

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Henry A. Kissinger

Die Vietnam-
Verhandlungen

Wolfgang Bergsdorf

Schulpolitik in beiden Teilen
Deutschlands

B 13/69
29. März 1969

Henry A. Kissinger, Dr. phil., Professor für politische Wissenschaft und Direktor des Internationalen Seminars der Harvard Universität, geb. 27. Mai 1923 in Fürth.

Veröffentlichungen u. a.: Nuclear Weapons and Foreign Policy, 1957; The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy, 1961; The Troubled Partnership: A Reappraisal of the Atlantic Alliance, 1965, deutsch: Was wird aus der westlichen Allianz?, Düsseldorf 1965.

Wolfgang Bergsdorf, Referent im Kulturpolitischen Büro der CDU/CSU in Bonn und Redakteur des „Kulturpolitischen Informationsdienstes“, Studium der Politischen Wissenschaften und Soziologie in Bonn, Köln und München, Autor bildungs- und wissenschaftspolitischer Beiträge für Rundfunkanstalten, Wochenzeitungen und Zeitschriften (vgl. auch: Hochschul- und Wissenschaftspolitik im geteilten Deutschland. Eine vergleichende Darstellung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1/69 v. 4. 1. 1969).

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

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

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Die Vietnam-Verhandlungen

Die Friedensverhandlungen in Paris sind gekennzeichnet durch das klassische Vietnam-Syndrom: Optimismus wechselt ab mit Bestürzung, auf Euphorie folgt Enttäuschung. Die Einstellung der Bombenangriffe erzeugte eine Welle von Hoffnung. Aber gleich darauf begann die Kontroverse mit Saigon wegen seiner Teilnahme an den Gesprächen. Vom Inhalt dieser Streitfrage einmal abgesehen, müssen wir uns über eines im klaren sein: Es ist unwahrscheinlich, daß ein Bürgerkrieg, der seit zwanzig Jahren eine Gesellschaft zerfleischt und in den die Großmächte hineingezogen worden sind, mit einem einzigen dramatischen Streich beendet wird. Selbst wenn es gegenseitiges Vertrauen gäbe — eine nicht gerade im Überfluß vorhandene Sache —, wäre mit langwierigen Verhandlungen zu rechnen; so verwickelt sind die Fragen und so schwierig ist es, ihren wechselseitigen Zusammenhang zu erfassen. Während des ganzen Krieges war es schwer, Kriterien zu finden, an denen sich Fortschritte messen ließen; und dies gilt unverändert für die Verhandlungen. Das Dilemma ist: Von fast jeder Äußerung über Vietnam kann man annehmen, daß sie wahr ist; nur ist Wahrheit leider keine Garantie für sachliche Bedeutung.

Die Abfolge der Ereignisse, die zu den Verhandlungen führten, begann wahrscheinlich mit dem Besuch General Westmorelands in Washington im November 1967. Damals erklärte General Westmoreland in einer gemeinsamen Sitzung des Kongresses, man sei im Begriff, den Krieg militärisch zu gewinnen. Er nannte „Anzeiger“ des Fortschritts und sagte, voraussichtlich könne man Ende 1968 mit

einem begrenzten Abzug amerikanischer Kampftruppen beginnen. Am 17. Januar 1968 hob Präsident Johnson in seiner Botschaft über die Lage der Nation hervor, daß das Befriedigungsprogramm — die Ausdehnung der Herrschaft Saigons auf die ländlichen Gebiete — befriedigende Fortschritte mache. 67 Prozent der Bevölkerung Südvietnams lebten in verhältnismäßig sicheren Gebieten; man erwarte ein Ansteigen dieser Zahl. Eine Woche später warf die Tet-Offensive die Annahmen der amerikanischen Strategie über den Haufen.

Wo lag der Fehler? Der Hauptmangel war ein Denken in falschen Begriffen; die Tendenz, traditionelle Grundsätze der Strategie und der

Wolfgang Bergsdorf:

Schulpolitik in beiden Teilen

Deutschlands S. 21

„Nationbildung“ auf eine Situation anzuwenden, zu der sie nicht paßten.

Die amerikanische Militärstrategie folgte der klassischen Lehre, wonach der Sieg von der Herrschaft über das Gelände und der Zermürbung des Gegners abhängt. Deshalb stationierte man die amerikanischen Streitkräfte zum größten Teil entlang den Grenzen Südvietnams, um eine feindliche Invasion zu verhindern, sowie im zentralen Hochland, wo die meisten regulären nordvietnamesischen Truppen — traditionell militärisch organisierte Einheiten — konzentriert waren. Die Theorie war, daß eine Niederlage der regulären Truppen den Zerfall der Guerillas nach sich ziehen werde. Um zu siegen, komme es darauf an, den Nordvietnamesen Verluste, die bedeutend größer als die unsrigen wären, solange zuzufügen, bis diese Verluste für Hanoi „untragbar“ würden.

Mit freundlicher Genehmigung der Herausgeber dem Januar-Heft der New Yorker Vierteljahresschrift *Foreign Affairs* entnommen. (Copyright by the Council on Foreign Relations Inc., New York.)
Übersetzung: Karl Römer, Bad Godesberg.

Diese Strategie ließ zweierlei außer acht: a) das Wesen des Guerillakrieges, b) die Asymmetrie in den Auffassungen darüber, was untragbare Verluste seien. Der Guerillakrieg unterscheidet sich von traditionellen militärischen Operationen dadurch, daß es bei ihm nicht in erster Linie um Herrschaft über ein Territorium, sondern um Kontrolle der Bevölkerung geht. Diese hängt teilweise von psychologischen Kriterien ab, besonders vom Gefühl der Sicherheit. Kein positives Programm kann erfolgreich durchgeführt werden, wenn sich nicht die Bevölkerung sicher vor Terror oder Repressalien fühlt. Guerillas versuchen selten, Grund und Boden zu halten; ihre Taktik besteht darin, durch Terror und Einschüchterung von der Zusammenarbeit mit den regulären Behörden abzuschrecken.

Die unterschiedliche Besiedlungsdichte in Vietnam macht dieses Problem besonders akut. Über 90 Prozent der Bevölkerung leben in der Küstenebene und im Mekong-Delta; das zentrale Hochland und die Grenzgebiete sind nahezu unbevölkert. 80 Prozent der amerikanischen Streitkräfte wurden in Gebieten konzentriert, in denen weniger als 4 Prozent der Bevölkerung lebten; der Schauplatz der militärischen Operationen war geographisch weit entfernt von dem der Guerillakämpfe. Wie nordvietnamesische theoretische Schriften nie müde wurden zu betonen, konnten die Vereinigten Staaten nicht gleichzeitig das Territorium halten und die Bevölkerung beschützen. Indem sich die amerikanische Strategie für den militärischen Sieg durch Zermürbung entschied, brachte sie hervor, was zum charakteristischen Zug des Vietnam-Krieges wurde: militärische Erfolge, die nicht in dauernde politische Vorteile umgesetzt werden konnten. (Selbst das Ziel, die Infiltration zu stoppen, war in den weglosen, fast undurchdringlichen Dschungelgebieten entlang der kambodschanischen und der laotischen Grenze nur sehr schwer zu erreichen.)

Infolgedessen hatte die amerikanische Vorstellung von Sicherheit nur wenig mit den Erfahrungen der vietnamesischen Dorfbewohner gemein. Auf amerikanischen Karten zeigten ver-

schiedene Farben säuberlich an, zu welchen von drei Kategorien ein Gebiet gehörte: ob es unter der Herrschaft der Regierung stand, ob es umkämpft war oder ob es von den Vietcong kontrolliert wurde. Die formalen Kriterien waren kompliziert, und die Klassifizierung beruhte weitgehend auf den Berichten von Offizieren, denen es im Laufe ihrer kurzen Dienstzeit (ganze zwölf Monate) so gut wie unmöglich war, die Unwägbarkeiten und Nuancen zu erfassen, welche die eigentlichen Elemente der Herrschaft in den ländlichen Gebieten Vietnams ausmachen. Zur ersten Kategorie rechneten in der Hauptsache alle Dörfer, in denen die Regierung irgendwie vertreten war; als „umkämpft“ wurden Gebiete bezeichnet, wo das Einrücken von Regierungskadern vorgesehen war. Der amerikanische Sicherheitsbegriff war ein Ausdruck westlicher Verwaltungstheorie; man ging davon aus, daß die Herrschaft mehr oder weniger ausschließlich in den Händen einer der kämpfenden Parteien sein müsse.

Aber die wirkliche Lage in Vietnam war ganz anders. Eine realistische Sicherheitskarte hätte wenig Gebiete mit ausschließlicher Herrschaft einer der beiden Parteien gezeigt; was der vietnamesische Dorfbewohner so durchdringend zu spüren bekam, war gerade die Allgegenwart beider Seiten. Saigon kontrollierte tagsüber einen großen Teil des Landes in dem Sinne, daß Regierungstruppen, sofern sie stark genug waren, sich überall bewegen konnten; die Vietcong beherrschten einen großen Teil derselben Bevölkerung bei Nacht. Die Dorfbewohner mußten abwägen zwischen der Anwesenheit der Regierungsvertreter bei Tag und ihrer Abwesenheit nach Dunkelwerden — dann nämlich zogen sich Saigons Kader fast stets in die Kreis- oder Provinzhauptstädte zurück. Wenn bewaffnete Gruppen von Verwaltungsbeamten die Dörfer bei Nacht für unsicher hielten, konnte man von den Dorfbewohnern schwerlich Widerstand gegen die Guerillas erwarten. Der typische Zustand in Vietnam war somit der der Doppelherrschaft; die Dorfbewohner gehorchten jeweils der Macht, die während eines bestimmten Teils des Tages dominierte.

Die politische Wirkung dieser Doppelherrschaft war jedoch keineswegs symmetrisch. Um erfolgreich zu sein, mußte die Regierung eine sehr große Fähigkeit, Schutz zu bieten, demonstrieren; wahrscheinlich weit über 90 Prozent. Das Ziel der Guerillas war im wesentlichen negativ: zu verhindern, daß sich die Autorität der Regierung konsolidierte. Sie brauchten nicht alle Vorhaben der Regierung zu vereiteln; in einigen Gebieten machten sie gar keinen Versuch, sie zu stören. Sie mußten nur demonstrieren, daß sie fähig waren, Personen zu bestrafen, die sich uneingeschränkt zu Saigon bekannten. Hin und wieder ein Mord oder ein Überfall genügte, das Vertrauen auf Monate hinaus zu erschüttern.

Die Nordvietnamesen und die Vietcong verfügten über einen weiteren Vorteil, den sie geschickt nutzten. Amerikanische „Siege“ waren nichtig, wenn sie nicht die Voraussetzungen für den späteren Abzug schufen. Die Nordvietnamesen und die Vietcong, die in ihrem eigenen Lande kämpften, brauchten nur Kräfte zu unterhalten, die ihre Herrschaft über die Bevölkerung sichern konnten, wenn die Amerikaner eines Tages kriegsmüde sein würden. Wir führten einen militärischen Krieg, unsere Gegner einen politischen. Wir strebten nach physischer Zermürbung, unsere Gegner nach unserer psychologischen Erschöpfung. Im Laufe des Kampfes verloren wir eine Hauptmaxime des Guerillakrieges aus dem Auge: Der Guerilla gewinnt, wenn er nicht verliert. Die herkömmliche Armee verliert, wenn sie nicht gewinnt. Die Nordvietnamesen benutzten ihre regulären Truppen so, wie der Stierkämpfer sein Tuch benutzt — sie veranlaßten uns damit, immer wieder in Gebiete vorzustoßen, die politisch nur wenig Bedeutung besaßen.

