gebildet worden. Die restlichen 14 verteilen sich auf andere Bundesministerien. Heute dürfte die Zahl dieser Gremien eher höher als niedriger liegen.

Zu diesen Beiräten tritt eine Reihe von Verwaltungsräten bei den Bundesanstalten und bei anderen Bundeseinrichtungen hinzu; auch hier wirken in der Regel Verbandsvertreter mit. Sind die Beiräte den Ministerien lediglich attached, so sind diese Gremien Organe der Bundesanstalten und -einrichtungen selbst. Sie haben gegenüber den Beiräten nicht nur rein beratende, sondern meistens auch beschließende Funktionen. Wie weit diese Aufgaben reichen, beweist das Beispiel des Verwaltungsrates der Deutschen Bundesbahn. Er beschließt über den „Wirtschafts- und Stellenplan, den Jahresabschluß, die Aufnahme von größeren Krediten und Anleihen, über die Vorschläge für die Ernennung und die Abberufung von Vorstandsmitgliedern, die Vorschläge zur Besetzung der leitenden Dienstposten der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn sowie der Dienstposten der Präsidenten der Eisenbahndirektionen und der zentralen Ämter sowie über grundsätzliche Fragen des Personalwesens und über die wesentlichen Eisenbahn- und sonstigen Tarife“, um nur die hervorstechendsten Aufgaben zu erwähnen<sup>28)</sup>.

So vielfältig das Spektrum der Beiträge und beschließenden Ausschüsse ist, so unterschiedlich sind die Einflußmöglichkeiten der Verbände. Sie hängen zu einem Gutteil von den Aufgaben dieser Gremien ab. Vielfach ist auch die Frage der Auswahl der Verbandsvertreter mitentscheidend: Die Einflußchancen sind größer, wenn den Verbänden ein Vorschlagsrecht für die einzelnen Mitglieder zugestanden wird, wie etwa bei der Auswahl der Vertreter für den Verwaltungsrat der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr oder die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften<sup>29)</sup>. Und sie sind meistens dort schwächer, wo eine Behörde die Ausschußmitglieder aus den einzelnen Verbänden selbst auswählen kann. Das ist bei der Mehrzahl der

beratenden Beiräte der Fall. Die Einflußmöglichkeiten werden ferner von der Anzahl der Verbandsvertreter mitbestimmt. Unter den Spitzenverbänden, die von den Ministerien allein berücksichtigt werden, sind diejenigen stärker vertreten, die allgemeinere und umfassendere Ziele verfolgen, wie etwa der Bundesverband der Deutschen Industrie, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Deutsche Gewerkschaftsbund. Je spezieller und je enger der Verbandszweck ist, desto geringer ist auch der Anteil der Vertreter. Genaue Angaben über die Anzahl der Mitglieder liegen nur von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände vor: Sie ist in 9 Ausschüssen mit insgesamt 38 ordentlichen Mitgliedern vertreten<sup>30)</sup>. Freilich können aus dieser numerischen Größe nur vorsichtige Schlüsse auf den Umfang und die Intensität des Verbandseinflusses gezogen werden.

Auf den ersten Blick mag es erstaunen, daß der Staat den Verbänden ein so wirksames Instrument zur Verfügung stellt. Aber der naheliegende Eindruck staatlicher Großmütigkeit oder Ohnmacht vor übermäßig andrängenden Verbandsinteressen täuscht. Auch für die Bundesverwaltung bietet dieser Weg unbestreitbare Vorteile: Erstens ermöglicht er den Behörden, sich den Sachverstand der Verbandsfunktionäre zunutze zu machen. Die zunehmende Technisierung und Spezialisierung der Lebensverhältnisse zwingt die staatliche Bürokratie, sich fortlaufend mit den gewandelten Sachverhalten vertraut zu machen, was ohne die Mithilfe der Verbände ungleich schwerer wäre. Hier leisten die verschiedenen Fachausschüsse den Ministerial- und Verwaltungsbeamten wertvolle Dienste. Zweitens läßt sich der Kreis der Einfluß nehmenden Verbände über diese Gremien auf die großen Spitzenorganisationen beschränken<sup>31)</sup>. Kleinere Interessengruppen und Ortsvorstände eines Verbandes können nunmehr leichter von den Ministerien ferngehalten und an die zentralen Organisationen verwiesen werden. Dadurch wird die Wirksamkeit der Verbände lokalisiert und für die Ministerialbürokratie sichtbarer und berechenbarer. Gewiß kann dieser Weg unerwünschte Einwirkungen auf die Bundesverwaltung nicht ganz ausschließen, aber sie verlieren angesichts des Forums der Ausschüsse an Reiz: Man geht nicht durch die

<sup>27)</sup> Heinrich Kipp, Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament, in: Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1957, S. 513 ff. (521).

<sup>28)</sup> § 12 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951 (BGBl. I, S. 955).

<sup>29)</sup> Siehe § 62 I, II des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 17. Oktober 1952 (BGBl. I, S. 697); § 9 II des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 9. Juni 1953 (BGBl. I, S. 377).

<sup>30)</sup> Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1962, S. 167 f.

<sup>31)</sup> Vgl. hierzu § 23 III der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (Besonderer Teil), abgedruckt in der von H. Lechner und K. Hülshoff besorgten Textsammlung Parlament und Regierung, München—Berlin 1958<sup>2</sup>, S. 399 ff.

Hintertür, wenn das Portal geöffnet ist. Und drittens bietet die paritätische Beteiligung der Spitzenverbände die Möglichkeit, divergierende Gruppeninteressen leichter aufeinander abzustimmen und damit den Verbandseinfluß bis zu einem gewissen Grad zu neutralisieren.

Aufs Ganze gesehen, bedeuten die Beiräte und Ausschüsse für die Bundesverwaltung eher einen gewissen Schutz vor unbeschränktem, unkontrolliertem und ungestümen Verbandseinfluß, als daß sie die Bundesbehörden einem übermäßigen und lähmenden Druck der Verbände ausliefern würden.

Für die Interessenorganisationen sind die Beiräte und Ausschüsse vorgeschobene Posten, über die Verbandsinteressen unmittelbar bei den zuständigen Bundesbehörden geltend gemacht werden können. Sie schaffen darüber hinaus den Funktionären eine Plattform, auch außerhalb der Sachaufgaben dieser Gremien die Verwaltung zu beeinflussen.

Bedeutsamer sind indessen die sachlichen Auswirkungen auf das Verbandsleben selbst. Zum

einen wird durch das Instrument der Beiräte der Zug zur Konzentration der Verbandsmacht erheblich verstärkt, denn nur Spitzenorganisationen sind mitwirkungsberechtigt. Wie weit diese Entwicklung schon vorangeschritten ist, beweist das Beispiel der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der neben den Landesverbandsorganisationen 41 Fachspitzenverbände mit mindestens 383 Mitgliedsverbänden angehören<sup>32)</sup>. Zum anderen wird der Trend zu fortschreitender Bürokratisierung der Verbandsführung gefördert: Aus der ständigen Zusammenarbeit mit den staatlichen Verwaltungsstellen gewinnen die Verbände tiefere Einblicke in die Arbeitsweise und den Aufbau der Behörden, erhalten vielfältige Anregungen, ihre eigene Organisation auszubauen und zu rationalisieren. Der Prozeß der wechselseitigen Angleichung von staatlicher und Verbandsbürokratie wird beschleunigt und intensiviert. Schon heute sind die Hauptgeschäftsstellen der Spitzenverbände in der Regel wie die Bundesministerien gegliedert.

## Das ungelöste Problem der Verantwortlichkeit

So vorteilhaft dem Staat die Mitarbeit der Verbände erscheinen mag, so ungelöst ist das Problem der *Verantwortlichkeit* der Verbandsvertreter. Unsere Verfassungsordnung geht von dem Grundsatz der realisierbaren Verantwortlichkeit aller *öffentlichen Tätigkeit* aus<sup>33)</sup>. Jeder, der öffentliche Aufgaben wahrnimmt, soll dafür einstehen, daß er seine Befugnisse nicht mißbraucht, daß er sie im Einklang mit den Zwecken des Gemeinwesens ausübt. Für die Beamten gibt es eingehende Regelungen: Sie unterliegen nicht nur einer Dienst- und Fachaufsicht der vorgesetzten Behörde, sondern auch einer besonderen Disziplinarggerichtsbarkeit, die schuldhafte Verstöße gegen Beamtengesetze oder Dienstanweisungen ahndet. Fragt man jedoch nach der Verantwortlichkeit der Verbandsvertreter, findet man kaum wirksame Vorschriften. Beamte sind sie nicht; deshalb lassen sich die beamtenrechtlichen Bestimmungen nicht heranziehen. Sie sind ehrenamtliche Mitglieder, die ihre Aufgaben „nach bester Überzeugung“ zu erfüllen haben, ohne an Weisungen gebunden zu sein<sup>34)</sup>. Ist damit die Frage ihrer Verantwort-

lichkeit grundsätzlich beantwortet? Gerade hier liegt das Problem.

Ihre *persönliche* Unabhängigkeit, von der diese Regelungen ausgehen, ist in praxi nicht gewährleistet. Die Verbandsvertreter sind nicht nur durch ihre Mitgliedschaft der Interessenorganisation verpflichtet und deshalb mehr oder weniger von ihr abhängig, sondern vielfach ist gerade ihre fortdauernde Zugehörigkeit zum Verband die Bedingung, daß sie ihr Ehrenamt behalten<sup>35)</sup>. Gerät ein Funktionär in einen Gewissenskonflikt, ob er seinen eigenen oder den Vorstellungen seiner Interessengruppe folgen soll, so muß er bei der Entscheidung für *seine* Auffassung gewärtigen, daß er nicht nur seine Verbandsmitgliedschaft, sondern als unvermeidliche Folge oft auch sein Ehrenamt im Beirat verliert. Ein sonderbares Ergebnis.

Am sinnvollsten ließe sich das Dilemma dadurch lösen, daß die persönliche Unabhängigkeit des Verbandsvertreters effektiv gesichert würde. Aber damit würde er sich in einen unabhängigen Experten verwandeln, der für seinen Verband keinen Einfluß mehr ausübt. Zwar wäre seine Verantwortlichkeit hinreichend gewährleistet, jedoch der besondere *staatliche* Zweck der Beiräte und Ausschüsse

<sup>32)</sup> Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1962, S. 138 ff.

<sup>33)</sup> Vgl. hierzu K. Hesse, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 17 (Berlin 1959), S. 42.

<sup>34)</sup> § 62 III der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (Allgemeiner Teil), abgedruckt bei Lechner/Hülshoff, aaO., S. 348 ff.

<sup>35)</sup> Statt weiterer Beispiele: § 62 IV Satz 3 des Güterkraftverkehrsgesetzes (vgl. oben Anmerkung 29).

vereitelt, nämlich den Verbandseinfluß zu kanalisieren. Diese Möglichkeit scheidet daher aus.