Die Strategie der Zermürbung schwächte die Guerillas nicht und war auch gegenüber den nordvietnamesischen regulären Truppen problematisch. Da Hanoi keinen Versuch machte, ein Gebiet zu halten, und da das Terrain des zentralen Hochlands die Bewegungen der Nordvietnamesen der Beobachtung entzog, war es schwierig, die gegnerischen Kräfte zum

Kämpfen zu bringen — außer an Stellen, die sie selbst wählten. Tatsächlich wurden die meisten Gefechte von der anderen Seite angefangen; das ermöglichte es Hanoi, seine Verluste (und unsere) zumindest in bestimmten Grenzen zu halten. Die sogenannten *kill-ratios*, d. h. das jeweilige Verhältnis der Zahl der amerikanischen zur Zahl der nordvietnamesischen Verluste, waren höchst unzuverlässige Anzeiger. Selbst wenn die Zahlen stimmten, waren sie doch irrelevant, weil der Maßstab des „Untragbaren“ für Amerikaner, die Tausende von Meilen von der Heimat entfernt kämpften, viel niedriger lag als für Nordvietnamesen, die in Vietnam kämpften.

All das führte dazu, daß unsere militärischen Operationen in keinem rechten Verhältnis zu unseren erklärten politischen Zielen standen. Die Schaffung einer politischen Basis schritt qualvoll langsam voran; unsere Diplomatie und unsere Strategie wurden isoliert voneinander gesteuert. Präsident Johnson hatte wiederholt verkündet, wir seien bereit zu verhandeln — bedingungslos, zu jeder Zeit, an jedem Ort. Damit wurde die Wahl des Zeitpunkts für Verhandlungen praktisch der Gegenseite überlassen. Aber außer für den Fall eines vollständigen Zusammenbruchs des Gegners war unsere militärische Entfaltung nicht geeignet, Verhandlungen zu unterstützen. Für Verhandlungszwecke wäre unsere Position mit 100prozentiger Kontrolle über 60 Prozent des Landes besser gewesen als mit 60prozentiger Kontrolle über 100 Prozent des Landes.

Das Bemühen, Saigons politische Herrschaft zu stärken, stieß auf andere Probleme. Um wirksam zu sein, mußte das sogenannte Pazifizierungsprogramm zwei Voraussetzungen erfüllen: a) es mußte Sicherheit für die Bevölkerung bieten; b) es mußte eine politische und institutionelle Verbindung zwischen den Dörfern und Saigon schaffen. Keine der beiden Bedingungen wurde jeweils erfüllt. Die Ungeduld, „Fortschritte“ in der Zermürbungsstrategie aufweisen zu können, veranlaßte uns, für den Schutz der Bevölkerung zu wenig Energie aufzuwenden; und es gab kein Konzept für

die Schaffung eines politischen Gerüsts, das Saigon mit dem flachen Lande verbände. Die Folge war, daß wirtschaftliche Vorhaben eine übergroße Bürde zu tragen hatten. In Vietnam wie in den meisten Entwicklungsländern besteht das dringendste Problem nicht darin, ein politisches Gerüst zu *stützen*, sondern ein solches Gerüst erst zu *schaffen*. Wirtschaftlicher Fortschritt, der die bestehenden Systeme von Verpflichtungen — gewöhnlich persönlicher oder feudaler Natur — untergräbt, verstärkt noch das Bedürfnis nach politischen Institutionen. Unsere Mißerfolge in Vietnam — das ist ein ironischer Aspekt dieses Krieges — sind darauf zurückzuführen, daß wir, die wir uns doch zu einer idealistischen Philosophie bekennen, uns allzusehr auf materielle Faktoren verlassen haben. Die Kommunisten dagegen, die eine materialistische Anschauung vertreten, verdanken viele ihrer Erfolge ihrer Fähigkeit, eine Antwort auf die Frage nach dem Wesen und der Grundlage politischer Autorität zu geben.

Die Tet-Offensive brachte die Schwächen — oder, wie die Nordvietnamesen sagen, die inneren Widersprüche — der amerikanischen Position alle zusammen an den Tag. Gewiß, vom rein militärischen Standpunkt war Tet ein amerikanischer Sieg. Die Verluste der Vietcong waren sehr hoch; in vielen Provinzen kam die Vietcong-Infrastruktur der Guerillas und Schattenbehörden an die Oberfläche und konnte von den amerikanischen Streitkräften schwer angeschlagen werden. Aber in einem Guerillakrieg sind rein militärische Erwägungen nicht entscheidend; psychologische und politische Faktoren spielen eine mindestens ebenso große Rolle.

Und auf dieser Ebene war die Tet-Offensive für Saigon und die Vereinigten Staaten eine politische Niederlage auf dem Lande. Die Dörfer waren von zwei Seiten bedrängt worden. Die Vereinigten Staaten und Saigon hatten versprochen, daß sie eine ständig wachsende Zahl von Dörfern schützen könnten. Die Vietcong hatten dergleichen nie für sich beansprucht; sie hatten lediglich behauptet, daß sie die wahre Macht in den Dörfern seien, und de-

nen Vergeltung angedroht, die mit Saigon oder den Vereinigten Staaten zusammenarbeiteten. Wie so oft in der Vergangenheit machten die Vietcong ihre Behauptung wahr. Etwa zwanzig Provinzhauptstädte wurden besetzt. Obwohl die Vietcong keine von ihnen (außer Hué) länger als ein paar Tage hielten, waren sie doch lange genug dort, um Hunderte von Vietnamesen auf Grund vorbereiteter Listen hinzurichten. Der Ausdruck „sicheres Gebiet“ hatte für vietnamesische Zivilisten nie die gleiche Bedeutung wie für Amerikaner; aber wenn er überhaupt einen Sinn hatte, so bezog er sich auf die Provinz- und Kreishauptstädte. Und gerade dort forderte die Tet-Offensive die meisten Opfer. Die Vietcong hatten etwas demonstriert, was an Bedeutung weit über militärische Erwägungen hinausreichte: Für vietnamesische Zivilisten gibt es keine sicheren Gebiete. Das hat die ohnehin schon starke Tendenz der vietnamesischen Bevölkerung, die Entwicklung abzuwarten und sich nicht unwiderruflich mit der Saigoner Regierung einzulassen, noch weiter verstärkt. Der Abzug von Regierungstruppen aus den ländlichen Gebieten zum Schutz der Städte und die darauffolgende Steigerung der Vietcong-Aktivität in den Dörfern selbst bei Tage haben diesem Trend weiteren Auftrieb gegeben. Ein Resultat der Tet-Offensive war dies: sie verzögerte — vielleicht auf unabsehbare Zeit — die Konsolidierung der Regierungsautorität, und „Sieg“ im Guerillakrieg kann man sinnvoll nur als Konsolidierung der Regierungsautorität definieren.

Aus all diesen Gründen war die Tet-Offensive die Wasserscheide der amerikanischen Kriegführung. Wie wirksam unsere Aktionen auch sein mochten, eines war jetzt klar: die geltende Strategie konnte ihre Ziele nicht in einem Zeitraum und mit einem Kraftaufwand erreichen, die für das amerikanische Volk politisch annehmbar waren. Diese Einsicht bewog Washington, für die Zahl der in Vietnam eingesetzten Truppen erstmalig eine Höchstgrenze festzulegen. Als der militärischen Führung in Vietnam die geforderten sehr umfangreichen Verstärkungen verweigert wurden, sah sie sich

genötigt, von ihrer peripheren Strategie allmählich zu einer Strategie überzugehen, deren Hauptziel der Schutz der dichtbevölkerten Gebiete war. Das machte die Hinwendung zu einer politischen Lösung unvermeidlich und be-

zeichnete den Beginn der Suche nach einem Verhandlungsfrieden. So wurde der Boden bereitet für Präsident Johnsons Rede vom 31. März 1968, die den Anstoß zu den gegenwärtigen Verhandlungen gab.

Das Milieu der Verhandlungen

Natürlich ist das populäre Bild, wonach im Mai 1968 Verhandlungen begonnen haben, nur teilweise richtig. Die Vereinigten Staaten und Hanoi sind nur selten ganz ohne Fühlung miteinander gewesen, seit die Eskalation des amerikanischen Einsatzes in Vietnam ihren Anfang nahm. Nicht alle diese Kontakte waren direkt. Manchmal hatten sie die Form öffentlicher Erklärungen. Zwischen 1965 und 1968 legten die einzelnen Parteien ihre Positionen öffentlich vor verschiedenen Foren dar: Hanoi verkündete Vier Punkte, die Nationale Befreiungsfront (NLF) Fünf Punkte, Saigon Sieben Punkte und die Vereinigten Staaten (vielleicht dank ihrer größeren Bürokratie) Vierzehn Punkte.

Nach diesen öffentlichen Erklärungen zu urteilen, besteht anscheinend ziemlich weitgehende Übereinstimmung über einige allgemeine Grundsätze, nämlich: daß das Genfer Abkommen die Grundlage einer Regelung bilden könnte, daß die amerikanischen Truppen eines Tages abgezogen werden sollen, daß die Wiedervereinigung Vietnams durch direkte Verhandlungen zwischen den Vietnamesen herbeigeführt werden soll und daß es in Vietnam nach einer Regelung keine ausländischen Stützpunkte geben soll. Die Vereinigten Staaten haben wissen lassen, daß drei von Hanois Vier Punkten für sie akzeptabel sind ¹⁾.

¹⁾ Es sind dies: Abzug der amerikanischen Streitkräfte; Erfüllung des Punktes des Genfer Abkommens, der die Neutralität Nord- und Südvietnams fordert; Wiedervereinigung auf der Grundlage der Wünsche des Volkes. Die Vereinigten Staaten lehnen den dritten Punkt ab, der besagt, daß die innere Ordnung Südvietnams auf der Grundlage des NLF-Programms gestaltet werden soll. Sie haben sich jedoch bereit erklärt, das NLF-Programm — unter anderem — zu berücksichtigen.

Uneinigkeit besteht über den Status der Streitkräfte Hanois im Süden; Hanoi hat noch nicht einmal zugegeben, daß es überhaupt Streitkräfte im Süden hat, doch verfügt es über eine vorbereitete „Rückzugsposition“, nämlich die These, daß nordvietnamesische Truppen im Süden nicht als „Ausländer“ betrachtet werden könnten. Ebenfalls umstritten ist die Rolle der NLF. Saigon spricht der NLF eine selbständige politische Rolle ab; die NLF bezeichnet Saigon als Marionettenregime. Es besteht auch kein Einvernehmen darüber, was jene Vorschläge, die auf beiden Seiten ähnlich lauten, wirklich bedeuten und wie sie durchgeführt werden sollen.

Neben Verhandlungen durch öffentliche Erklärungen hat es auch geheime Kontakte gegeben, die in vielen Büchern und Artikeln geschildert worden sind ²⁾. Man hat behauptet, diese Kontakte seien fehlgeschlagen, weil es unseren Regierungsstellen an Phantasie oder an Koordinierung gefehlt habe. (Es war auch die Rede von vorsätzlicher Sabotage.) Ob diese Kritik berechtigt ist oder nicht, wird man erst in vielen Jahren genau beurteilen können. Aber es steht fest, daß viele Kritiker das Problem allzusehr vereinfachen. Nicht immer mag guter Wille vorhanden gewesen sein; aber selbst wenn er auf allen Seiten die treibende Kraft wäre, könnte man nicht mit schnellen, dramatischen Ergebnissen rechnen. Denn alle Parteien sehen sich riesigen Schwierigkeiten gegenüber. Jede Seite hat die Tendenz, die Manövrierefreiheit der anderen zu überschät-

²⁾ Siehe zum Beispiel Kraslow und Loory, *The Secret Search for Peace in Vietnam*, New York, Random House 1968.

zen, und das hat so gut wie sicher den gegenseitigen Argwohn verstärkt. Es hat bewirkt, daß Hanoi in den Augen Washingtons halsstarrig erscheint und Washington in den Augen Hanois verschlagen.

Die Hanoi Regierung ebenso wie die Vereinigten Staaten sind in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt durch die Mentalität der Bevölkerung Südvietnams, die in letzter Instanz über den Ausgang des Konflikts entscheiden wird. Das vietnamesische Volk hat nahezu die Hälfte seiner Geschichte unter Fremdherrschaft verbracht. Es hat sich einen bemerkenswerten kulturellen und sozialen Zusammenhalt dadurch bewahrt, daß es sich geschickt auf die Realitäten der Macht einstellte. Um zu überleben, mußten die Vietnamesen lernen, fast instinktiv die wirklichen Kräfteverhältnisse abzuschätzen. Wenn Verhandlungen den Eindruck einer verschleierte Kapitulation erwecken, dann wird nichts zum Verhandeln übrigbleiben. Niemand wird mehr zu der Seite halten, die zu verlieren scheint. So sind sich denn alle Parteien bewußt — Hanoi ganz klar, denn es betrachtet Krieg und Verhandeln nicht als getrennte Prozesse; wir auf kompliziertere bürokratische Weise —, daß das *Wie* der Verhandlungen fast ebenso wichtig ist wie das *Was*. Die Choreographie — wie man in die Verhandlungen eintritt, was zuerst geregelt wird und auf welche Art — ist von der Substanz der Fragen nicht zu trennen.

Die Unterhändler müssen also behutsam vorgehen; eine Reihe von Stockungen ist schwer zu vermeiden. Es gibt keine „leichten“ Fragen, denn jede Frage ist symbolisch und präjudiziert deshalb in gewissem Maße die endgültige Regelung. Die Debatte über den Konferenzort, die sich im April und Mai vier Wochen lang hinzog, war ihrem Inhalt nach trivial. Intellektuell beurteilt, waren diese vier Wochen „vergeudet“. Aber sie erfüllten eine nützliche Funktion: sie ermöglichten es den Vereinigten Staaten, Saigon an den Gedanken zu gewöhnen, daß es Verhandlungen geben würde, und gleichzeitig darzutun, daß sie die Ereignisse unter Kontrolle behielten. Es wäre nicht ver-

wunderlich, wenn Hanoi ein ähnliches Problem mit der NLF hätte.

Das gleiche Problem wird illustriert durch Vorgänge im Zusammenhang mit dem Beschluß, die Bombenangriffe einzustellen. Binnen vierundzwanzig Stunden nach der Verkündung des Bombenstopps gaben sowohl Hanoi als auch Saigon äußerst kriegerische Erklärungen ab, die, wörtlich genommen, die bevorstehenden Gespräche von vornherein zum Scheitern verurteilt hätten. Doch ihr wirklicher Zweck war es, die jeweiligen Anhänger im Süden zu beruhigen. Besonders Saigon war in großen Schwierigkeiten. Viele haben es wegen seines Feilschens um den Status der NLF als heillos störrisch bezeichnet. Für Saigon kann jedoch der Status der NLF keine Verfahrensfrage sein; er ist für Südvietnam beinahe das Zentralproblem des Krieges. Zumindest teilweise ist Washington selbst dafür verantwortlich, daß es unterschätzt hat, wie tief und ernst diese Besorgnis Saigons ist.

Die Lage, der sich Washington und Hanoi auf internationaler Ebene gegenübersehen, ist kaum weniger komplex. Der bittere Streit, der in den Vereinigten Staaten um den Vietnam-Krieg geführt wird, dreht sich zu einem großen Teil um die Jahre 1961 und 1962. Zweifellos hat der Umstand, daß damals die geopolitische Bedeutung Vietnams nicht hinreichend analysiert wurde, zu dem heutigen Dilemma beigetragen. Aber die Frage der Bedeutung Vietnams ist durch den Einsatz von 500 000 Amerikanern geklärt worden. Worum es jetzt geht, ist Vertrauen auf amerikanische Versprechungen. So sehr es Mode sein mag, sich über die Ausdrücke „Glaubwürdigkeit“ und „Prestige“ lustig zu machen, sie sind keine leeren Worte; andere Nationen können ihr Handeln nur dann auf das unsrige abstimmen, wenn sie auf unsere Festigkeit zählen können. Der Zusammenbruch des amerikanischen Einsatzes in Vietnam würde viele Kritiker nicht besänftigen; sie würden dem Vorwurf der Fehleinschätzung nur den der Unzuverlässigkeit hinzufügen. Die Länder, deren Sicherheit oder deren nationale Zielsetzung von amerikanischen Verpflichtun-

gen abhängig ist, könnten nur entsetzt sein. In vielen Teilen der Welt — im Nahen Osten, in Europa, in Lateinamerika, auch in Japan — hängt die Stabilität vom Vertrauen auf amerikanische Versprechungen ab. Ein einseitiger Rückzug — oder eine Regelung, die unbeabsichtigt auf das gleiche hinausläufe — könnte deshalb zum Abbau von Hemmungen und zu einer noch gefährlicheren internationalen Lage führen. Kein verantwortlicher amerikanischer Politiker kann diese Gefahren einfach beiseite schieben.

Hanois Position ist mindestens ebenso kompliziert. Seine Sorgen sind nicht global, sie sind fremdenfeindlich vietnamesisch (wozu freilich hegemoniale Ambitionen in Laos und Kambodscha gehören). Aber Hanoi ist in hohem Grade abhängig von der internationalen Umwelt. Ohne fremde materielle Hilfe könnte es den Krieg nicht fortsetzen, und fast in gleichem Maße ist es auf die Gunst der Weltmeinung angewiesen. Jedes Ereignis, das die Aufmerksamkeit der Welt vom Vietnam-Krieg ablenkt, verschlechtert daher Hanois Verhandlungsposition. Von diesem Standpunkt war der sowjetische Einmarsch in die Tschechoslowakei ein schwerer Schlag für Hanoi.

Hanois Überlebensspielraum ist so schmal, daß ihm genaues Kalkulieren zur zweiten Natur geworden ist; seine Vorsicht grenzt an Besessenheit. Seine Verhandlungsposition hängt von einer präzisen Einschätzung internationaler Faktoren ab — besonders was den Dschungel der intra-kommunistischen Beziehungen betrifft. Um seine Autonomie zu wahren, muß Hanoi geschickt zwischen Peking, Moskau und der NLF manövrieren. Es hat nicht den Wunsch, völlig abhängig von einem der kommunistischen Giganten zu werden. Da diese aber miteinander in heftiger Fehde liegen, verstärken sie Hanois ohnehin schon starke Tendenz zu vieldeutigen Formulierungen. Kurz, Hanois Manövrierfreiheit ist stark eingeschränkt.

Das gleiche gilt für die Sowjetunion, die durch ihre umfangreiche Hilfeleistung für Hanoi halb und halb am Krieg beteiligt ist. Moskau

muß von widerstreitenden Neigungen hin- und hergerissen sein. Ein voller Sieg Hanois würde Peking im Ringen um Einfluß auf die kommunistischen Parteien der Welt begünstigen; er würde die chinesische These stützen, daß Unnachgiebigkeit gegenüber den Vereinigten Staaten zwar nicht gefahrlos, aber immerhin noch praktizierbar sei. Andererseits würde eine Niederlage Hanois die Unfähigkeit der Sowjetunion demonstrieren, kommunistische „Bruder“-länder vor den Vereinigten Staaten zu schützen. Sie würde außerdem eine potentielle Barriere gegen den chinesischen Einfluß in Südostasien schwächen und Peking in den Stand setzen, seinen vollen Zorn über Moskau auszugießen. Es scheint, als wäre Moskau lange Zeit durch widersprüchliche Erwägungen und bürokratische Trägheit gelähmt gewesen.

Die Ereignisse in der Tschechoslowakei haben Moskaus Nützlichkeit noch weiter verringert. Wir würden die hohen Kosten unserer schwächlichen Reaktion auf die Ereignisse in der Tschechoslowakei noch mehr vergrößern, wenn unsere Bundesgenossen unser Verhalten als Gegenleistung dafür deuten könnten, daß die Sowjetunion uns in Südostasien aus der Patsche hilft. Washington muß deshalb sehr behutsam vorgehen, wenn es mit Moskau über die Vietnam-Frage verhandelt. Es liegt nicht im amerikanischen Interesse, dem schon weitverbreiteten Vorwurf, die Supermächte opfereten ihre Verbündeten, um ihre Einflußsphären zu wahren, neue Nahrung zu geben.

Dieser Stand der Dinge würde hinreichend erklären, warum die Verhandlungen langwierig und mit scheinbaren Pattsituationen durchsetzt sein werden. Hinzu kommt aber, daß zwischen dem kulturellen und bürokratischen Stil Hanois und dem Washingtons ein Abgrund klafft. Man kann sich schwer zwei Gesellschaften vorstellen, die so wenige Voraussetzungen für gegenseitiges Verständnis mitbringen, wie die vietnamesische und die amerikanische. Geschichte und Kultur im Verein haben die Vietnamesen fast krankhaft mißtrauisch gemacht. Da das Überleben immer von einer hohen Geschicklichkeit im Umgang mit physisch stärker-

ren Fremden abhing, ist der vietnamesische Kommunikationsstil indirekt und — nach amerikanischen Maßstäben — unaufrichtig; er vermeidet eindeutige Festlegungen und offene Kraftproben. Die Furcht, hereingelegt zu werden, scheint fast alle anderen Erwägungen zu überschatten. Selbst wenn die Vereinigten Staaten Hanoi Maximalprogramm akzeptierten, könnte es noch zu einem monatelangen Feilschen kommen, in dessen Verlauf Hanoi unsere „Kniffe“ studieren und sich Gewißheit verschaffen würde, daß mit weiteren Konzessionen nicht zu rechnen wäre.

Diese Tendenzen werden verstärkt durch die kommunistische Ideologie, welche die Vereinigten Staaten für feindlich ihrem ganzen Wesen nach erklärt, und durch Hanoi Erfahrungen aus früheren Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten. Hanoi mag durchaus das Gefühl haben, daß die Genfer Konferenzen von 1954 und 1962 (über Laos) ihm einen Teil dessen raubten, was es auf dem Schlachtfeld errungen hatte.