Dann bleibt lediglich der Ausweg, die Verantwortung für die Tätigkeit des Ausschußmitgliedes den Verbänden aufzubürden. Der Vorschlag würde allerdings voraussetzen, daß die Interessenorganisationen nicht nur für die Handlungsweise ihrer „Vertreter“, sondern letztlich auch für ihr eigenes politisches Ver-

halten zur Rechenschaft gezogen werden könnten. Das hieße aber, die freie, vom Staat unabhängige Stellung der Verbände untergraben und die freiheitliche demokratische Ordnung verletzen.

Somit bleibt das Problem der Verantwortlichkeit des Verbandsvertreters ungelöst. Und solange dieser Zustand andauert, ist der Grundsatz realisierbarer Verantwortlichkeit jeder öffentlichen Tätigkeit nicht voll verwirklicht.

## Einwirkungen auf die Gesetzgebung

Die dritte Form der Beeinflussung ist der Versuch der Verbände, unmittelbar auf die Vorbereitung der Gesetzentwürfe einzuwirken, indem sie Absprachen mit den höheren Ministerialbeamten, den Ressortministern oder dem Bundeskanzler treffen.

Es ist bekannt, daß die Verbandsfunktionäre als Lobbyisten in den Wandelhallen des Parlaments auf die Abgeordneten einreden, damit sie für oder gegen ein Gesetz stimmen, Änderungsanträge stellen oder neue Gesetzesanträge einbringen. Dieser Weg der Einflußnahme auf die Gesetzgebung ist nur einer von mehreren — und nicht einmal der bedeutsamste. Aus guten Gründen bevorzugen die Verbände heute den Zugang zu den Ministerialbeamten, zum Ressortminister und sogar zum Bundeskanzler. Denn in der modernen parlamentarischen Demokratie gehen die Gesetzesinitiativen nur noch zu einem geringen Teil vom Parlament aus; in den letzten Jahren waren es in der Bundesrepublik selten mehr als ein Viertel. Die meisten Gesetzesvorlagen werden von der Bundesregierung eingebracht und von der Ministerialbürokratie vorbereitet. Jeder wirksame Versuch, die Formulierung eines Gesetzes zu beeinflussen, wird in der Regel bei der Regierung und dem federführenden Fachministerium ansetzen müssen. Beide bieten sich auch aus einem weiteren Grund als Adressaten des Verbandseinflusses an: Sie haben die erforderlichen Ausführungs-, Ergänzungs- und Ausnahmeverordnungen zu den einzelnen Gesetzen zu erlassen. Gelingt es einem Verbandsmitglied, seine Vorstellungen in einem Gesetz durchzusetzen, so muß ihm viel daran gelegen sein, daß wenigstens ein Teil seiner Vorschläge durch eine Verordnung sanktioniert wird.

Es überrascht daher nicht, daß die Verbände den Bundestag und seine Abgeordneten im Blick auf die Vorbereitung der Gesetze als *quantité négligeable* betrachten. Den besten Beweis liefert die geringe Anzahl der förm-

lichen Eingaben, die an das Parlament und seine Mitglieder gerichtet werden: Der Bundesverband der Deutschen Industrie reichte beispielsweise im Jahre 1962 von insgesamt 100 als „wichtig“ bezeichneten Eingaben nur 4 beim Bundestag ein, dagegen 96 bei den zuständigen Bundesministerien<sup>36)</sup>. Und im gleichen Jahr sandte der Deutsche Beamtenbund nur 12 seiner Eingaben an den Bundestag, dagegen 104 an die einzelnen Fachministerien des Bundes<sup>37)</sup>.

Die Einflußnahme der Verbände beginnt bei den Abteilungen des zuständigen Ministeriums, die den sogenannten Referentenentwurf abfassen. Der Zugang zur Ministerialbürokratie ist den Verbänden auch hier durch staatliche Regelung eröffnet. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien wird den Spitzenorganisationen in einem förmlichen Anhörungsverfahren Gelegenheit geboten, ihre Ansichten und Vorschläge zu einem geplanten Gesetz vorzutragen<sup>38)</sup>. Wenn diese Regelung auch nur sehr neutral davon spricht, die Verbände könnten „zur Beschaffung von Unterlagen“ herangezogen werden, so ist kaum zu bezweifeln, daß sie an der Gesetzesvorbereitung *real* beteiligt werden sollen. Die Gründe entsprechen im wesentlichen denen, welche die Bundesverwaltung für die Mitarbeit der Verbandsvertreter in den beratenden Beiräten und beschließenden Ausschüssen ins Feld führt: Der Sachverstand der Funktionäre soll in den Dienst des Ministeriums gestellt, der Kreis der Einfluß nehmenden Verbände auf die großen Spitzenorganisationen beschränkt und der Verbandseinfluß lokalisiert und neutralisiert werden.

Nach dem förmlichen Anhörungsverfahren steht den Verbänden gleichsam noch eine Be-

<sup>36)</sup> Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie 1963, S. 170 ff.

<sup>37)</sup> Geschäftsbericht der Bundesleitung des Deutschen Beamtenbundes, 1963, S. 40 ff.

<sup>38)</sup> Besonderer Teil, § 23 I, II (vgl. oben Anmerkung 31).

rufungsinstanz offen: Verbandsabordnungen können von dem zuständigen Ressortminister empfangen werden, um nicht durchgesetzte Forderungen erneut anzumelden<sup>39)</sup>. Auch damit ist sozusagen der Instanzenzug noch nicht erschöpft: „In besonderen Fällen“ empfängt auch der Bundeskanzler Deputationen der Interessenorganisationen<sup>40)</sup>.

In der Praxis wird von diesen Einwirkungsmöglichkeiten lebhaft Gebrauch gemacht. Die Art, in der die Verbände die Klaviatur dieses Instruments beherrschen, ist bewundernswürdig. Sie wird nur deshalb zum allgemeinen Ärgernis, weil die Interessengruppen ihre Kunstfertigkeit hinter verschlossenen Türen beweisen. Keiner, der an der Vorbereitung der Gesetzesvorlagen oder an der Gesetzgebung von Amts wegen beteiligt ist, übersieht vollständig, inwieweit die Verbände ihren Einfluß ausüben werden oder schon ausgeübt haben: Die Referenten des Ministeriums wissen nicht, ob der fertige Gesetzentwurf durch die Rücksprache einer Verbandsabordnung beim Minister hinfällig wird; der Minister weiß nicht, ob seine vom Kabinett gebilligte Gesetzesvorlage

nach einem Gespräch mit dem Bundeskanzler zurückgezogen oder wesentlich verändert wird. Und wenn schließlich ein Entwurf dem Bundestag vorliegt, wissen die Fraktionen und Abgeordneten häufig nicht, an welchen Stellen Verbandsvorschläge eingearbeitet wurden.

Noch mehr verdrießt jedoch eine Spielart der „Kanzlerdemokratie“, die sich in den letzten Jahren der Kanzlerschaft Adenauers entwickelt hat: Die Verbände versuchen, wichtige Entscheidungen im Stadium der Gesetzesvorbereitung durch unmittelbare Absprachen mit dem Bundeskanzler herbeizuführen, um die zuständigen Minister und Ministerialbeamten vor vollendete Tatsachen zu stellen. Der Bundestagsabgeordnete *August Dresbach* hat diese Praxis ironisch glosiert<sup>41)</sup>:

„Wer etwas auf sich hält, geht schon nicht mehr zum Ressortminister, geschweige denn zum Parlamentsausschuß — dessen Mitglieder werden bestensfalls zu einer nachträglichen Aussprache ins Verbandsgebäude mit anschließendem Imbiß geladen“ ... (Er geht) „zum Immediatvortrag beim Kanzler“ ...

## Die Frage der Öffentlichkeit demokratischer Willensbildung

Der heimliche Zugang zur Staatsführung gefährdet den Verfassungsgrundsatz der Öffentlichkeit demokratischer Willensbildung. Nicht nur der Akt der Gesetzgebung, sondern auch die ihm vorausgehenden Vorgänge sind ein wichtiger Teil politischer Willensbildung: das Anhörungsverfahren der Spitzenverbände ebenso wie die Vorsprachen von Verbandsdeputationen bei den Ressortministern oder dem Bundeskanzler. Auch sie müssen öffentlich, das heißt allgemein zugänglich, an die Adresse der Allgemeinheit gerichtet sein, der „nichtorganisierten letzten Instanz in der Demokratie“, wie sie der Staatsrechtslehrer *Rudolf Smend* genannt hat<sup>42)</sup>.

Im Widerspruch zu diesem Grundsatz spielt sich die Einflußnahme der Verbände im Verborgenen ab; nur wenige Vorgänge dringen an das Licht der Öffentlichkeit. Wie läßt sich dieser Mißstand beseitigen? Es liegt nahe, die

Verbände rechtlich zu verpflichten, alle Einwirkungen auf die Gesetzesvorbereitung künftig bekanntzumachen. Jedoch hilft dieser Vorschlag nicht weiter. Er würde zwar dem Öffentlichkeitsprinzip genügen, aber gegen einen anderen Verfassungssatz verstoßen. Jede öffentliche Rechenschaftspflicht, deren Beachtung womöglich noch durch staatliche Zwangsbefugnisse gesichert wäre, müßte die verfassungsrechtliche Stellung der Verbände als freie unabhängige Vereinigungen aufheben. Der demokratische Willensbildungsprozeß würde von einer anderen Seite her gefährdet.

Ein überzeugender Ausweg ist bis heute nicht gefunden. Und es wird noch vieler Anstrengungen und Überlegungen bedürfen, ehe die Einflußnahme der Interessengruppen zufriedenstellend in die Verantwortungszusammenhänge der demokratischen Verfassung einbezogen wird. Immerhin gibt es fruchtbare Ansätze, welche die Richtung einer künftigen Lösung vorzeichnen könnten.

Der Hamburger Politologe *Wilhelm Hennis* hat vorgeschlagen, nicht die Verbände selbst, sondern die *Adressaten* des Verbandseinflusses einer verstärkten Rechenschaftspflicht zu unterwerfen<sup>43)</sup>:

<sup>39)</sup> § 10 I der Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (Gemeinsames Ministerialblatt, S. 137).

<sup>40)</sup> § 10 II ebenda.

<sup>41)</sup> Der Bundeskanzler und die Verbände, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. Februar 1960.

<sup>42)</sup> Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955, S. 11 ff. (16)

<sup>43)</sup> Politische Vierteljahresschrift, Köln—Opladen 1961, S. 34 (Hervorhebung im Originaltext).

„Ich glaube, man würde einen nicht unbedeutenden Schritt hin zu größerer Verantwortlichkeit der Verbände getan haben, wenn man erreichen könnte, daß die Begründungen (der Gesetzentwürfe) auch gewissermaßen ein *Protokoll der vorhergehenden Verhandlungen* enthielten. Die Regierung müßte verpflichtet sein, . . . darüber Aufklärung zu geben, in welcher Weise die Verbände versucht haben, den Entwurf zu beeinflussen, gegebenenfalls, indem man einfach als Anlage die entsprechenden Schriftstücke der Verbände beifügt. Ähnlich verfährt der schweizerische Bundesrat, der seinen Entwürfen in der Anlage die Gutachten, Denkschriften und Vernehmlassungen der Verbände einfach anhängt.“

Damit wäre in der Tat schon viel gewonnen. Das Parlament würde in der Lage sein, Art und Umfang des Verbandseinflusses zu überprüfen<sup>44)</sup>. Darüber hinaus wären die Forderungen der Interessengruppen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich. Die Verbände würden gezwungen sein, ihre Ziele vor der öffentlichen Meinung zu verteidigen und sich der Kritik durch andere politische Richtungen zu stellen.