All das zusammen erzeugt den besonderen Verhandlungsstil Hanoi: die sorgfältige Planung, die subtilen, indirekten Methoden, die Vorliebe für dunkle Äußerungen, die gegenüber Feind wie Freund (beides scheint für Hanoi gleich wichtig zu sein) möglichst viele Wege offenlassen. Nordvietnams Diplomatie arbeitet zyklisch; Erkundungsvorstoß wechselt ab mit Rückzug, um die Reaktion des Gegners einschätzen zu können; dann folgt ein neuer diplomatischer Vorstoß, der entweder die Gewinne der vorigen Phase konsolidieren oder einen anderen Weg ausprobieren soll. In diesem Sinne dienten viele Kontakte mit Hanoi, die uns „fruchtlos“ erschienen, von Hanoi Standpunkt wahrscheinlich dem Zweck, das Terrain abzustecken. Die Methoden der nordvietnamesischen Diplomatie sind nicht sehr verschieden von der Militärstrategie der Vietcong, und manchmal erscheinen sie uns ebenso undurchschaubar wie diese.

Wenn diese Ansicht richtig ist, sind wenige Schritte der Nordvietnamesen zufällig; selbst von der undeutlichsten Kommunikation steht

zu vermuten, daß sie einen Zweck verfolgt. Das ist jedoch ein Stil, der sich nicht leicht jener Art von Analyse erschließt, die unsere Stärke ist: der pragmatischen, juristischen Zergliederung einzelner Fälle. Hanoi macht die Planung zum Fetisch, Washington ist allergisch gegen sie. Wir ziehen es vor, jede Sache für sich zu behandeln, wenn sie akut wird. Eine Ankündigung, daß die Vereinigten Staaten verhandlungsbereit sind, garantiert nicht, daß eine Verhandlungsposition existiert oder daß die amerikanische Regierung ihre Ziele artikuliert hat.

Im Vorbereitungsstadium einer Konferenz wirken gewöhnlich zwei Gruppen in der amerikanischen Bürokratie zusammen, um die Ausarbeitung einer Verhandlungsposition zu vereiteln: diejenigen, die gegen Verhandlungen sind, und diejenigen, die dafür sind. Die Gegner pflegen Verhandlungen mit Kapitulation gleichzusetzen; wenn sie sich überhaupt zur Diskussion von Bedingungen bereit finden, dann nur, um die Kapitulationsbedingungen für den Feind festzulegen. Die Befürworter von Verhandlungen kennen diese Tendenz und wissen auch, daß die Spitze Aufwand zur Klärung von Streitigkeiten ohne unmittelbare praktische Folgen scheidet; so weichen sie gleichfalls der Frage aus. Zudem dient eine Verzögerung ihren eigenen Zwecken, denn dadurch gewinnen sie Handlungsfreiheit im Konferenzsaal.

Pragmatismus und Bürokratie im Verein erzeugen auf diese Weise einen diplomatischen Stil, der gekennzeichnet ist durch Starrheit vor Beginn formeller Verhandlungen und übermäßige Berücksichtigung taktischer Erwägungen, sobald die Verhandlungen begonnen haben. In den Vorbereitungsphasen fehlt uns im allgemeinen ein Verhandlungsprogramm; während der Konferenz pflegen Gesichtspunkte des zweckmäßigsten Vorgehens die internen Diskussionen zu beherrschen. Damit berauben wir uns der Kriterien, nach denen Fortschritte beurteilt werden könnten. Die übergroße Rücksicht auf Taktik unterdrückt das Gefühl für Nuancen und Unwägbarkeiten.

Die Unvereinbarkeit des amerikanischen und des nordvietnamesischen Stils der Diplomatie führte dazu, daß die Kommunikation lange Zeit schwer gestört war, besonders in den Vorbereitungsphasen der Verhandlungen. Während Hanoi sich langsam in Richtung auf Verhandlungen vortastete, bot es seine ganze Erfindungsgabe auf, um klare, förmliche Festlegungen zu vermeiden. Seine Vieldeutigkeit erlaubte ihm, ohne große Gegenleistungen Sondierungen anzustellen; Hanoi ist unerreicht in der Kunst, die Salami in dünnste Scheiben zu schneiden. Es wollte seine Verpflichtungen nicht in einem formellen Dokument, sondern mehr durch den Zusammenhang der Ereignisse definiert wissen, um seine Beziehungen zu Peking und zur NLF nicht aufs Spiel zu setzen.

Washington war für dieses Kommunikationsverfahren nicht gerüstet. Für eine Regierung, die Verpflichtungen mit gerichtlich einklagbaren Verbindlichkeiten gleichsetzt, waren Hanois subtile Änderungen in der Ausdrucksweise schlechterdings unverständlich. In einer Pressekonferenz im Februar 1968 sagte Präsident Johnson: „Soweit ich feststellen kann, hat

Hanoi seinen Kurs seit der allerersten Antwort, die es gab, nicht geändert. Manchmal ändern sie ‚wird‘ in ‚würde‘ oder ‚soll‘ in ‚sollte‘, oder sonst etwas in dieser Art. Aber die Antwort ist immer dieselbe.“ Eine andere Art von Analyse hätte vielleicht gefragt, ob Hanoi wirklich einen Kanal für eine bedeutungslose Mitteilung öffnen würde, zumal seine bisher so sorgfältige Planung einen Tempuswechsel ohne besondere Absicht äußerst unwahrscheinlich erscheinen ließ.

Wenn und Aber beiseite — jedenfalls machte Hanoi auf Washington den Eindruck, listig, verschlagen und hinterhältig zu sein. Und Washington muß auf Hanoi, wenn nicht beschränkt, dann schlaue und zielbewußt gewirkt haben. Die Schwierigkeiten, die den Unterschieden im Verhandlungsstil entsprangen, betrafen nicht so sehr bestimmte Punkte als vielmehr grundsätzliche Fragen wie die, was eine internationale „Verpflichtung“ ist oder was das Wort „Betrug“ bedeutet. Dieses Problem war der Hauptgrund dafür, daß die Auseinandersetzungen über den Bombenstopp in eine Sackgasse gerieten.

Lehren des Bombenstopps

Der Bombardierungsstopp nahm die ersten sechs Monate der Pariser Gespräche in Anspruch. Die offiziellen Positionen waren verhältnismäßig unkompliziert. Der amerikanische Standpunkt war in der sogenannten Formel von San Antonio enthalten, die Präsident Johnson im September 1967 verkündet hatte: „Die Vereinigten Staaten sind bereit, alle Bombardierungen Nordvietnams aus der Luft und von der See aus einzustellen, wenn dies sofort zu produktiven Diskussionen führt. Wir setzen natürlich voraus, daß Nordvietnam, während die Diskussionen ihren Verlauf nehmen, keinen Vorteil aus der Einstellung oder Begrenzung der Bombenangriffe zieht.“ In der Hauptsache blieb der amerikanische Standpunkt während der ganzen Verhandlungen unverändert.

Hanois Reaktion war ebenfalls einfach und hart. Einen klaren Punktgewinn erzielte es mit dem Hinweis, daß es nützliche, aber nicht „produktive“ Gespräche garantieren könne, da dies auch von den Vereinigten Staaten abhängt³⁾. Aber was den Kern der Sache betraf, bestand Hanoi unerbittlich darauf, daß die Bombenangriffe „bedingungslos“ eingestellt werden müßten. Alle amerikanischen Wünsche nach Gegenleistungen wies es zurück, so zum Beispiel die Vorschläge von Außenminister Rusk: Respektierung der entmilitarisierten Zone, keine Angriffe auf süd-vietnamesische Städte, Reduzierung des Maßstabs der militärischen Operationen.

³⁾ Artikel von Wilfred Burchett, in: *The New York Times*, 21. Oktober 1967.

Daß es zu diesem toten Punkt kam, hatte viele Ursachen; aber ein zentrales Problem lag zweifellos darin, daß beide Seiten Schwierigkeiten hatten, ihre wirklichen Sorgen zu artikulieren. Washington fürchtete, „hereingelegt“ zu werden; es glaubte, wenn die Bombenangriffe erst einmal eingestellt wären, würde es politisch schwierig, wenn nicht unmöglich sein, sie selbst angesichts einer großen Provokation wieder aufzunehmen. Es brauchte auch gewisse Zusicherungen darüber, wie die Verhandlungen nach einem Bombenstopp vorangehen würden. Washington wußte, daß ein Bombenstopp, der nicht rasch zu substantiellen Gesprächen führte, innenpolitisch nicht zu vertreten war.

Die legalistische Formulierung dieser Sorgen verdunkelte, worum es eigentlich ging. Wenn die Bombenangriffe unter Bedingungen großer öffentlicher Empörung wiederaufgenommen wurden, würde es viel schwerer sein, Zurückhaltung in der Wahl der Ziele zu üben, und bedeutend schwieriger, sie wiederum einzustellen, um Hanoi Absichten zu erkunden. Der häufig zu hörende Ratschlag, „Risiken für den Frieden auf sich zu nehmen“, ist nur dann vertretbar, wenn man weiß, daß die Folge eines unvorsichtig eingegangenen Risikos vermutlich eher Eskalation als Friede sein wird.

Hanoi seinerseits hatte einen besonderen Grund, auf bedingungsloser Einstellung der Bombenangriffe zu bestehen. Eine so gewitzte Regierung wie Hanoi mußte wissen, daß es in den Beziehungen zwischen souveränen Staaten keine „bedingungslosen“ Akte gibt, schon deshalb, weil zur Souveränität das Recht gehört, veränderte Verhältnisse einseitig neu einzuschätzen. Aber Hanoi hat stets in hohem Maße auf den Druck der Weltmeinung gebaut; die „Rechtswidrigkeit“ der amerikanischen Bombenangriffe war deshalb eine starke politische Waffe. Durch eine Gegenleistung hätte es diesen seinen Anspruch aufs Spiel gesetzt; es hätte zu verstehen gegeben, daß Bombenangriffe unter gewissen Umständen doch berechtigt sein könnten. Hanoi wollte keine Formel, nach der die Vereinigten Staaten mit der Begründung,

die Gegenseite habe ein Übereinkommen verletzt, „rechtmäßig“ die Bombenangriffe wiederaufnehmen konnten. Schließlich war Hanoi daran interessiert, bei seinen Anhängern im Süden den Eindruck zu erwecken — als Symbol des bevorstehenden Sieges —, daß es uns veranlaßt habe, die Angriffe bedingungslos einzustellen. Aus dem gleichen Grunde war es für uns wichtig, daß beide Seiten in Südvietnam daran glaubten, daß es Gegenleistungen gegeben habe.

Die Folge war, daß sechs Monate benötigt wurden, um eine Gegenleistung festzulegen, die als „bedingungslos“ ausgegeben werden konnte. Das Problem des Bombenstopps zog die Frage nach sich, was eine internationale Verpflichtung sei. Was ist die Sanktion für die Verletzung eines Übereinkommens? Lange Zeit verhielten sich die Vereinigten Staaten so, als wäre ihre wichtigste Garantie eine formelle, bindende Verpflichtung Hanois, sich gewisse Beschränkungen aufzuerlegen. Da es aber keinen Gerichtshof gibt, vor dem die Vereinigten Staaten Hanoi verklagen könnten, bestand die amerikanische Sanktion in dem, was die Vereinigten Staaten einseitig tun konnten, falls Hanoi aus der Bombardierungspause „Vorteile ziehen“ sollte. Hanoi Furcht vor den Folgen ist ein besserer Schutz vor Betrug als eine formelle Verpflichtung. Mitzuteilen, was wir unter „Vorteile ziehen“ verstanden, erwies sich als wichtiger, als den Nordvietnamesen eine offizielle Reaktion zu entlocken.

Es scheint, daß mit diesem Verfahren die endgültige Klärung des Problems erreicht worden ist. In seiner Rede, in der er den Bombenstopp ankündigte, betonte Präsident Johnson, Hanoi sei sich über unsere Definition von „Vorteile ziehen“ im klaren. Hanoi hat diese Bedingungen nicht formell anerkannt; vielmehr besteht es darauf, daß die Bombenangriffe bedingungslos eingestellt worden seien. Aber Hanoi kann nicht daran zweifeln, daß der Bombenstopp zu Ende wäre, wenn es die von Außenminister Rusk und Präsident Johnson öffentlich verkündeten Punkte außer acht ließe.

Demonstrieren die Verhandlungen über den Bombenstopp, daß stillschweigendes Aushandeln eine entscheidende Rolle für eine endgültige Regelung spielen kann, so zeigen sie auch, wie außerordentlich gefährlich es ist, den politischen Rahmen zu vernachlässigen. Washington hatte während der ganzen Verhandlungen darauf bestanden, daß Saigon an den Diskussionen zur Sache teilnahme, die einem Bombenstopp folgen sollten. In seiner Rede, mit der er den Bombenstopp ankündigte, ließ Präsident Johnson durchblicken, daß Saigons Teilnahme die Forderung der Formel von San Antonio nach „produktiven Gesprächen“ erfülle. Wie wir dazu kamen, eine Bedingung zu stellen, die im Grunde weder in unserem noch in Saigons Interesse lag, wird — falls überhaupt — erst dann festzustellen sein, wenn die Akten zugänglich sind. Es hätte klar sein müssen, daß die Teilnahme Saigons zwangsläufig die Fragen nach dem Status der NLF und der inneren Struktur Vietnams aufwerfen würde — Fragen, die, wie wir weiter unten sehen werden, in jedermanns Interesse auf ein möglichst spätes Stadium der Verhandlungen verschoben werden sollten.

Nachdem wir Saigons Teilnahme zur Bedingung gemacht hatten, vertraten wir die Formel „Eure Seite, unsere Seite“. Nach dieser Formel sollen Saigon und die NLF an der Konferenz teilnehmen. Jede Seite kann für sich in Anspruch nehmen, sie setze sich aus zwei Delegationen zusammen; der Gegenseite steht es

⁴) Zusammenstöße mit unseren Verbündeten, bei denen beide Seiten behaupten, getäuscht worden zu sein, kommen so häufig vor, daß es naheliegt, strukturelle Ursachen zu vermuten (siehe die Angelegenheit der Skybolt-Raketen, den Atomsperrvertrag, jetzt den Bombenstopp). Wie es scheint, tritt in solchen Fällen auf internationaler Ebene die gleiche bürokratisch verfahrenere Lage ein, die wir oben innerhalb unseres Regierungsapparats feststellten. Wenn eine Frage noch ziemlich abstrakt ist und noch keine Aussicht auf Einigung besteht, neigen unsere Diplomaten dazu, dem Verbündeten, dessen Interessen berührt sind, der aber an den Verhandlungen nicht teilnimmt, unsere Ansichten in einer sanften, zwanglosen Art vorzutragen. Der Bundesgenosse reagiert ebenso vage, und zwar aus

frei zu behaupten, sie habe es in Wirklichkeit nur mit einer Delegation zu tun. So lehnen es die Vereinigten Staaten ab, die NLF als Verhandlungspartner „anzuerkennen“, und lassen nur Hanoi als solchen gelten; Hanoi kann einen ähnlichen Standpunkt beziehen und sich weiterhin weigern, formell mit Saigon zu verhandeln. Es ist schwer, öffentlichen Quellen eindeutig zu entnehmen, ob Saigon dieser Formel jemals zugestimmt und ob es verstanden hat, daß diese Formel darauf hinausläuft, der NLF gleichberechtigten Status einzuräumen ⁴).

Auf den ersten Blick ist Saigons Widerstreben, die Gleichstellung der NLF zu akzeptieren, begreiflich, denn sie berührt alle anderen Probleme, von der Feuereinstellung bis zur inneren Struktur. Vom Gegenstand des Streits einmal abgesehen, hat der öffentliche Zwist zwischen Saigon und Washington das bereits Erreichte aufs Spiel gesetzt. Einen Keil zwischen Washington und Saigon zu treiben, war stets das Ziel Hanois; verwandeln sich die Pariser Gespräche in ein Instrument, dieses Ziel zu erreichen, so wird Hanoi versucht sein, sich ihrer mehr zur politischen Kriegführung als für ernsthafte Diskussionen zu bedienen.

Natürlich gibt es einen Punkt, über den hinaus man Saigon kein Veto in den Verhandlungen einräumen kann. Andererseits ist es nicht unnatürlich, wenn Saigon verlangt, bei Entschei-

drei Gründen: a) er mag irrtümlich annehmen, eine Entscheidung stehe nicht unmittelbar bevor, und es sei daher sinnlos, aus der Sache einen Streitfall zu machen; b) er fürchtet, wenn er die Dinge forciert, werde die Entscheidung gegen ihn ausfallen; c) er hofft, das Problem werde wieder verschwinden, weil eine Einigung unmöglich sei. Wenn dann die Einigung bevorzustehen scheint, fangen die amerikanischen Diplomaten plötzlich mit ungeheurer Eifer an, sich um die Einwilligung des Verbündeten zu bemühen. Dieser fühlt sich allein auf Grund der Intensität und Plötzlichkeit des Drängens hintergangen, während wir schockiert sind, von Einwänden zu erfahren, von denen bisher nie die Rede war. Damit ist nahezu sichergestellt, daß die folgende Kontroverse unter den schwierigsten Bedingungen stattfindet.

dungen, die sein eigenes Land betreffen, ein kräftiges Wort mitzureden. Und es kann unsere Position in Paris nicht stärken, wenn wir zu Beginn der Diskussionen zur Sache öffentliche Auseinandersetzungen über den Status einer Regierung führen, deren Verfassungsmäßigkeit wir in den vergangenen Jahren vor der

Welt nachdrücklich beteuert haben. Die Sackgasse hat bewiesen, daß es zu gefährlich ist, Probleme auf einer *ad-hoc*-Basis zu behandeln; bevor wir in den Verhandlungen ein größeres Stück weitergehen, müssen wir uns einig sein über unsere Endziele und den Weg, sie zu erreichen.

Waffenruhe und Koalitionsregierung

Die Sachverhandlungen stellen die Vereinigten Staaten vor ein schwieriges begriffliches Problem: ob man Schritt für Schritt vorgehen, jeden Punkt „für sich“ diskutieren soll, oder ob man zu Beginn versuchen soll, sich über Endziele zu einigen.

Der Unterschied ist nicht trivial. Werden die Verhandlungen Schritt für Schritt nach einer formellen Tagesordnung geführt, dann ist die Gefahr groß, daß sich der Bombenstopp als Eingang einer weiteren Sackgasse erweist. Die Probleme sind so miteinander verschränkt, daß eine Teilregelung dem Endergebnis vorgreift und folglich dessen ganze Kompliziertheit mitenthält. Gegenseitiges Mißtrauen und Unklarheit über die Endziele wirken als Antrieb, alle Vorschläge einer gründlichsten Prüfung zu unterwerfen und Schutzwälle gegen mögliche Versäumnisse oder böse Absichten zu errichten.

Das wird gut illustriert durch zwei Projekte, die in der öffentlichen Debatte als geeignete Themen für das nächste Stadium der Verhandlung herausgestellt worden sind: Waffenruhe und Koalitionsregierung.

Es galt bisher als Axiom, daß ein Bombenstopp fast automatisch zu einer Waffenruhe führen werde. Doch das Aushandeln eines Waffenstillstands kann gleichbedeutend mit der Herstellung der Vorbedingungen für eine politische Regelung sein. Gäbe es eine Frontlinie und dahinter die unbestrittene Herrschaft je einer Seite, wie in Korea, so wäre die Lösung traditionell und relativ einfach: die beiden Seiten könnten aufhören, aufeinander zu

schießen, und die Frontlinie würde zur Waffenstillstandslinie. Aber in Vietnam gibt es keine Frontlinien; Herrschaft ist nichts territorial Feststehendes, sondern hängt davon ab, wer Streitkräfte in einem gegebenen Gebiet hat, und außerdem von der Tageszeit. Wenn eine Waffenruhe den Regierungskräften erlaubt, sich bei Tag und Nacht unangefochten überall zu bewegen, dann kommt sie einem Sieg Saigons gleich. Wird Saigon am Betreten bestimmter Gebiete gehindert, so bedeutet das praktisch Teilung, die, wie in Laos, dazu tendiert, permanent zu werden. Dabei käme jedoch, anders als in Laos, ein bunter Flickenteppich heraus; Enklaven widerstreitender Loyalitäten wären über das ganze Land verstreut.

Dies würde zusätzliche Probleme nach sich ziehen: 1. Es käme zu heftigen Kämpfen, um noch an möglichst vielen Stellen vor Inkrafttreten des Waffenstillstands die Vorherrschaft der eigenen Partei zu errichten. 2. Die Kontrolle eines etwa ausgehandelten Abzugs der nordvietnamesischen Truppen würde nahezu unmöglich; die örtlichen Behörden in Gebieten mit kommunistischer Vorherrschaft würden zweifellos bestätigen, daß keine auswärtigen Truppen anwesend seien, und würden jeden Versuch einer internationalen Inspektion verhindern. 3. Es würde sich das Problem erheben, ob und wie ein Waffenstillstand auf die Guerillatätigkeit im nichtkommunistischen Teil des Landes anwendbar wäre; mit anderen Worten, wie man mit der Asymmetrie zwischen den Aktionen der regulären Truppen und denen der Guerillas fertig werden sollte.

Reguläre Truppen operieren in einem Maßstab, der eine relativ genaue Definition dessen zuläßt, was erlaubt und was verboten ist; Guerrillastreitkräfte hingegen können durch isolierte Terrorakte wirksam werden, die schwer von normaler krimineller Betätigung zu unterscheiden sind.

Es würde noch viele andere Probleme geben: wer Steuern einzieht und wie; wer die Einhaltung der Waffenruhe durchsetzt und mit welchen Mitteln. Mit anderen Worten: Eine stillschweigende *de-facto*-Feuereinstellung ist vielleicht eher zu erreichen als eine ausgehandelte. Überdies würde vermutlich ein formeller Waffenstillstand die endgültige Regelung beeinflussen und zur Teilung tendieren. Ein Waffenstillstand ist mithin nicht so sehr ein Schritt auf dem Wege zu einer endgültigen Regelung als vielmehr eine Form dieser Regelung selbst.