Auf gleicher Linie liegt der Vorschlag, Ergebnisse und Inhalt ihrer Aussprachen mit einem Minister oder dem Bundeskanzler durch die Pressestellen der Regierung zu veröffentlichen. Zwar könnte sich der Brauch entwickeln, über die Gespräche ebenso inhaltsleer zu berichten wie gelegentlich *Schlußcommuniqués* über das Resultat diplomatischer Konferenzen; aber ein umsichtiger Kanzler oder Minister wird eine so große Heimlichkeit vermeiden, weil sie Mißtrauen im Volk hervorruft. Der Publizist *Rüdiger Altmann* hat in seinem Buch „Das Erbe Adenauers“<sup>45)</sup> auf die Kunst geschickter Staatsführung hingewiesen,

„die Verbände in öffentliche Verantwortung zu nehmen, sie zur Rechtfertigung zu nötigen. . . . Natürlich ist die Regierung nicht in der Lage und willens, Zwangsmittel anzuwenden. Aber ist es nicht schon ein Erfolg, wenn sie psychologisch Einfluß nehmen kann und wenn die Verbände bereitgemacht werden, ihre Politik vor der Öffentlichkeit zu vertreten . . .?“

<sup>44)</sup> Vgl. dazu Ziffer 8 des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 31. Oktober 1964 (Vervielfältigung) — Aktenzeichen: Der Bundesminister für Wirtschaft I A 1 — 02 08 55/98. Unter Ziffer 7 schlägt das Gutachten zusätzlich vor: „Die Bundestagsausschüsse sollten von der Möglichkeit Gebrauch machen, in öffentlicher Verhandlung Vertreter von Interessenverbänden und auch unabhängige Sachverständige zu vernehmen und eine vollständige Niederschrift darüber zu veröffentlichen“.

<sup>45)</sup> Eine Bilanz, in: Kindlers Taschenbüchern, Band 27, München 1963<sup>2</sup>, S. 118.

Der Kanzler und die Minister hätten es leichter, wenn die Voraussetzungen für den Empfang von Abordnungen ausführlicher und präziser geregelt würden. Zum einen könnten sie Gesprächen hinter verschlossenen Türen eher ausweichen. Sie würden nicht so oft in Verlegenheit kommen, aus Rücksicht auf ihre Verhandlungspartner Absprachen geheimhalten zu müssen. Zum anderen würde die Einflußnahme der Verbände überschaubarer und berechenbarer. Ministerialbeamte und Ressortminister, Minister und Bundeskanzler könnten weniger leicht gegeneinander ausgespielt werden.

Überblickt man die drei Richtungen, in denen heute die Verbände *unmittelbar* auf die Entscheidungen der leitenden staatlichen Ämter Einfluß zu gewinnen suchen, so läßt sich zusammenfassend sagen, daß die Interessengruppen nirgends die Staatsführung an sich reißen oder es auch nur beabsichtigen. Sie wollen nicht herrschen — im Gegenteil: sie beschränken sich ausdrücklich darauf, ihre Gruppeninteressen auf legalen Wegen bei den staatlichen Institutionen durchzusetzen.

Aber alle drei Wirkweisen bergen Gefahren für den Bestand unserer Verfassungsordnung in sich. Sie abwenden zu helfen, ist *auch* Aufgabe der Wissenschaft, insbesondere der Disziplin des öffentlichen Rechts und der politischen Wissenschaft. Ihr Beitrag kann freilich nur darin liegen, Wege zu zeigen, wie die Formen des Verbandseinflusses den Grundsätzen unserer Verfassung angepaßt werden können. Davon wird gewiß nicht wenig abhängen.

In erster Linie ist es Sache der politischen Kräfte unseres Gemeinwesens, insbesondere der Inhaber der staatlichen Führungämter sowie der Parteileitungen, aber auch der Verbandsführungen, diesen Gefahren zu begegnen. Sie werden diese Aufgabe nur lösen können, wenn bei ihnen — wie der Staatsrechtslehrer *Konrad Hesse*<sup>46)</sup> gesagt hat —

„die Bereitschaft besteht, das eigene Verhalten durch die von der Verfassung normierte Ordnung bestimmen zu lassen, wenn die Entschlossenheit vorhanden ist, jene Ordnung gegenüber aller Infragestellung und Anfechtung durch augenblickliche Nützlichkeits Erwägungen durchzusetzen, wenn also im allgemeinen Bewußtsein und namentlich im Bewußtsein der für das Verfassungsleben Verantwortlichen nicht nur der Wille zur Macht, sondern vor allem der Wille zur Verfassung lebendig ist.“

<sup>46)</sup> Die normative Kraft der Verfassung, Tübingen 1959, S. 12.

## Hochschule und Gesellschaft

### I. Der Ort der Hohen Schule im Gemeinwesen

Vom Beginn der Hohen Schule an ist das Verhältnis von Universität und Gemeinwesen im Abendland in seiner Eigenart deutlich ausgeprägt. Die Hochschule konstituiert sich als „universitas magistrorum et scholarium“. Als solche nimmt sie einen eigentümlichen Platz in der Gesellschaft ein. Sie tritt der geistlichen und der weltlichen Gewalt mit dem Anspruch auf Eigenständigkeit gegenüber, von beiden Seiten privilegiert, aber dem mittelalterlichen Verständnis zufolge als „Studium“ dem Sacerdotium und dem Imperium, der geistlichen und der weltlichen Obergewalt, auf gleicher Ebene der Geltung begehend. Die Trias erinnert an Max Webers bekannte These von den drei reinen Typen legitimer Herrschaft; man könnte in Anlehnung daran sagen, daß die Gesellschaft jener Zeit drei Grundformen der Autorität kennt: die traditionale der (meist monarchischen) Geblütherrschaft, die charismatische der Kirche und die rationale, die der Gelehrtenrepublik eigen ist.

Dabei handelt es sich nicht um ein statisches Nebeneinander und keineswegs um eine Äußerlichkeit, sondern um einen höchst dynamischen Vorgang. Man muß ihn sich vergegenwärtigen, um die Funktion der Hochschule in der Gesellschaft und den Sinn ihrer Eigenständigkeit zu verstehen. Zeichnen wir uns ein Bild der Lage (die Historiker mögen die Vereinfachung nachsehen): Die ursprüngliche Zweieinigkeit von weltlicher und geistlicher Gewalt löst sich in einer schmerzhaften und doch befreienden Auseinandersetzung. Im Investiturstreit kommt das Ringen um die oberste Autorität als politischer Machtkampf zum Ausbruch. Beide Seiten haben ja ihre „Parteiideologen“; sprachen die einen davon, daß die Gewalt des Papstes auch den politischen Bereich voll in Anspruch nehmen dürfe, so betonten die anderen, daß die Herrschaftssuprematie des Kaisers nicht nur faktisch-politisch, sondern auch geistlich legitimiert sei. Hinter dem Streit stehen verschiedene Rechts-, ja

Weltauffassungen. Ihr Widerspruch bedeutet eine Krise des gesellschaftlichen Bewußtseins: Die Maßstäbe erscheinen als fragwürdig, Unsicherheit und Verwirrung machen sich breit. Wie wird sich die Spannung lösen lassen? Gibt es „friedliche Koexistenz“ zwischen den beiden Autoritäten nur im Sinne eines taktischen Kompromisses, der bloß die jeweilige Machtlage mit gutklingenden Floskeln verbrämt, oder läßt sich eine Entscheidung zwischen den gegenüberstehenden Forderungen auf Grund objektiver Kriterien gewinnen?

In dieser Konstellation fühlt sich die menschliche Vernunft aufgerufen, die Machtansprüche der beiden positiven Gewalten auf ihre zureichenden Gründe zu befragen. Das „Studium“ ist die Instanz, welche — gleichsam zwischen geistlicher und weltlicher Gewalt stehend — scheidensrichterlich über die Rechtmäßigkeit der beiderseitigen Positionen urteilt. Es bedient sich dabei der scholastischen Methode: Wenn Aussagen und Lehrsätze einander widersprechen, so muß man sie kritisch durchdiskutieren, das Für und Wider abwägen, um endlich zur bestbegründeten Entscheidung zu kommen.

Das Studium ist also kein Handlangerdienst für eine gesellschaftliche Macht; die magistri sind nicht die Hofideologen positiver Gewalten, die deren Forderung zu rationalisieren hätten, ihr Amt ist die kritische Aufklärung nach bestem Wissen und Gewissen. Die Autorität, auf die sie sich berufen, ist die der Vernunft — und zwar auch da, wo diese Vernunft sich selber als gläubig versteht. Denken wir etwas an Thomas von Aquin: Er fragt, modern gesprochen, nach der Natur der Sache. Diese Frage ist sinnvoll, weil die Dinge (und so vor allem die Institutionen menschlichen Zusammenlebens) von Gott selbst ihre Wesensform verliehen bekommen haben, so daß er in allen Dingen von sich, von der Wahrheit und vom höchsten Gut Zeugnis gibt. Die rechte Antwort auf die Fragen der Lebensordnung ergibt sich mithin aus der Befragung der Verhältnisse nach ihrem eigentlichen Sinnern, ihrer inneren Ordnung. Stehen Ansprüche der beiden positiven Gewalten einander gegenüber, so muß man sie vom Sinn, vom Telos dieser beiden Gewalten selbst her beurteilen, also im Hinblick auf die Natur der Aufgaben von Kirche und Kaisertum (oder Königtum).

---

Der vorliegende Beitrag wurde im Rahmen eines Internationalen Seminars über das Thema „Universität — Wissenschaft — Bildung“ vorgetragen, das vom 21. bis zum 31. Juli 1965 vom Europa-Haus Wien veranstaltet wurde. Die Vorträge und Diskussionen des Seminars sind 1965 in Wien veröffentlicht worden.

So kommt Thomas, der heiliggesprochene Dominikaner, zu dem Ergebnis, daß unter Umständen der Christ unter Sünde verpflichtet ist, den Weisungen der geistlichen Obrigkeit den Gehorsam zu versagen — dann nämlich, wenn diese Weisungen dem Sinn der kirchlichen Aufgabe widersprechen (so Thomas im Kommentar zum Matthäusevangelium). Sache des „Studiums“ ist also das unabhängige Schiedsrichteramt, die verantwortliche Urteilsbildung der Vernunft. Eben diese Aufgabe ist der eigentliche Rechtfertigungsgrund dafür, daß die Eigenständigkeit sich auch im Rechtsstatus der Institution ausdrückt, deren Sache das Studium ist, also in der korporativen Autonomie der Universität. Ein solches Verständnis verträgt sich freilich nicht zu dem Grundsatz der „Einheit von Theorie und Praxis“, auf den dieser Tage so nachdrücklich verwiesen wurde — namentlich dann nicht, wenn man diesen Grundsatz im üblichen marxistisch-leninistischen Sinne so versteht, daß die politische Führung, also die Partei, das letzte Wort (oder gar das Monopol) in Fragen wissenschaftlicher Wahrheit haben soll.