Das gleiche gilt in noch höherem Grade von einem anderen Hauptthema der Vietnam-Debatte: dem Gedanken einer Koalitionsregierung. Natürlich hat der Terminus zwei verschiedene Bedeutungen: Man denkt dabei entweder an ein Mittel zur Legitimierung der Teilung, ja sogar an einen Deckmantel zur Fortsetzung des Bürgerkrieges, oder man hat eine „wirkliche“ Koalitionsregierung im Sinn, die das ganze Land zu regieren versucht. Im ersteren Falle wäre eine Koalitionsregierung eine Fassade mit nichtkommunistischen und kommunistischen Ministern, die in Wirklichkeit ihre eigenen Teile des Landes regieren würden. Eben dies geschah in Laos, wo jeder Partner der „Koalitionsregierung“ schließlich seine eigenen Streitkräfte und seine eigene Territorialverwaltung besaß. Die Zentralregierung übte keinerlei wirklich gesamtstaatliche Funktionen aus. Jede Seite betrieb ihre eigenen Angelegenheiten — einschließlich des Bürgerkrieges. Aber in Laos beherrschte jede Seite zusammenhängendes Gebiet, nicht eine Anzahl von Enklaven wie in Südvietnam. Von allen Methoden, eine Teilung herbeizuführen, sind Verhandlungen über eine Koalitionsregierung auch deshalb die gefährlichste, weil

die bloße Teilnahme der Vereinigten Staaten an ihnen die politische Landschaft Südvietnams verändern könnte.

Die Frage der Koalitionsregierung ist vielleicht in Südvietnam selbst das am meisten mit Emotionen beladene Problem. Man neigt dort dazu, den Begriff in seiner zweiten Bedeutung aufzufassen: als eine von Saigon und der NLF gemeinsam gebildete Regierung des ganzen Landes. Von amerikanischer Seite kann es natürlich keine Einwände gegen direkte Verhandlungen zwischen Saigon und der NLF geben. Es geht nur darum, ob sich die Vereinigten Staaten an einem Versuch beteiligen sollen, dem Lande eine Koalitionsregierung *aufzudrängen*. Wir müssen daher uns darüber im klaren sein, daß unsere Teilnahme an einem solchen Unternehmen recht wohl die bestehende politische Struktur Südvietnams zerstören und so zu einer kommunistischen Machtübernahme führen kann.

Manche befürworten Verhandlungen über eine Koalitionsregierung aus eben diesem Grunde. Sie sehen darin eine Formel, den politischen Sieg der Kommunisten, den sie für unvermeidlich halten, zu arrangieren, ohne das Gesicht zu verlieren. Aber wer der Meinung ist, daß die politische Evolution Südvietnams nicht von vornherein durch eine amerikanische Entscheidung abgeschnitten werden sollte, der muß sich vergegenwärtigen, daß die Frage einer Koalitionsregierung das undankbarste und heikelste Verhandlungsthema *für Außenstehende* ist.

Der Gedanke, eine Koalitionsregierung repräsentiere einen „Kompromiß“, der eine neue politische Evolution ermöglichen werde, wird den vietnamesischen Verhältnissen schwerlich gerecht. Schon die nichtkommunistischen Gruppen haben demonstriert, wie schwer es Vietnamesen fällt, Differenzen durch Kompromisse beizulegen. Es ist so schlechthin unvorstellbar, daß Parteien, die sich einander seit fünfundzwanzig Jahren mit Mord und Verrat bekämpft haben, in einer Regierungsmannschaft zusammenarbeiten und gemeinsame Anweisungen für das ganze Land erlassen könnten. Das Bild

einer Befehlskette, die von Saigon bis aufs Dorf reicht, trifft nur sehr bedingt auf die nichtkommunistische Regierung in Saigon zu. Es wäre absurd in bezug auf eine Koalitionsregierung. Eine solche Regierung besäße keine andere Autorität als die Befehlsgewalt eines jeden Ministers über die Kräfte, die ihm persönlich oder seiner Partei ergeben wären.

Um die Schwierigkeiten nur an einem Beispiel zu illustrieren: Kommunistische Minister wären im höchsten Grade tollkühn, wenn sie nach Saigon kämen, ohne genügend Streitkräfte zu ihrem Schutz mitzubringen. Aber die Anwesenheit kommunistischer Truppen in der Hochburg der Regierungsmacht würde das politische Kräfteverhältnis in Südvietnam verändern. Die Gefahr bei einer Koalitionsregierung läge darin, daß die nichtkommunistischen Elemente die wirksame Kontrolle über ihre militärischen und polizeilichen Kräfte verlören und nicht mehr in stande wären, sich ausreichend zu verteidigen.

Wie geht es weiter?

Es mag paradox erscheinen, aber wo das Mißtrauen so tief sitzt und die Probleme so verwickelt sind, da erzielt man Fortschritte vielleicht am ehesten dadurch, daß man sich zunächst über die Endziele zu verständigen sucht und erst dann im Detail erörtert, wie man diese Ziele erreichen kann.

Dazu ist es nötig, die Stärken und Schwächen beider Seiten zu analysieren. Hanois Stärke ist, daß es auf vertrautem Boden unter Angehörigen des eigenen Volkes kämpft, während die Vereinigten Staaten weit von der Heimat entfernt kämpfen. Solange Hanoi einige politische Aktivposten im Süden besitzt, behält es die Aussicht auf einen günstigen politischen Ausgang. Es hat gezeigt — was nicht weiter überraschend ist —, daß es die örtliche Situation besser erfaßt und geschickter militärische Operationen für politische Zwecke zu planen versteht. Hanoi baut auf die Weltmeinung und auf den innenpolitischen

Kurz: Verhandlungen mit dem Ziel, dem Land eine Koalitionsregierung von außen aufzunötigen, würden vermutlich den politischen Prozeß in Südvietnam merklich und unwiderruflich verändern, da Vietnamesen, die eine Koalitionsregierung nicht für arbeitsfähig halten, sich schnell auf die eine oder die andere Seite schlagen würden. Wir würden uns praktisch für einen Ausgang des Krieges entscheiden, der einer Einflußnahme von außen am wenigsten zugänglich wäre, dessen Bedingungen wir am wenigsten unter unserer Kontrolle hätten und dessen langfristige Implikationen höchst problematisch wären.

Das soll nicht heißen, daß die Vereinigten Staaten sich einem zwischen den Vietnamesen frei ausgehandelten Ergebnis widersetzen sollten. Es soll nur heißen, daß ein Verhandeln über diesen Punkt von seiten der Vereinigten Staaten wahrscheinlich in eine Sackgasse oder zum Zusammenbruch Saigons führen würde.

Druck in den Vereinigten Staaten; es glaubt, die Unpopularität des Vietnam-Krieges werde die Amerikaner schließlich zum Rückzug zwingen.

Hanois Schwäche ist, daß überlegene Planung nur bis zu einem gewissen Punkt materielle Hilfsquellen ersetzen kann. Geht es über diesen Punkt hinaus, so erlangen Unterschiede der Größenordnung Gewicht, und eine Fortführung des Krieges wird Auslandshilfe in einem Grade erfordern, der Nordvietnams Autonomie bedrohen könnte. Diese Autonomie hat Hanoi bisher eifersüchtig gehütet. Ein noch weiter in die Länge gezogener Krieg könnte, selbst wenn er siegreich endete, Vietnam so erschöpft zurücklassen, daß das Ziel jahrzehntelangen Kampfes in Frage gestellt wäre.

Ferner: Ein Land, das so empfindlich für internationale Strömungen ist wie Nordvietnam, muß sich durch die jüngste Entwicklung be-

unruhigt fühlen. Der sowjetische Einmarsch in die Tschechoslowakei verdrängte Vietnam zumindest eine Zeitlang aus dem Mittelpunkt des Weltinteresses. Einige Länder, die bisher den Vereinigten Staaten kritisch gegenüberstanden, entsannen sich, daß sie selbst gefährdet sind und amerikanischen Schutz brauchen; das verminderte die Intensität des öffentlichen Drucks auf Amerika. Hanoi hieß Moskaus Verhalten gut und demonstrierte damit den Grad seiner Abhängigkeit von der Sowjetunion; vielleicht wollte es auch, indem es Moskau sich verpflichtete, einem sowjetischen Drängen auf größere Flexibilität vorbeugen. Was auch der Grund gewesen sein mag, jedenfalls erschien die Vision eines titoistischen Vietnam plötzlich nicht mehr so plausibel. Und zwar um so weniger, als Moskaus Rechtfertigung des Einmarschs in die Tschechoslowakei als theoretische Grundlage für ein eventuelles chinesisches Vorgehen gegen Nordvietnam dienen könnte. Schließlich machte die sowjetische Doktrin, wonach Moskau ein Recht auf Intervention zum Schutze der sozialistischen Ordnung besitzt, einen chinesisch-sowjetischen Krieg zumindest denkbar. Denn Moskaus Anklagen gegen Peking sind, wenn man hier vergleichen kann, noch schärfer als die gegen Prag. Aber im Falle eines chinesisch-sowjetischen Konflikts säße Hanoi ganz auf dem trockenen. Internationale Krisen der letzten Zeit, die Vietnam zu überschatten drohten — Nahost 1967, Mitteleuropa 1968 —, mögen Hanoi überzeugt haben, daß die Zeit nicht zwangsläufig auf seiner Seite ist.

Mit den amerikanischen Aktiv- und Passivposten verhält es sich gerade umgekehrt. Mögen einige unserer politischen Konzeptionen noch so sachwidrig, mag unsere Strategie noch so plump sein, wir sind so stark, daß Hanoi einfach nicht imstande ist, uns militärisch zu besiegen. Aus eigener Kraft kann Hanoi den Abzug der amerikanischen Truppen aus Südvietnam nicht erzwingen. Vielmehr hat sich, wie es scheint, die amerikanische militärische Position wesentlich verbessert. Wir haben unser Minimalziel erreicht: Hanoi ist unfähig,

einen militärischen Sieg zu erringen. Da es unseren Abzug nicht erzwingen kann, muß es darüber verhandeln. Leider hat unsere militärische Stärke kein politisches Gegenstück; wir waren bisher nicht imstande, eine politische Struktur zu schaffen, die der militärischen Gegnerschaft Hanois nach unserem Abzug widerstehen könnte.

Die Verhandlungen haben daher einen ganz anderen Charakter als in Korea. Es gibt keine Fronten mit gesicherten Gebieten dahinter. In Vietnam wird durch Verhandlungen nicht ein militärischer Status quo ratifiziert, sondern eine neue politische Realität geschaffen. Es gibt keine unzweideutigen Maßstäbe der relativen politischen und militärischen Stärke. Die politische Situation ist für beide Seiten prekär — innerhalb Vietnams für die Vereinigten Staaten, international für Hanoi. Es steht deshalb zu vermuten, daß keine Seite eine so lange Dauer der Verhandlungen riskieren kann wie in Panmunjom vor anderthalb Jahrzehnten. In einer solchen Situation hängt ein günstiger Ausgang von einer klaren Definition der Ziele ab. Die Abgrenzung des amerikanischen Einsatzes läßt sich in zwei Sätzen ausdrücken: 1. Die Vereinigten Staaten können eine militärische Niederlage oder eine durch äußere militärische Gewalt herbeigeführte Veränderung in der politischen Struktur Südvietnams nicht hinnehmen. 2. Nach Entfernung der nordvietnamesischen Streitkräfte und des nordvietnamesischen Drucks sind die Vereinigten Staaten nicht verpflichtet, eine Regierung in Saigon gewaltsam an der Macht zu erhalten.