Steht die Aufgabe der Hochschule derart in einer unaufgebbaren Distanz zur Praxis der gesellschaftlichen Mächte, so ist das doch nur die eine Seite ihres Verhältnisses zum Ge-

meinwesen; indem sie ihre Aufgabe wahrnimmt, leistet sie zugleich auch einen unersetzlichen Dienst am Leben der Gesellschaft: sie hilft mit zur Lösung der gesellschaftlichen Existenzprobleme, indem sie Konflikte — in unserem Beispiel den zwischen geistlicher und weltlicher Gewalt — durch vernünftige Klärung versachlicht und damit zur Förderung von Gerechtigkeit und Frieden beiträgt. Sie hat auf ihre Weise an der Verantwortung für die Gesellschaft teil; sie kann und darf diesen Bezug nicht ableugnen, sie muß ihn ernst nehmen.

So kann man das Verhältnis von Hochschule und Gesellschaft als ein dialektisches bezeichnen: Distanz und Engagement, Unabhängigkeit und Zuordnung sind in ihm eigentümlich miteinander verschränkt. Ubrigens charakterisiert eben dieses Verhältnis auch schon das antike Vorbild des „Studiums“, die Platonische Akademie: Platons Idee des geistigen Lebens bedeutet einen Rückzug aus der Polis, eine innere und äußere Abstandnahme — und doch ist die philosophische Lebensform die höchste Art des Dienstes am Zusammenleben, und die ganze Denkbemühung Platons kreist um sie Frage, wie man diesem Zusammenleben den Weg zur rechten Ordnung weisen könne.

## II. Drei Dimensionen fruchtbarer Spannung

Die umschriebene, für das Verhältnis von Hochschule und Gesellschaft bestimmende Spannung artikuliert sich auf dreierlei Weise: zum einen, soweit es den juristischen Status der Hochschule betrifft, im Gegenüber von Autonomie und Heteronomie; zum zweiten, sofern es um Geist und Methode des Studiums geht, in der Polarität von selbstzwecklich verstandener Bildung einerseits und Ausbildung als Vorbereitung für gesellschaftliche Funktionen andererseits; zum dritten endlich im Hinblick auf das politische Selbstbewußtsein der Hochschule im Gegensatz der Gesellschaftsentfremdung einerseits und der Dienstwilligkeit gegenüber dem Gemeinwesen andererseits.

Was die erste dieser drei Spannungen betrifft, so ist es für uns selbstverständlich, daß die Universität eine staatliche Oberhoheit anerkennt. Sie kann so weit gehen, daß die Kultusverwaltung die Ausbildungsgänge, ja die einzelnen Vorlesungs- und Übungsthemen bestimmt. Auch die Personalhoheit kann der Staat so weit in die Hand nehmen, daß von dem herkömmlichen Recht auf Selbstergän-

zung nicht viel übrig bleibt. Die französischen Verhältnisse — verwurzelt im republikanischen Affekt gegen alle korporative Autonomie, wie er in der Großen Revolution zutage trat — werden in Deutschland meist als Beispiel genommen, wenn man ein Modell sehr eingeschränkter Autonomie betrachten will.

Daß heteronome Einwirkungen der Freiheit von Forschung und Lehre gefährlich werden können, bedarf keiner Erläuterung. Man hat darauf hingewiesen, daß bereits staatlich verordnete Studiengangregelungen gegen die Lehrfreiheit verstoßen<sup>1)</sup>. Die Hochschule vermag ihrer Aufgabe, das kritische Gewissen des Gemeinwesens darzustellen, nicht gerecht zu werden, wenn ihr Wort sozusagen an die Position der jeweils regierenden Kräfte gebunden wird.

Die staatliche Oberhoheit über die Hochschule hat jedoch noch einen anderen Aspekt: Die

<sup>1)</sup> Richard Schwarz, Idee und Verantwortung der Universität, in: R. Schwarz (Hrsg.), Universität und moderne Welt, Berlin 1962, S. 139 ff. (S. 179 ff.). Vgl. auch Werner Thieme, Deutsches Hochschulrecht, Berlin und Köln 1956.

akademische Autonomie wird heutzutage nicht nur (ja vielleicht nicht einmal in erster Linie) durch den Staat gefährdet, sondern eher von anderen, gesellschaftlichen Mächten. Die Hochschule kann gerade in unseren Tagen, da die wissenschaftliche Forschung für alle Lebensbereiche so sehr an Bedeutung gewonnen hat, in einen Status faktischer Heteronomie geraten, wenn von außen kommende Forschungsaufträge die wissenschaftliche Arbeit in das Kraftfeld bestimmter gesellschaftlicher Interessen ziehen. Die bei uns herkömmliche Einschätzung von „Staat“ und „Gesellschaft“ läßt demgegenüber die Einflußnahme des Staates als des Sachwalters der Allgemeinheit wünschenswerter erscheinen als die Auslieferung der Universität an ökonomische oder andere Partikularinteressen; freilich ist eben diese Einschätzung ihrerseits sozusagen kulturspezifisch. Unter anderen Umständen können andere Ortsbestimmungen der Hochschule im Gemeinwesen durchaus sinnvoll und fruchtbar sein, wie ein Blick auf die angelsächsische Welt, vor allem auf die USA, beweist. Die Idee der akademischen Autonomie braucht jedenfalls nicht unbedingt die Staatlichkeit der Universität zu bedeuten<sup>2)</sup>.

Über die verschiedenen öffentlich-rechtlichen Konstruktionen der Autonomie kann in aller Kürze gesagt werden, daß etwa Frankreich den Charakter der Staatsanstalt besonders betont, daß in Österreich die Universitäten Selbstverwaltungsrechte besitzen, aber dennoch nicht Körperschaften, sondern Anstalten sind, während den deutschen Hochschulen der Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts zukommt<sup>3)</sup>. Sucht man allerdings nach Beispielen für eine möglichst weitgehende Autonomie, dann wird man die lateinamerikanischen Verhältnisse wohl am interessantesten finden. Dort hat sich ja die für die abendländische Moderne charakteristische perfekte Durchbildung der Staatlichkeit<sup>4)</sup> noch nicht

im selben Maße wie bei uns stabilisiert; es gibt gewissermaßen noch mittelalterliche Strukturelemente des Gemeinwesens, Anklänge an feudale Verhältnisse und an das alte Fehdewesen, und so eben auch die korporative Autonomie der Universitäten in einem uns hier und heute kaum mehr vorstellbaren Grade, wenigstens in einigen Ländern. In Venezuela beispielsweise, so wurde kürzlich berichtet<sup>5)</sup>, kann die sonst im ganzen Lande standrechtlich verfolgte Partisanenbewegung innerhalb der Universität ihre Tätigkeit völlig unbehindert entfalten (Werbeplakate aushängen, die Studenten sollen für ein Semester zu den Freiheitskämpfern stoßen); die Universität ist exterritorial wie die diplomatischen Vertretungen fremder Staaten, sie kann Asyl gewähren wie eine ausländische Botschaft. Diese scheinbar völlige Ausgliederung der Hochschule aus dem politischen Kräftefeld setzt sie aber wiederum in einen dialektischen Bezug zur Politik: sie steht in Wirklichkeit nicht außerhalb des politischen Kampfes, sondern hat den Charakter eines heiß umkämpften Brückenkopfes. Man spricht von der „universidad politizada“. Bei akademischen Wahlen bilden sich parteipolitische Fronten heraus, ob es sich nun um die Ämter des Rektors, des Dekans, des Head of the Department oder um die Studentenvertretung handelt.

Das Beispiel zeigt, daß auch die extreme Gegenüberstellung der Hochschule zum Staat, von ihren Verteidigern als wahre Autonomie verstanden, ungesund sein und dem Sinn der freien Wissenschaft widersprechen kann (die Zentraluniversität von Venezuela wird gelegentlich von Kennern „Stalingrado“ genannt!) — die Extreme berühren sich. Die akademische Autonomie ist gut und notwendig, aber die Übersteigerung des Prinzips inmitten einer politisierten Gesellschaft macht die Universität zur politischen Festung und setzt ihr Wirken möglicherweise in ein sehr ungesundes spezifisches Einflußfeld.

Werfen wir einen Blick auf die zweite vorhin genannte Spannung: auf das Gegenüber von wissenschaftlicher Geistesbildung als Selbstzweck des akademischen Studiums einerseits und der auf gesellschaftliche Funktionen bezogenen Ausbildungsaufgabe andererseits. Den einen Gesichtspunkt finden wir besonders prägnant bei Wilhelm von Humboldt<sup>6)</sup>. Die Universität sei eine Stätte philosophischer Besinnung; zwischen der Schule und dem verantwortlichen Leben soll der Mensch einige Jahre des Nachdenkens (nicht des Lernens!)

<sup>2)</sup> Zu den Voraussetzungen der Entgegenstellung von „Staat“ und „Gesellschaft“ vgl. Horst Ehmke, „Staat“ und „Gesellschaft“ als verfassungstheoretisches Problem, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag, Tübingen 1962, S. 23 ff. Die nichtstaatlichen (vor allem kirchlichen und Stiftungs-)Universitäten, wie es sie zwar nicht im deutschen Sprachbereich, wohl aber innerhalb der westlichen Kulturwelt gibt (auch in Europa), wären einer eigenen Untersuchung wert; zu erwägen wäre auch, ob nicht der Wandel der Staatsauffassung im Zeichen des Pluralismus und der freiheitlichen Demokratie eine Änderung der bei uns üblichen Einschätzung rechtfertigen könnte.

<sup>3)</sup> Vgl. Werner Thieme, a. a. O. (Anm. 1), S. 98 ff.

<sup>4)</sup> Zu diesem Vorgang vgl. neuerdings etwa Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1963, passim.

<sup>5)</sup> Siehe dazu Heinz Hartmann, Hochschulen und Demokratie in Lateinamerika, Zeitschrift für Politik, N. F. Jahrgang XI (1964), S. 259 ff.

haben, um zur geistig mündigen Persönlichkeit zu werden. Eben dies aber ist nach Humboldt und seinen Jüngern gerade für die künftigen Inhaber gesellschaftlich-politischer Führungspositionen nötig. Indem ihr Sinn für das Leben des Geistes und das Streben nach Wahrheit geweckt und entfaltet wird, entgehen sie dem Schicksal, betriebsblinde Funktionäre, passive Rädchen im Getriebe des gesellschaftlichen Geschehens zu werden. Man sieht, wie hier platonische Vorstellungen in abgewandelter Form wiederkehren: Die gesellschaftlich und politisch Maßgebenden, die Inhaber von Führungsstellen, sollen philosophische Köpfe sein.

Diesem Humboldtschen Entwurf gegenüber muß jedoch daran erinnert werden, daß die ursprüngliche Aufgabe der „philosophischen“ Fakultät eine ganz andere war, nämlich die Einführung in das Trivium und das Quadrivium, die Vermittlung derjenigen (teilweise also sehr „trivialen“) Grundbildung, die für die höheren Studien die erforderliche Basis abgab. Diese höheren Studien waren ihrerseits ausdrücklich dem Dienst am konkreten Menschen und an der Gesellschaft zugeordnet, sei es dem Heil der Seele, wie die Theologie, dem Wohl des Leibes, wie die Medizin, oder dem Wohl des Gemeinwesens, wie im Falle der Jurisprudenz. Die „Artes“-Fakultät war also durchaus eine Stätte des Lernens. Inzwischen sind zu den klassischen Fachgebieten weitere gekommen; die Naturwissenschaft hat sich von der Philosophie gelöst, die Ökonomie hat sich verselbständigt und die Technologie findet — von eigenen Hochschulen her — den Weg zur Universität. Auch bei ihnen ist die Hinordnung auf bestimmte Funktionen und Aufgaben der menschlichen Lebenspraxis offenkundig. Schließlich ist die Philosophische Fakultät ihrerseits zu einer Stätte der Berufsausbildung geworden, für Redakteure und Bibliothekare, für Verlagslektoren und „Kulturreferenten“ von Gemeinden, Verbänden und Körperschaften, vor allem aber für Lehrer. Eine Folge dieser Umstrukturierung, dieser Ausrichtung der Fakultäten auf berufsbezogene Studien-

gänge ist es, daß nun die philosophische Bildung gleichsam neben das „eigentliche“ Studium tritt, als fachbegleitendes Studium generale oder fundamentale. Die Spannung zwischen geistiger Bildung „an sich“ und gesellschaftlich-funktionsdienlicher Ausbildung ist auch heute noch ein Problem.

Was die dritte erwähnte Polarität betrifft, die sich auf das politische Selbstbewußtsein der Hochschule bezieht, so besteht die eine extreme Möglichkeit darin, daß die akademische Welt sich in einen Elfenbeinturm zurückzieht und z. B. mit der gesellschaftlich-politischen Auswirkung ihres Tuns nichts zu schaffen haben will (denken wir etwa an Vererbungswissenschaftler, die es schweigend hinnahmen, daß die Nationalsozialisten sich ihrem Ruf bei der Rassenpropaganda zunutze machten, die aber dennoch jede Mitverantwortung für die Untaten Hitlers ablehnten). Der andere Extremfall wäre gegeben, wenn die Gelehrten und Forscher sich durch die Mitarbeit in Gutachtergremien, Beiträgen und „brains trusts“ so eng mit einer bestimmten Politik verbinden, daß sie ihre geistige und politische Eigenständigkeit und Unabhängigkeit verlieren. Auch für diesen Fall kann man sich wohl die eingehende Beschreibung der möglichen Gefahren für die Hochschule selbst, ihr Selbstverständnis und ihre Fähigkeit zur Erfüllung der eigenen Aufgabe ersparen.

Wir sahen, daß die Spannung im Verhältnis von Hochschule und Gesellschaft in allen drei Dimensionen wohl kaum dadurch sinnvoll bewältigt werden kann, daß man sich abstrakt auf eine der jeweils möglichen extremen Positionen begibt; die rechte Lösung besteht wohl in einer Art von „mesotēs“, deren produktiver Ort zwischen den beiden Einseitigkeiten freilich nicht allgemeingültig bezeichnet werden kann, da er von der jeweiligen Kulturlage abhängt, so daß Hochschulpolitik zugleich eines geschärften Zeitbewußtseins und des politischen Takts bedarf, nicht aber auf formelhafte Rezepte begründet werden kann.

### III. Gegenwartsspezifische Probleme

Alles bisher Gesagte stellt allerdings nur eine Vororientierung über die Grundprobleme dar und ist als ein allgemeiner Hinweis gemeint, der nun erst der Konkretisierung im Hinblick auf die Gegenwart bedarf.

Dazu müssen wir uns die Eigenart unserer Zeit, soweit sie das Verhältnis von Hochschule

und Gesellschaft bestimmt, vergegenwärtigen. Zuallererst wäre daran zu erinnern, daß wir — dies ist ja ein Gemeinplatz — im Zeitalter der wissenschaftlichen Zivilisation leben. Seit etwa zweihundert Jahren hat es sich vorbereitet. Heute ist die Wissenschaft nicht mehr eine autoritative Instanz neben anderen, sondern fast schlechthin die Autorität, zum Beispiel auch für die Politik; wenn die Politiker

<sup>9)</sup> Siehe dazu auch Helmut Schelsky, *Einsamkeit und Freiheit*, Reinbek bei Hamburg 1963, S. 11 ff.

mit einem Problem nicht mehr zu Rande kommen, berufen sie Sachverständigenkommissionen und Sonderberater (möglichst Professoren) und erhoffen sich davon Entlastung ihrer selbst. Dazu kommt die „Verwissenschaftlichung aller Praxis“ (Schelsky): Es gibt so gut wie keinen Beruf mehr, der noch ausschließlich von handwerklicher Meisterlehre bestimmt ist und nicht durch die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden umgeprägt worden wäre — vom Volksschullehrer bis zum Baumeister.

Dies alles bedeutet vornehmlich dreierlei: Erstens hat die moderne Gesellschaft einen ungeheuren Ausbildungsbedarf; zweitens nimmt auch das gesellschaftliche Interesse an wissenschaftlicher Forschung fortschreitend zu; drittens wird der moderne wissenschaftliche — genau gesagt der szientistische und technologische — Denkstil maßgebend für das gesellschaftliche Selbstverständnis und das politische Handlungsbewußtsein überhaupt.

Auch diese drei Themen bedürfen einiger Anmerkungen.

Zur ersten: Einer landläufigen Redewendung zufolge wird die moderne Industriegesellschaft zur Ausbildungsgesellschaft. Das besagt natürlich nicht, daß nun alle Welt eine Hochschule besuchen müsse. Der Bedarf an Fachschulen, Höheren Technischen Lehranstalten u. dgl. ist noch gewichtiger. Aber indirekt wirkt sich das auch auf die Universität aus.

Der Anteil der qualifizierten Arbeitsplätze an der Summe aller Arbeitsstellen hat zugenommen und wird weiter zunehmen: die Zahl der Angestellten wächst, verglichen mit der der Arbeiter, nach wie vor rapide. Zugleich geht der Anteil der ungelerten Arbeitskräfte — entgegen früheren Annahmen — stetig zurück<sup>7)</sup>. Verlangt die moderne Produktion also immer mehr qualifizierte Kräfte, so steigt auch der Bedarf an Qualifizierenden, das heißt an Ausbildern, die ihrerseits eine oder zwei Stufen höher ausgebildet sein müssen als ihre Schüler.

Damit stimmt die Beobachtung überein, daß in allen industrialisierten Ländern der relative Hochschulbesuch erheblich zunimmt. In Deutschland hat sich etwa der Anteil der Studierenden an ihrer Altersgruppe in der Zeit von 1860 bis 1910 einmal verdreifacht, und zwischen 1910 und 1960 abermals. Über den Anteil der Studierenden an der Gesamtbevölkerung gibt die folgende Tabelle<sup>8)</sup> Aufschluß:

Anteil der Studierenden an der Gesamtbevölkerung (pro Tausend)	1900	1925	1950	1960
Deutschland	0,8	1,4	2,1	3,3
Frankreich	0,7	1,1	3,1	3,9
Schweiz	0,9	1,6	2,6	2,5
Schweden *)		1,5	2,4	4,9
USA *)	3,1	7,9	17,6	19,8
UdSSR *)		1,1	4,7	(5,3) 11,1

\*) Die Zahlen für Schweden und die USA umfassen auch die Studenten aller Colleges; die erste Zahl für die Sowjetunion und das Jahr 1960 betrifft die Vollzeitstudenten, die zweite die Zahl aller Immatrikulierten einschließlich derer, die an einem Fern- oder Abendstudium teilnehmen.

Das stetige Anwachsen der Studentenzahlen ist nicht einfach eine Folge des steigenden Wohlstandes, sondern zugleich eine Voraussetzung dafür. Die Tendenz zur Ausbildungsgesellschaft ist nicht ein Zeichen des Luxus, sondern zugleich eine Notwendigkeit, und zwar auch eine ökonomische. Das drückt sich darin aus, daß man Ausgaben für das Bildungswesen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung heute nicht mehr als Konsumaufwand ausbringt, sondern als Investition. Im deutschen Sprachbereich hat auf diese Zusammenhänge insbesondere Friedrich Edding hingewiesen<sup>9)</sup>. Er bezieht sich auf amerikanische Untersuchungen, die zunächst einmal ergeben haben, wie rentabel eine qualifizierte Ausbildung für den einzelnen ist: Man ermittelte, daß das durchschnittliche Gesamtlebens-einkommen von Akademikern (Inhabern des Bachelor's Degree) bei 435 000, das von vergleichbaren High School-Absolventen hingegen nur bei 285 000 Dollar liegt; bringt man dies in Relation zu den Aufwendungen, also zu den tatsächlichen Studienkosten sowie der Summe des während der Studienzeit entgangenen Arbeitseinkommens, so ergibt sich eine Verzinsung dieser „Investition“ in Höhe von 8 bis 20 Prozent pro Jahr. Dabei wurden bereits differenzierende Faktoren wie Rasse, gesellschaftliche Herkunft und Intelligenzgrad durch eine entsprechende Zusammenstellung des Samples ausgeglichen. Mit anderen Worten: Kaum eine Aufwendung ist so lohnend wie die für Bildung und Ausbildung. Freilich sind derartige auf den einzelnen bezogene Berechnungen nicht für die Gesamtwirtschaft gültig, weil in der Verzinsung des individuellen Bildungsaufwandes wohl auch eine Art von Prestige-

<sup>7)</sup> Vgl. dazu Friedrich Edding, *Ökonomie des Bildungswesens*, Freiburg/Br. 1963, S. 123 ff.

<sup>8)</sup> Nach Edding a. a. O. (Anm. 7), S. 363.

<sup>9)</sup> Edding a. a. O. (Anm. 7), S. 100 ff.

rente steckt, die volkswirtschaftlich unproduktiv ist. Angesichts dessen sind andere Berechnungen um so bemerkenswerter, die sich um den volkswirtschaftlichen Effekt des Bildungsaufwandes drehen. Mit Hilfe von Input-Output-Analysen der amerikanischen Wirtschaft wurde festzustellen versucht, inwieweit der Zuwachs des Sozialprodukts auf gesteigerte Bildungsaufwendungen zurückzuführen ist. Das Ergebnis war, daß Bildungsinvestitionen sich in Form von Sozialproduktsteigerung in der Größenordnung von 8 bis 10 Prozent „verzinsen“, das heißt mindestens ebenso hoch wie normale Sachinvestitionen.