Das amerikanische Ziel sollte deshalb sein, 1. einen Abzug der auswärtigen — nordvietnamesischen und amerikanischen — Streitkräfte in Etappen herbeizuführen und 2. dadurch für die streitenden Parteien in Südvietnam einen maximalen Anreiz zur Herstellung einer politischen Verständigung zu schaffen. Struktur und Inhalt einer solchen Übereinkunft müßte man den Südvietnamesen überlassen. Sie könnte formell auf Landesebene erfolgen, aber auch lokal, auf Provinz-

ebene, wo schon jetzt vielerorts, etwa im Mekong-Delta, stillschweigende Vereinbarungen nicht unüblich sind.

Die Details eines beiderseitigen Abzugs in Phasen sind für uns hier nicht entscheidend; sie müßten in jedem Falle ausgehandelt werden. Es ist jedoch möglich, einige Prinzipien anzuführen: Der Abzug sollte sich über eine hinreichend lange Periode erstrecken, damit Gelegenheit für die Entwicklung eigenständiger politischer Formen gegeben wäre; die kämpfenden Parteien in Südvietnam müßten sich verpflichten, ihre Ziele nicht gewaltsam zu verfolgen, solange der Abzug der auswärtigen Truppen im Gange ist; es müßte soweit wie möglich den Südvietnamesen überlassen werden festzulegen, welches die richtigen politischen Formen oder Strukturen sind, wobei der zeitliche Rahmen für eine Verständigung durch den Zeitplan des beiderseitigen Abzugs gegeben wäre.

Die Vereinigten Staaten sollten sich also auf das Thema eines beiderseitigen Abzugs der auswärtigen Truppen konzentrieren und Verhandlungen über die innere Struktur Vietnams vermeiden, solange es angeht. Über die innere Struktur Südvietnams sollten in erster Linie die Südvietnamesen direkt miteinander verhandeln. Wenn wir uns zu tief in das Problem der inneren Ordnung Südvietnams einlassen, werden wir in einen Morast von Schwierigkeiten geraten; denn auf unserer Seite sind in diesem Fall zwei große Nachteile. Erstens werden wir derjenige Verhandlungspartner sein, der am wenigsten auf die Feinheiten der vietnamesischen Politik eingestellt ist. Zweitens werden wir vermutlich am Ende vor allem auf Saigon Druck ausüben, weil es einer Verständigung im Wege zu stehen scheint. Herauskommen können dabei die vollständige Demoralisierung Saigons, starke innere Spannungen in den Vereinigten Staaten und ein langes Patt oder eine Wiederaufnahme des Krieges.

Wie auch der Ansatz sein mag, entscheidend wichtig wird die Verhandlungsprozedur sein; sie kann auf das Ergebnis und die Geschwin-

digkeit, mit der es erreicht wird, bestimmten Einfluß haben.

Es war wahrscheinlich unklug, den Bombenstopp mit Saigons Teilnahme an den Sachverhandlungen zu koppeln, um so mehr, als Hanoi anscheinend bereit war, die bilateralen Gespräche fortzusetzen. Die Teilnahme Saigons und der NLF warf Statusfragen auf, die besser verschoben worden wären; sie machte eine Diskussion der inneren Struktur Südvietnams schwer vermeidbar. Trotzdem können die oben skizzierten Prinzipien auch jetzt noch die Verhandlungen leiten, wenn sie nun auch schwerer zu verwirklichen sind. Die Spannung zwischen Washington und Saigon kann sogar heilsam sein, insofern sie beide Seiten zwingt zu lernen, daß sie nur dann wirksam verhandeln können, wenn sie die fundamentalen Fragen in voller Klarheit stellen.

Während diese Zeilen geschrieben werden, ist noch nicht klar, wie die Frage der Teilnahme Saigons an der Konferenz gelöst werden wird. Aber der allgemeine Ansatz sollte der gleiche sein, wie immer der Kompromiß sich gestalten mag.

Das beste Verfahren wäre, drei Foren zu schaffen. Wenn die Südvietnamesen schließlich in Paris erscheinen — womit zu rechnen ist —, sollte man die vierseitige Konferenz in erster Linie als eine Plenarsitzung betrachten, deren Aufgabe es wäre, die Arbeit von zwei Verhandlungskomitees zu legitimieren, die nicht formell eingesetzt zu werden brauchten und sogar geheim tagen könnten: a) zwischen Hanoi und den Vereinigten Staaten, und b) zwischen Saigon und der NLF. Hanoi und Washington würden den beiderseitigen Truppenabzug und verwandte Themen, wie Garantien für die Neutralität von Laos und Kambodscha, diskutieren. (Die Formel könnte die Erfüllung des Genfer Abkommens sein, das von beiden Seiten im Prinzip anerkannt worden ist.) Saigon und die NLF würden die innere Struktur Südvietnams erörtern. Das dritte Forum wäre eine internationale Konferenz, die für die in den anderen Komitees erzielten Übereinkom-

men Garantien und Sicherheiten auszuarbeiten hätte, einschließlich einer internationalen Maschinerie für die Erhaltung des Friedens.

Wenn Saigon sich der Formel „unsere Seite, eure Seite“ weiterhin widersetzte, könnte man der gleichen Prozedur folgen. Die Unterkomitees würden Hauptforen werden, und die vierseitige Plenarsitzung könnte wegfallen. Die internationale „Garantiekonferenz“ bliebe unberührt.

Freilich hat sich Saigon aus verständlichen Gründen bisher standhaft geweigert, mit der NLF als einem Gebilde von internationalem Status zu verhandeln. Aber wenn Saigon seine eigenen Interessen recht versteht, wird es einsehen, daß mit dem hier skizzierten Verfahren das kleinstmögliche notwendige Zugeständnis verbunden ist. Die Drei-Ebenen-Prozedur gibt Saigon größtmögliche Kontrolle über die Fragen, die sein eigenes Schicksal betreffen; direkte Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der NLF werden dadurch überflüssig gemacht. Einer souveränen Regierung steht es frei, mit jeder Gruppe, die über eine bedeutende innenpolitische Machtbasis verfügt, zu verhandeln, ohne ihr dadurch Souveränität zuzuerkennen; das geschieht ständig in Verhandlungen mit Gewerkschaften, und es kommt sogar in der Arbeit der Polizei vor.

Aber warum sollte Hanoi ein solches Verfahren akzeptieren? Die Antwort lautet: Zu einem Teil deshalb, weil es keine Wahl hat; es kann einen Abzug der amerikanischen Streitkräfte nicht aus eigener Kraft herbeiführen, zumal dann nicht, wenn die Vereinigten Staaten zu einer weniger ungeduldigen Strategie übergehen, die besser auf den Schutz der Bevölkerung abgestimmt ist und mit bedeutend geringeren Verlusten durchgeführt werden kann. Auch mag Hanoi glauben, die NLF könne, da sie besser organisiert und entschlossener sei als ihre Gegner, einen politischen Kampf gewinnen. (Die Vorbedingung einer Regelung ist natürlich, daß beide Seiten sich eine Chance ausrechnen, zu gewinnen oder wenigstens nicht zu verlieren.) Vor allem

ist anzunehmen, daß Hanoi nicht den Wunsch hat, den Vereinigten Staaten eine ständige Stimme in inneren südvietnamesischen Angelegenheiten einzuräumen, wie es der Fall sein wird, wenn man dem Zwei-Seiten-Verfahren folgt. Hanoi mag in dieser Einstellung bestärkt werden durch die Annahme, daß längere Verhandlungen über eine Koalitionsregierung von seinem Standpunkt aus vielleicht nicht befriedigender enden würden als die Genfer Verhandlungen über Vietnam im Jahre 1954 und über Laos im Jahre 1962. Was die Vereinigten Staaten betrifft, so werden sie, wenn sie eine Entfernung auswärtiger Streitkräfte und auswärtigen Drucks zustande bringen, das Äußerste geleistet haben, was einem Bundesgenossen möglich ist — ausgenommen lediglich permanente Besetzung.

Selbstverständlich kann man Hanoi nicht aufordern, die NLF der Gnade Saigons zu überlassen. Eine Koalitionsregierung ist nicht wünschenswert, aber eine gemischte Kommission, die einen politischen Prozeß zur Reintegration des Landes einzuleiten und zu überwachen hätte — einschließlich freier Wahlen —, könnte nützlich sein. Und notwendig wäre eine internationale Präsenz, um die Erfüllung der Abmachungen zu sichern. Ebenso kann man von uns nicht erwarten, uns auf Hanois Wort zu verlassen, daß es seine Truppen und seinen Druck für immer von Südvietnam abzieht. Eine internationale Streitmacht wäre erforderlich, welche die Zugangswege überwachte. Sie sollte durch eine elektronische Barriere zur Kontrolle von Bewegungen verstärkt werden.

Eine Verhandlungsprozedur und eine Definition der Ziele garantieren natürlich nicht, daß es zu einer Lösung kommt. Wenn Hanoi unachgiebig bleibt und der Krieg weitergeht, sollten wir versuchen, von unseren Zielen soviel wie möglich einseitig zu erreichen. Wir sollten uns eine Strategie zu eigen machen, die die Verluste vermindert und sich auf den Schutz der Bevölkerung konzentriert. Wir sollten weiterhin die vietnamesische Armee stärken, damit ein allmählicher Abzug eines

Teils der amerikanischen Streitkräfte möglich wird, und wir sollten Saigon ermuntern, seine Basis zu verbreitern, damit es besser gerüstet ist für das politische Ringen mit den Kommunisten, das es früher oder später auf sich nehmen muß.

Seit einem Jahrhundert hat kein Krieg solche Leidenschaften entfacht wie der Konflikt in Vietnam. Viele Gruppen haben Vietnam zu einem Symbol tieferer Ressentiments gemacht und damit dem Ziel abgesagt, das sie anzustreben behaupten. Ganz gleich, wie wir nach

Vietnam gekommen sind und wie man unser Handeln beurteilen mag, eine ehrenhafte Beendigung des Krieges ist notwendig für den Frieden der Welt. Jede andere Lösung kann Kräfte entfesseln, welche die Aussichten auf internationale Ordnung verschlechtern würden. Eine neue Regierung muß, unbelastet von Schuldvorwürfen, die Chance erhalten, nach einem Frieden zu streben, der den Menschen Vietnams das ermöglicht, wofür sie so lange gekämpft haben: ihr eigenes Schicksal auf ihre eigene Weise zu gestalten.