Je mehr diese Einsicht sich allgemein durchsetzt (und es wäre zu wünschen, daß sie stärker in das allgemeine Bewußtsein eindringt), desto mehr wird die „Nachfrage“ nach Bildung und Ausbildung steigen — auch und gerade auf akademischem Niveau. Die weitere Vergrößerung der bestehenden sowie die Gründung neuer Hochschulen wird die Folge sein.

Unser zweiter Gesichtspunkt war der des zunehmenden Forschungsbedarfs. Wenn das Zivilisationsniveau einer Gesellschaft steigt, werden neue Zielsetzungen gesellschaftliche Leistungen auf sich ziehen — bis hin zu solch demonstrativen Vorhaben wie etwa der Weltraumfahrt. Es wäre leicht, einen umfangreichen Katalog von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben zusammenzustellen, die — angerichts der modernen Zivilisationsverhältnisse — sozusagen in der Luft liegen oder schon bearbeitet werden. Man könnte etwa an die Verkehrssicherheit denken, an die Radarlenkung für Straßenfahrzeuge, die mit Hilfe „unsichtbarer Schienen“ Zusammenstöße erschwert. Unsere Automobile entsprechen motorisch den technischen Möglichkeiten dieses Jahrhunderts, „sensorisch“ aber sind sie weit zurückgeblieben (C. F. von Weizsäcker hat 1965 in einem Vortrag in Hamburg auf diese Dinge hingewiesen). Oder es wäre zu überlegen, wie die rasch wachsende Menschheit ihre Ernährungsprobleme lösen kann (etwa dadurch, daß man in der Meeresbewirtschaftung die Möglichkeiten des Ultraschall-Echolotes und die Leistungsfähigkeit moderner Schiffsmotoren ausnutzt, um hinsichtlich der Meerestiere sozusagen von der Jäger- zur Hirtenstufe überzugehen). Oder man könnte an die Aufgabe einer systematischen Wetterbeeinflussung erinnern. Dies alles sind nur stichwortartige Beispiele für die Fülle von Aufgaben, mit denen die Gesellschaft an Wissenschaft und Technik herantritt.

Für die Universität heißt das: sie muß sich entweder entschließen, der „heteronomen“ Auftragsforschung mehr Raum zu gewähren,

oder aber sie wird ihre Position als die führende Stätte der Wissenschaft einbüßen, sofern sie diese Position überhaupt noch innehat (und das ist durchaus nicht mehr in allen Ländern der Fall). Auch daraus ergeben sich hochschulpolitische Probleme.

Was sodann die Prävalenz des szientistischen und technologischen Denkstils anlangt, so hat schon Max Weber immer wieder darauf hingewiesen, daß die ganze abendländische Neuzeit im Zeichen einer Rationalisierung des gesamten Daseins steht. Die menschliche Lebenswelt wird immer weniger von der Tradition und immer mehr von der Organisation geprägt. Die Organisation ihrerseits geht aber auf Entwürfe der Wissenschaft zurück. Macht man sich diesen Zusammenhang klar, so drängt sich die Überlegung auf, ob nicht die Hochschule als die eigentliche Heimstätte wissenschaftlichen Denkens so etwas wie die geheime oder offenbare Herrschaftszentrale der Gesellschaft unserer Tage wird oder schon ist. Man ist versucht, diese Frage nicht sehr ernst zu nehmen, weil unsere wissenschaftsgläubige Epoche sich gern mit Hilfe einer entsprechenden Verschleierungsideologie entlastet. Sie besteht in der — im Grunde auf Saint-Simon zurückgehenden — Behauptung, die Ein- und Durchsetzung der Wissenschaft als daseinsgestaltende Instanz lasse Herrschaft im überkommenen Sinne obsolet werden: Die Menschen würden in der entfalteten wissenschaftlichen Zivilisation nicht mehr beherrscht — nämlich kommandiert — werden müssen; es werde nur noch die Verwaltung gemeinsamer Angelegenheiten geben, rein nach der wissenschaftlich erkundeten Sachgesetzlichkeit, ohne jede Willkür; die Normen des Lebens beruhten nur noch auf verstandenen und damit fraglos anerkannten Gesetzen, Gehorsam ihnen gegenüber sei Einsicht in strenge Notwendigkeit. Die „objektive“ Wissenschaft trete an die Stelle subjektiver und willkürlicher Politik. Saint-Simon selbst meinte: „Die Furcht, eines Tages einen auf den Wissenschaften basierenden Despotismus entstehen zu sehen, wäre ein ebenso lächerliches wie absurdes Hirngespinnst.“<sup>10)</sup>

Wir wissen heute hingegen nur zu genau, daß eine sich wissenschaftlich gebärdende Manipulation des Menschen alles andere als den Abbau von Herrschaft bedeutet und daß es not tut, die geschilderte Verschleierungsideologie (ob sie nun von Saint-Simon oder von gewissen, recht namhaften Soziologen der Gegenwart vertreten wird) zu entlarven. Vor

<sup>10)</sup> Claude Henri de Saint-Simon, *L'Organisateur* (1820), zit. nach: Saint-Simon, *Ausgewählte Texte*, hrsg. v. Jean Dautry, Berlin 1957, S. 110.

zwei Jahren veranstaltete die CIBA Foundation ein internationales Symposium von Biologen, bei dem beispielsweise der Physiologe und Nobelpreisträger Alan S. Parkes meinte, es gebe schon „zwölftausend Tonnen Engländer“ zu viel, während der ebenfalls mit dem Nobelpreis ausgezeichnete Biologe Hermann J. Muller ausführte, der Mensch der Zukunft werde froh sein, im rationalisierten Fortpflanzungsvorgang nicht mehr von den Reflexen seiner Lenden abhängig zu sein. Sein Kollege Joshua Lederberg schließlich erklärte: „Wir lernen gerade durch die Manipulation des genetischen Materials Mutationen nach Maß herzustellen, und bald wird es möglich sein, durch einen vorgeburtlichen Eingriff das menschliche Gehirn zu vergrößern ...“<sup>11)</sup> Wäre das etwa die Ablösung der Herrschaft über Menschen durch die Verwaltung von Sachen?

Es gilt daran zu erinnern, daß die bedingungslose Inthronisierung der szientistischen und technologischen Denkweise einen anthropologischen Irrtum voraussetzt. In Wirklichkeit läßt sich die rechte Ordnung der Gesellschaft nicht mit Eindeutigkeit szientistisch ermitteln oder technologisch konstruieren<sup>12)</sup>. Auch die moderne Systemforschung und die Kybernetik ändern daran nichts, weil die Sinnwürfe menschlichen Daseins einer anderen Denkebene angehören als diejenigen, auf der diese Techniken operieren.

Damit soll nicht etwa der gesellschaftliche Irrationalismus propagiert werden. Je mehr Klarheit die Menschen durch besonnene Verwendung szientifischer Erkenntnismethoden über die Bedingungen und Konstellationen ihres Zusammenlebens gewinnen können, desto leichter wird es auch sein, die eigentlich politischen Fragestellungen in ihrer Dignität wieder gewahr zu werden, indem man sie von den nur technischen unterscheidet. Beispielsweise mag die Verwendung von Simulationsmodellen in der Gesellschaftswissenschaft die Kalkulation mutmaßlicher Folgen bestimmter Entscheidungen erheblich erleichtern, aber die Maßstäbe der Entscheidung selbst können dennoch der szientistischen Beurteilung nicht anheimgegeben werden<sup>13)</sup>. Es bleibt, wenn man es vom szientistischen Standpunkt aus betrachtet und formuliert, sozusagen ein unbeantwortbarer Rest.

<sup>11)</sup> S. Eckart Heimendahl, Fortschritt ohne Vernunft? Wissenschaft und Gesellschaft im technischen Zeitalter, Freiburg/Br. 1964, S. 33 u. 111. Vgl. auch Richard Kaufmann, Die Menschenmacher. Die Zukunft des Menschen in einer biologisch gesteuerten Welt, Frankfurt/Main 1965.

<sup>12)</sup> Vgl. Helmut Kuhn, Philosophie — Ideologie — Politik: in: Zeitschrift für Politik, N. F. Jahrgang X (1963), S. 4 ff.

Dieser Sachverhalt stellt aber wiederum ein Problem für die Hochschule und das Selbstverständnis ihrer Wissenschaftlichkeit dar. Wie nimmt sie zu ihm Stellung? Wiederum sind zwei Möglichkeiten denkbar. Entweder versteht man die eigene Wissenschaftlichkeit in einem positivistischen Sinne. Die nicht szientistisch zu bewältigenden Probleme werden alsdann von der „Wissenschaft“ beiseite geschoben. Man überläßt sie der Irrationalität der gesellschaftlichen Praxis und damit dem Reiche der Dämonen, nämlich im Sinne Max Webers, der die These vertrat, „Wertentscheidungen“ seien nicht wissenschaftlich begründbar, jeder müsse letztlich seinem Dämon folgen. Nimmt die Hochschule diese Position ein, so lehnt sie im Grunde ihre Verantwortung für das Schicksal der Gesellschaft ab. Die positive Wissenschaft steht ideologischen Deutungen und praktischen Anwendungen aller Art und Motivation zur Verfügung. Sieht die Hochschule davon ab, weil der Wissenschaftler meint, die Frage nach dem rechten Leben und Handeln könne nur „der Prophet und der Demagoge“ beantworten, und beide gehörten nicht auf den Katheder eines Hörsaales, so läuft das auf die gesellschaftliche Selbstentmündigung der Hochschule hinaus<sup>14)</sup>.

Es bleibt die andere Möglichkeit, daß die Hochschule sich — über das szientistische Verständnis ihrer Wissenschaftlichkeit hinaus — zu der Aufgabe bekennt, die Probleme der menschlichen Existenz ernst zu nehmen und zu reflektieren. Daraus folgt in erster Linie, daß Disziplinen wie Theologie und Philosophie auch um der gesellschaftlichen Aufgabe der Universität willen an ihr heimisch sein und bleiben müssen. Überdies stellt sich in diesem Zusammenhang die besondere Aufgabe, philosophische Reflexion und Analyse der gesellschaftlich-politischen Verhältnisse

<sup>13)</sup> Vgl. Volker Hauff, Simulation sozialer Systeme und politische Alternativen, in: Atomzeitalter, Jahrgang 1965 Heft 3, S. 80 ff.; siehe insbes. ebd. S. 84: „Die Anwendung der Simulation wird die politischen Institutionen in die Lage versetzen, konkreter, gründlicher, systematischer und weniger spekulativ über die Konsequenzen ihres Handelns informiert zu sein. Damit tritt die Bewertung der eigentlich politischen Alternativen in den Vordergrund. Man wird in Zukunft seltener über mögliche Folgen einer politischen Entscheidung streiten und öfter über die Bewertung der zu erwartenden Folgen. Wenn die Folgen einer Entscheidung hinreichend sicher vorausgesagt werden können, so wächst die Bedeutung der Wertentscheidung in der politischen Praxis. Damit verringert sich gleichzeitig die Chance, daß eigentliche Wertentscheidungen als reine Sachentscheidungen kaschiert werden.“

<sup>14)</sup> So aber Max Weber, vor allem in „Wissenschaft als Beruf“ (1919).

miteinander zu vermitteln. Angesichts der Kompliziertheit und Unübersichtlichkeit des strukturell-funktionalen wie des institutionellen Zusammenhangs des gesellschaftlichen Daseins ist die umschriebene Aufgabe nicht einfach durch die Formulierung philosophischer Lehrsätze und ethischer Prinzipien zu lösen;

#### IV. Wissenschaft und die Frage nach dem Bonum Humanum

Es hat sich gezeigt, daß die wissenschaftliche Zivilisation auch in Zukunft die philosophische Fragestellung nicht wird missen können. Daß auch um der gesellschaftlichen Aufgabe der akademischen Bildung willen die philosophische Geisteshaltung eine wichtige Rolle zu spielen hat, ergibt sich noch aus einigen anderen Umständen.

Höhere Bildung schließt nach zeitgenössischem Verständnis selbst dann, wenn sie beruflich-funktional verstanden wird, überfunktionale Elemente ein, die ihrerseits auf den traditionellen Sinn des Akademischen verweisen. Peter F. Drucker schrieb schon vor einigen Jahren in seinem Buch „Das Fundament für morgen“:

„Der Gebildete von heute muß allgemein gebildet und gleichzeitig in hohem Maße Spezialist sein; und er braucht ‚Allgemeinbildung‘ am meisten auf seinem Spezialgebiet. . .“

„Da wir in einer Zeit leben, in der Gesellschaft, Technik und Wirtschaft sich rasch verändern, bedeutet das: eine praktische Bildung muß den Menschen auf eine Arbeit vorbereiten, die überhaupt noch nicht existiert und noch nicht klar definiert werden kann. Dazu muß ein Mensch das Lernen gelernt haben. Er muß sich bewußt sein, wieviel noch zu lernen bleibt. Er muß sich das richtige Werkzeug der Analyse, des Ausdrucks und des Verstehens aneignen. Vor allem muß er das Verlangen haben, sich weiterzubilden. . .“<sup>16)</sup>

Nur ein Aspekt von alledem sei besonders hervorgehoben: Die notwendige Fähigkeit, sich auszudrücken. Gebildet ist nur, wer imstande ist, auch verhältnismäßig differenzierte Sachzusammenhänge sprachlich adäquat zu formulieren; gerade der bemühte und gewissenhafte Umgang mit der Sprache ist jedoch immer schon mehr als eine nur funktionale Ausbildung. Besonders wer mit den Problemen der politischen Bildung befaßt ist, wird immer wie-

der die Konfrontierung des Normativen und des Faktischen wird sozusagen eine Sache für sich, und nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt gewinnt etwa die Politische Wissenschaft von heute ihr Selbstverständnis, sofern sie sich nicht als bloße Regionalsoziologie betrachtet<sup>15)</sup>.

der auf die fundamentale Bedeutung der Sprache aufmerksam.

Ein weiteres Moment, das die Hohe Schule als Stätte der Wissenschaft zugleich wieder zu einer Stätte philosophischer Besinnung machen kann, hat seinen Grund in der modernen Tendenz zur Bildungsgesellschaft. Der Bedarf an Lehrern aller Schularten wächst in allen Ländern. Nur ein Beispiel: Die Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland haben vor einiger Zeit eine Bedarfsberechnung vorgelegt, derzufolge der Lehrermangel eigentlich nur beseitigt werden könne, wenn sämtliche Abiturienten den Lehrerberuf ergriffen.

Der wachsende Bedarf an qualifizierten Kräften in der modernen Wirtschafts- und Arbeitswelt verlangt eine Zunahme des Besuchs von Sekundärschulen (Realschulen, Fachschulen, Gymnasien). Aber auch die herkömmliche Volksschule hat sich gewandelt: die Oberstufe wird zur Hauptschule, ein neuntes und ggf. ein zehntes Schuljahr wird angefügt. Mancher ältere Akademiker, der die Volksschule seit Jahrzehnten nicht mehr von innen gesehen hat (und sie auch damals nur auf der Grundschulstufe kennenlernte), ist sich nicht darüber im klaren, daß man dort heutzutage fremdsprachlichen Unterricht gibt, daß die Physik- und Chemielaboratorien Möglichkeiten bieten, die vor dreißig Jahren nicht einmal die Oberrealschule kannte, daß der Lehrplan solche Gegenstände wie Lebensmittelchemie oder Abrüstungspolitik vorsieht und ähnliches mehr. Die Konsequenz ist, daß auch die Ausbildung derjenigen Lehrer, die nicht an Gymnasien unterrichten, einen vollwertigen akademischen Charakter haben muß. In der Bundesrepublik Deutschland gehen die Länder über, ihre Volksschullehrerbildung wissenschaftlichen Hochschulen anzuvertrauen, das heißt Universitäten oder solchen Hochschulen, an denen Lehre und Forschung getrieben wird und die mit den Privilegien der akademischen Institution ausgestattet sind (Freiheit von Forschung und Lehre, Rektoratsverfassung, akademische Selbstverwaltung). Die mehr oder weniger völlige Übernahme der Lehrerbildung wird für die wissenschaft-

<sup>15)</sup> Vgl. dazu demnächst Heinrich Schneider (Hrsg.), Ausgabe und Selbstverständnis der Politischen Wissenschaft, in der Reihe „Wege der Forschung“ der Wissenschaftlichen Buchgesellschaft Darmstadt.  
<sup>16)</sup> Peter F. Drucker, Das Fundament für morgen, Düsseldorf 1958, S. 189.

liche Hochschule, ihre innere Struktur und ihr geistiges Klima gewisse Folgen zeitigen, namentlich im Sinne einer Pädagogisierung. Damit ist nicht etwa eine noch weiter fortschreitende „Verschulung“ des Lehrbetriebs gemeint, sondern der Beitrag, den die spezifisch pädagogische Denkrichtung in den geistigen Raum der Hochschule einbringt. Der Lehrer ist ja nicht ein Erziehungsingenieur, sondern bedarf einer humanistischen und philosophischen Geisteshaltung, die sich durch die Frage nach dem Wohl der zu bildenden Personen konstituiert. In eine solche Perspektive gerückt werden dann auch die Fachwissenschaften in neuer Beleuchtung erscheinen, nämlich unter dem Gesichtspunkt ihrer Bildungsbedeutung: Was ein bestimmter wissenschaftlicher Gegenstandsbereich — etwa die Physik oder die Geschichte — für die geistige Entfaltung des Menschen bedeuten kann (sei es ganz allgemein, sei es mit besonderer Rücksicht auf unsere Kulturlage), ist eine Frage, die eine philosophische Dimension hat, aber unter pädagogischem Gesichtspunkt eine eigene Forschungsrichtung eröffnet.

Ein weiterer humanistischer Impuls für die Hochschule dürfte sich aus der Dringlichkeit und Wichtigkeit der Erwachsenenbildung ergeben. Man sollte sich vor Augen führen, worum es dabei geht. Jahrtausendlang, bis ins achtzehnte Jahrhundert, waren rund 90 Prozent der Bevölkerung in der Primärproduktion, also mit der Beschaffung der für das schiere Überleben notwendigen Produkte, beschäftigt. Neunzig Menschen mußten sozusagen für die Befriedigung der Elementarbedürfnisse arbeiten, auf daß zehn von den Erträgen dieser Arbeit miternährt werden konnten (wobei nicht verschwiegen werden darf, daß es diesen zehn in der Regel erheblich besser ging, denn sie bildeten ja die Oberschicht). Heute sind in entwickelten Industriestaaten längst nicht einmal mehr zehn Prozent der Erwerbstätigen in der Primärproduktion beschäftigt; in den USA verdient seit Jahren mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen ihr Geld innerhalb der Tertiärproduktion, also überhaupt nicht mehr durch die Arbeit an der Gewinnung oder Verwertung dinglicher Sachgüter, sondern etwa damit, daß sie Haare schneiden, Kranke pflegen, Autos steuern, Büroarbeit leisten, Zeitungsartikel schreiben, Konzerte geben, Kinder unterrichten oder Gottesdienst halten. Im Lande mit dem höchsten Entwicklungsstand der Wirtschaft beruht das Arbeitseinkommen der Mehrheit aller Erwerbstätigen auf Beschäftigungen, die im technischen Sinne gar nichts produzieren. Nur ein Teil der Bevölkerung ist aber bei alledem überhaupt erwerbstätig; in der Bundesrepublik

handelt es sich um weniger als die Hälfte, in den USA bereits um weniger als 40 Prozent. Der Anteil wird noch weiter zurückgehen (trotz der Frauenarbeit): Die „mithelfenden Familienangehörigen“ werden immer weniger, weil der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen sinkt und weil die Trennung von Haushalt und Betrieb nicht rückgängig gemacht werden kann. Mit der Steigerung der durchschnittlichen Lebenserwartung (dank den Fortschritten der Medizin) vermehrt sich der Bevölkerungsanteil derer, die nicht mehr arbeiten; mit dem fortschreitenden Ausbau des Schulwesens, der Verlängerung der allgemeinen Schulpflichtzeit und dem vermehrten Besuch weiterführender Schulen steigt ferner der Anteil derer, die noch nicht erwerbstätig sind. In absehbarer Zeit wird wohl nur noch ein Drittel der Menschen in der entwickelten Industriezivilisation erwerbstätig sein. Dieser Sachverhalt muß wiederum im Zusammenhang mit der stetigen Verkürzung der Arbeitszeit gesehen werden. Während der Arbeiter im 19. Jahrhundert bis zu 72 oder 75 Stunden pro Woche zu arbeiten hatte, ist heute in den USA die Vierzigstundenwoche unterschritten und die Fünftageweche teils selbstverständlich, teils schon wieder überholt; dazu kommt der bezahlte Jahresurlaub.

Mit anderen Worten: Die Menschen sind in einem für frühere Zeiten unverstellbaren Maße aus dem „Reich der Notwendigkeit“, der elementaren Bedürfnisbefriedigung, entlassen. Werden sie ihre freie Zeit menschenwürdig und produktiv bewältigen können? Sicher nicht, wenn man ihnen dabei nicht hilft. In diesem Zusammenhang wird deutlich, welche wachsende Bedeutung die Erwachsenenbildung in Zukunft einnehmen wird. Das stellt der Hochschule neue Aufgaben, sei es im Sinne von Fortbildungsprogrammen der Universitäten oder dadurch, daß es neue und besondere Studiengänge für hauptberufliche Erwachsenenbildner geben wird. Die Hochschule Hannover, an der ich lehre, hat im Zusammenhang hiermit einen eigenen Lehrstuhl für die Probleme der Erwachsenenbildung beantragt; er wird wohl nicht der erste seiner Art bleiben<sup>17)</sup>.

All das bedeutet abermals eine Bereicherung des spezifisch humanistischen Wirkungskreises der Hochschule und einen zusätzlichen Impuls für die „philanthropische“ Haltung.

Das bisher dazu Gesagte bezieht sich auf die Lehre. Die Gesellschaft verlangt aber, so merkwürdig das klingt, von der Hochschule auch auf der Ebene der Forschung, der Grundlagenklärung, eine philosophische Besinnung.

<sup>17)</sup> Inzwischen ist ein Lehrstuhl für Erwachsenenpädagogik in Bochum errichtet worden.

Dafür sei wieder ein Zeuge benannt: C. West Churchman, einer der führenden amerikanischen Köpfe im Bereich des Operations Research, der Wissenschaftstheorie und der Forschungsorganisation, nach mehrjähriger Tätigkeit als Forschungsdirektor der System Development Corporation jetzt Direktor des Institute of Management Science der Universität von Californien in Berkeley — also gewiß kein Mann, dem die moderne funktionalistische Wissenschaft und die entsprechende Ausbildungspraxis fremd wäre —, sagt:

„Wir stehen heute in einem Wettlauf zwischen unserem ungestümen Vorstoß in große und schwierige gesellschaftliche Systeme und der Zunahme an Wissen über unsere Welt durch die Wissenschaft... Wenn sich... die Wissenschaft auf die Schaffung neuer Technologien konzentriert, die die Systeme, in denen wir leben, weitgehend komplizieren, dann vergrößert sie einfach die Gefahr einer menschlichen Katastrophe.“

Aber wie können wir die Wissenschaft auf die Probleme des menschlichen Lebens zuschneiden? Eine bloße Vergrößerung der Zahl von Wissenschaftlern und Technikern kann keinen Erfolg bringen, weil die Informationen, die sie schaffen, für den Entwurf und die Handhabung von Großsystemen ... wertlos sein kann. . .

Auf welchem Gebiet sind die Wissenschaftler (scientists) Experten? In ihren eigenen Disziplinen. Aber die Disziplinen Physik, Chemie, Ingenieurwesen befassen sich nicht mit der Planung und Handhabung von großen menschlichen Gesellschaftssystemen.

Was wir brauchen, ist die Entwicklung einer neuen Disziplin zur Unterstützung des Planers. Die Bezeichnung dieser neuen Disziplin ist weniger wichtig als ihre Methode. Ihre Methode muß eine radikale Lossagung von den klassischen Methoden der Wissenschaft (science) sein, weil sie es mit einer ganz neuen Art von wissenschaftlichen Problemen zu tun hat, nämlich der Entwicklung von Wissen zur Unterstützung des Entscheidungsmachers (decision maker) in großen komplexen Systemen.

Freilich haben wir eine Menge Informationen darüber, wie die Menschen in diesen Systemen leben und wie sie gerne leben würden. Aber diese Information ist über die Seiten historischer Texte, soziologischer Übersichten, wirtschaftlicher Abhandlungen, philosophischer Dialoge usw. verstreut. Die Information ist auch verborgen in den Tausenden von Arten, wie die Menschen ihre Gefühle ausdrücken, im politischen Handeln, in persönlichen Wechselbeziehungen. . .

All dies läuft darauf hinaus . . ., daß wir beginnen müssen, die Wissenschaft ihrer eigentlichen Bestimmung nach einzusetzen: die relevante Information darüber zu finden, wie die Menschen leben sollten. . .

Die größte Lücke in unserem Wissen von großen Systemen liegt bei der Kenntnis menschlicher Werte. Wir stellen es dem Ermessen einzelner und den politischen Notwendigkeiten anheim, was die Menschen wollen. Der größte Bedarf an wissenschaftlichen Talenten besteht in der Erforschung dieses noch weithin dunklen Gebietes, auf dem es so viel Information gibt, von der gegenwärtig (aber) nur ein so geringer Teil vom ‚policy maker‘ verwendet werden kann. . .“<sup>18)</sup>

Die moderne Systemforschung, die szientifisch-technologische Wissenschaft selbst verlangt eine Blickwendung des Wissenschaftlers, stellt ihn vor die Frage nach dem *bonum humanum*, läßt die Perspektive der „Praktischen Philosophie“ (so wie sie etwa bei Aristoteles konzipiert worden war) wieder zu ihrem Recht kommen. Es gilt die richtigen Denkweisen für die Vermittlung empirisch-analytischer und normativ-teleologischer Aussagen zu gewinnen. Wir haben schon erwähnt, daß das Wiedererstehen der Politischen Wissenschaft (sie war jahrhundertlang, bis zum Sieg des Historismus und des Positivismus, eine an den deutschen Universitäten eingeführte Disziplin) ein Symptom für diese neue Wendung ist. Nicht daß etwa die Parole „Zurück zu Aristoteles“ auszugeben wäre — der Weg muß nach vorn gefunden werden, zu einer Wissenschaftlichkeit, die die gesellschaftliche Verantwortung und das kritische Selbstverständnis des Menschen zum Prinzip ihrer selbst werden läßt. Es ließe sich eine ganze Anzahl von Forschungsthemen angeben, die in diesem Sinne bearbeitet werden müßten, sei es die Entwicklungspolitik, die Raumordnung und Landesplanung oder etwa auch die Strukturanalyse der Weltpolitik im ganzen.

Es versteht sich, daß sich daraus auch gewisse institutionelle Folgerungen für die Hochschule und ihre Reform ergeben, etwa im Hinblick auf die Notwendigkeit des Team Work in interdisziplinären Instituten. Das eigentliche Verhältnis von Politik und Wissenschaft wird sich zu guter Letzt aber auch auf die Bildungsaufgabe der Hochschule auswirken.

Während dieses Seminars<sup>19)</sup> ist ausführlich über Spezialistentum und Menschenbildung,

<sup>18)</sup> C. West Churchman, zit. nach „Der Mensch und die Technik“, Techn.-wiss. Blätter der Süddeutschen Zeitung, 6. Jg./72. Ausgabe (26. 6. 1964), S. 3.

<sup>19)</sup> Vgl. Anmerkung am Anfang des Beitrags.

über Fachausbildung und Grundlagenstudium gesprochen worden. Namentlich die neue Wiener Konzeption des „Grundlagenstudiums“ wurde erläutert, in dem es vor allem um die „philosophy“ des eigenen Faches, um seine wissenschaftstheoretische Durchleuchtung und um die Beziehung zu den Nachbarfächern geht. Noch etwas anderes ist aber von besonderer Wichtigkeit: Die Vergegenwärtigung des gesellschaftlich-politischen Kontexts wissenschaftlichen Tuns. Dabei gilt es zu bedenken, daß das menschliche Handlungsfeld sozial strukturiert und gerade in unserer Zeit in erheblichem Maße politisch bedingt ist. Das nachgerade klassische Beispiel für diesen Zusammenhang ist die Wechselwirkung zwischen Naturwissenschaft und Militärpolitik, namentlich in bezug auf Kernphysik, Nukleartechnologie und Atomkriegskalkül. Es genügt, einige Namen in Erinnerung zu bringen: J. Robert Oppenheimer, Linus Pauling und Edward Teller in den USA, Carl Friedrich von Weizsäcker in Deutschland. Der Wissenschaftler darf seine Augen nicht davor verschließen, daß seine Tätigkeit politische Konsequenzen haben

kann. Da es nun aber zum Sinn der Personwürde und der Menschlichkeit überhaupt gehört, das eigene Leben selbstverantwortlich zu führen, nicht nur ein blinder Funktionsträger, ein fremdbestimmtes Rädchen im gesellschaftlichen Getriebe zu sein, obliegt es der Hochschule, im Rahmen jeglicher akademischen Bildung über das Fachliche hinaus auch das gesellschaftlich-politische Wirkungsfeld der jeweiligen Wissenschaft dem werdenden Wissenschaftler zu erschließen. Die Hochschule muß sowohl über die gesellschaftlichen Zusammenhänge wie über die politischen Existenzkategorien Orientierung geben. Nur so wird der wissenschaftlich Gebildete ein angemessenes Verhältnis zu seiner Welt gewinnen, das heißt weder verantwortungsloser gesellschaftlicher Ignoranz noch realitätsfernem politischen Schwärmertum anheimfallen. Noch nie in der Geschichte war die Wissenschaft ein solches Politikum wie heute, noch nie war für jede wissenschaftliche Bildung eine gesellschaftlich-politische Bewußtseinserhellung und Weltorientierung so nötig wie in unserer Zeit.

## V. Ausblick

Als Fazit noch ein paar abschließende Bemerkungen: Die für manche Epochen charakteristische Distanz zwischen Hochschule und Gesellschaft hat sich in der Gegenwart erheblich verringert. Die Gesellschaft stellt der Hochschule eine Fülle von Aufgaben; die Entwicklung von Forschung und Lehre wird von gesellschaftlichen Bedürfnissen in hohem Maße bestimmt. Umgekehrt wird die Gesellschaft in unserer Zeit stärker als je von der Wissenschaft und damit auch von deren repräsentativer Institution beeinflußt und geprägt.

Die erste Konklusion daraus ist wohl, daß beide, Universität und Gesellschaft, ihre wechselseitige Verantwortung sehen und ernst nehmen müssen — auf mancherlei Ebenen, von der finanziellen Förderung von Forschung und Lehre durch den Staat bis hin zum kritisch-engagierten politischen Selbstbewußtsein der Wissenschaft.

Zum zweiten ist die Wahrung der institutionell-rechtlichen Autonomie der Hochschule — angesichts der starken faktischen Einflüsse, die die Hochschule fremden Kräften und Motiven aussetzen — gerade heute besonders nötig. Die Prinzipien der Forschungs- und Lehrfreiheit, der Unabhängigkeit der Hochschullehrer und der akademischen Selbstverwaltung müssen auch künftig gesichert bleiben.

Drittens aber verlangt gerade der intensive Bezug der verschiedenen hier nur kurz erwähnten Forschungsrichtungen zur gesellschaftlichen Praxis eine dauernde selbstkritische Besinnung der Wissenschaft auf ihr eigenes Ethos, da gerade jener Praxisbezug die Gefahr einer Selbstentfremdung der Wissenschaft (als dem Ringen um Wahrheit) mit sich bringen kann.

So sehr es auf die wahrheits- und freiheitsbejahende Haltung der führenden Kräfte des ganzen Gemeinwesens ankommt, die Zukunft der Hohen Schule liegt also nicht zuletzt in den Händen der akademischen Bürger selbst.

Die Frage nach den Zukunftsperspektiven der Wissenschaft und der geistigen Freiheit in unserer Gesellschaft kann weder eine optimistische noch eine pessimistische Antwort erwarten; denn, wie Denis de Rougemont einmal gesagt hat, Optimismus wie Pessimismus sind Antworten auf die Frage: „Was wird passieren?“. Mit eben dieser Frage hätte jedoch der Mensch als Person, als verantwortliches Wesen bereits abgedankt. Er darf nicht fragen: „Was wird passieren?“ — die ihm gemäße Frage lautet: „Was kann man tun?“. Das gilt auch für die Hochschule und für die, denen ihr Schicksal am Herzen liegt.