Schulpolitik in beiden Teilen Deutschlands

Bildung und Ausbildung, Schul- und Hochschulpolitik genießen heute eine stärkere öffentliche Aufmerksamkeit als je zuvor. Der rasche Wandel in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens, die Ablösung aller anderen sozialen Ordnungsprozesse durch das Leistungsprinzip und die wachsende Nachfrage einer hochindustrialisierten Gesellschaft nach möglichst qualifizierten Fachleuten für immer mehr Arbeitsbereiche führen dazu, daß ein optimaler Bildungs- und Ausbildungsstand für den einzelnen ebenso zum unverzichtbaren Instrument seiner persönlichen Zukunft wird, wie das Bildungsniveau einer Gesellschaft über die gesellschaftliche Zukunft entscheidet. In den meisten hochindustrialisierten Ländern der Welt ist im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte eine weitgehende Unzufriedenheit über Formen und Inhalt des Bildungswesens deutlich geworden. Die Bildungsinstitutionen, in denen beispielsweise die westeuropäischen Länder ihre Jugend auf die Zukunft vorbereiten lassen, stammen, ebenso wie ein großer Teil der Inhalte, aus dem vergangenen Jahrhundert. Sie haben sich seitdem nicht grundsätzlich verändert, obwohl der rasche soziale, vor allem aber der technologische Wandel, völlig neue Anforderungen stellt. Überall wird deshalb mit unterschiedlichem Erfolg die Forderung gestellt, das Erziehungswesen neu zu gestalten, um die junge Generation in die Lage zu versetzen, diese Zukunft meistern zu können.

Die Bundesrepublik und die DDR machen hier keine Ausnahme. Seit Beginn der sechziger Jahre erlebt die westdeutsche Öffentlichkeit

eine heftige, oft polemisch geführte Debatte über ihr Erziehungswesen. Nachdem der Religionsphilosoph Georg Picht 1964 die Formel von der Bildungskatastrophe geprägt hat, bewegt sich ein großer Teil der Diskussion um die Frage, ob dieser Bildungsnotstand schon heute oder noch nicht oder nicht mehr zu konstatieren sei. Da noch niemand die Kriterien entwickelt hat, anhand deren eine Bildungskatastrophe festgestellt werden kann, bleibt die Antwort auf diese Frage der terminologischen Phantasie, dem Urteilsvermögen und auch der politischen Grundeinstellung des einzelnen überlassen.

Dennoch läßt sich aus den bildungspolitischen Debatten in der Bundesrepublik ein Fazit ziehen: Nie zuvor hat ein Bereich der Politik eine solche umfassende und weiter anhaltende Konjunktur der öffentlichen Aufmerksamkeit genossen wie die Bildungspolitik. Ludwig Erhard erklärte in seiner Regierungserklärung im Oktober 1963, Bildung und Forschung komme für unsere Zeit die gleiche Bedeutung zu, die die soziale Frage im 19. Jahrhundert besessen habe. Die bildungspolitischen Leitsätze der SPD vom Juli 1964 beginnen mit dem Satz „Erziehung und Bildung sind in der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts zur Schicksalsfrage für die Selbstbehauptung des Menschen geworden“. Hildegard Hamm-Brücher, lange Jahre unangefochtene Sprecherin der FDP für bildungspolitische Fragen, gab im gleichen Jahre eine Dokumentation heraus, die den bezeichnenden Titel „Schulen von heute — Brot für morgen“ trug.

Der Katalog der Motivationen

Vielfach wurde die Forderung gestellt, Verteidigungs-, Sozial- und Bildungspolitik müßten bei der Verteilung der staatlichen Mittel gleichgestellt werden. Immer wieder wurde darauf hingewiesen, daß Bildungsinvestitionen keine Konsumausgaben seien, sondern als Sozialinvestitionen gewertet werden müßten. Im anderen Teil Deutschlands hat die Diskussion um die Neuordnung des Bildungswesens schon wesentlich früher eingesetzt, aber auch dort ist, ebensowenig wie in der Bundesrepublik, ihr Ende abzusehen, wenn ihre Formen auch wesentlich undramatischer sind als die in der Bundesrepublik. Ausgangspunkt und Ergebnisse der Diskussion in beiden Teilen Deutschlands ist ein Katalog von Motivationen und Grundvorstellungen für die Bildungspolitik, der mit teilweise unterschiedlichen Akzenten sowohl für die Bundesrepublik als auch für die DDR Gültigkeit hat. Erster Motivationskomplex ist das in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 garantierte Recht auf Bildung. Im Grundrechtskatalog der Vereinten Nationen lautet der Artikel 26: „Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. Der Unterricht muß wenigstens in den Elementar- und Grundschulen unentgeltlich sein. Der Elementarunterricht ist obligatorisch, fachlicher und beruflicher Unterricht soll allgemein zugänglich sein. Die Höheren Studien sollen allen nach Maßgabe ihrer Fähigkeiten und gleichen Leistungen in gleicher Weise offenstehen. Die Ausbildung soll die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ziele haben. Sie soll Verständnis und Duldsamkeit und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassistischen und religiösen Gruppen fördern und die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des Friedens begünstigen. In erster Linie haben die Eltern das Recht, die Art der ihren Kindern zuteil werdenden Bildung zu bestimmen.“

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 fehlt ein Passus, der das Grundrecht auf Bildung so nachdrücklich formuliert, wie es die Charta der Vereinten Nationen tut. Artikel 2 des Grundgesetzes be-

stätigt das Grundrecht auf Bildung jedoch indirekt durch die Formel: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit.“ Wenn das Grundrecht auf Bildung im Grundgesetz nicht ausdrücklich verankert ist, so liegt das nicht an der Ignoranz der Väter der Verfassung, sondern an dem staatsrechtlichen Prinzip des Föderalismus, nach dem die Kulturhoheit nicht der Zentralgewalt, sondern den Ländern obliegt. Dementsprechend ist das Grundrecht auf Bildung in den Länderverfassungen verankert. In Artikel 8 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. Juli 1950 beispielsweise heißt es: „Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung und Bildung. Das natürliche Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die Grundlage des Erziehungs- und Bildungswesens.“ Ähnlich heißt es in Artikel 128 der bayerischen Verfassung vom 2. Dezember 1946: „Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch darauf, eine seinen erkennbaren Fähigkeiten und seiner inneren Berufung entsprechende Ausbildung zu erhalten.“

Eine präzise Fassung für die Verankerung der „Bildung als Bürgerrecht“, wie der Soziologe Ralf Dahrendorf formulierte, findet sich in der jüngsten deutschen Verfassung, in der Verfassung der DDR vom 8. April 1968. Artikel 25 definiert als unmittelbar geltendes Recht: „Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das gleiche Recht auf Bildung. Die Bildungsstätten stehen jedermann offen.“¹⁾ Diese Formel leitet aus dem Grundrecht auf Bildung die Chancengleichheit im Zugang zu den Bildungseinrichtungen ab. Dahinter steckt auch die in der Bundesrepublik unbestrittene Folgerung, daß die Chancengleichheit im Bildungswesen zur *Conditio sine*

¹⁾ Das „Grundrecht auf Bildung“ wird in der Verfassung der DDR jedoch dadurch charakterisiert, daß die Inhalte der Bildung unmißverständlich als „sozialistisch“ definiert werden. Artikel 25 Satz 1 schließt mit der Feststellung: „Das einheitliche sozialistische Bildungssystem gewährleistet jedem Bürger eine kontinuierliche sozialistische Erziehung, Bildung und Weiterbildung“. Die formale Anerkennung der Bildung als Grundrecht wird so inhaltlich eingeschränkt und faktisch damit außer Kraft gesetzt.

qua non in einer demokratisch verfaßten Gesellschaft wird, bei der eine möglichst qualifizierte Bildung Voraussetzung jeder Leistung ist und Leistung das einzige Kriterium für die soziale Position des einzelnen sein soll.

Während die westdeutschen Länderverfassungen nur sehr wenig über das Grundrecht auf Bildung hinaus als Motiv für die Bildungspolitik sagen, spricht die Verfassung der DDR in Satz 2 und 3 des Artikels 25 zwei wesentliche Funktionen der Bildungspolitik an. In Satz 3 wird die wissenschaftlich-technische Revolution als jene Aufgabe charakterisiert, die es durch das Bildungswesen zu meistern gälte. Satz 2 stellt als weitere Aufgabe fest, daß „die Deutsche Demokratische Republik das Vorschreiten des Volkes zur sozialistischen Gemeinschaft allseitig gebildeter und harmonisch entwickelter Menschen (sichert), die vom Geist sozialistischen Patriotismus und Internationalismus durchdrungen sind und über eine hohe Allgemeinbildung verfügen.“ Beide Verfassungsaussagen machen deutlich, daß das Bildungssystem als eines der entscheidenden Instrumente zum Ausbau des Sozialismus und zur Meisterung der wissenschaftlich-technischen Revolution gesehen wird, mit dessen Hilfe der Sozialismus wiederum auf eine höhere Stufe gehoben werden soll. Hier klingt auch die Hoffnung durch, daß das unter sozialistischem Vorzeichen neugestaltete Bildungswesen den Wettlauf zwischen Kapitalismus und Kommunismus zugunsten des letzteren entscheiden wird.

Jede dieser Aufgaben und Hoffnungen, die durch die Bildungspolitik verwirklicht werden sollen, lassen sich auch aus den Erörterungen der Bundesrepublik herauskristallisieren. Das Grundrecht auf Bildung und die daraus resultierende Chancengleichheit werden beispielsweise durch die Bedeutung, die der Bildungspolitik im jüngsten Bildungsplanungsbericht der Bundesrepublik beigemessen wird, unterstrichen: „Die in Westeuropa vorherrschende Demokratie setzt, soll sie funktionieren, ein bestimmtes Grundwissen und ein geschultes Urteilsvermögen sowie Verständnis und Aufgeschlossenheit für die verpflichtenden Gemeinschaftsaufgaben voraus.“ Weiter heißt es: „Durch die Massenmedien und die enge Verflechtung aller Teile dieser Welt sind die Men-

schen heute der Einwirkung einer außerordentlich großen Zahl von Daten und Informationen ausgesetzt, der sie gewachsen sein müssen.“²⁾

Vor diese politischen Motivationen zur qualitativen und quantitativen Neugestaltung des Bildungswesens setzt der Bildungsplanungsbericht der Bundesregierung jedoch die Erfordernisse des wissenschaftlich-technischen Fortschritts. In der nüchternen Sprache der ministeriellen Autoren wird darauf hingewiesen, daß die hochentwickelte Form des Markts und der Produktion sowie die wachsende Verwissenschaftlichung aller Lebensbereiche nicht mehr allein die Beherrschung der elementaren Kulturtechniken wie Lesen, Schreiben und Rechnen voraussetzt, sondern zunehmend auch höhere geistige Fähigkeiten verlangt: Konzentration, Initiative, Kooperation, Zuverlässigkeit, Reaktionsvermögen, die Fähigkeit zum abstrakten wie zum thematischen Denken. Das Feld der beruflichen Möglichkeiten und Notwendigkeiten werde in nächster Zeit einem tiefgreifenden Wandel unterliegen, der vom einzelnen ein hohes Maß an Wendigkeit und Orientierungsfähigkeit verlange³⁾. Diese amtlichen Feststellungen sind eine exakte Umschreibung der bildungspolitischen Konsequenzen, die aus der zweiten industriellen Revolution gezogen werden müssen, und decken sich inhaltlich mit den mitteldeutschen Verfassungspostulaten.

Als ein weiteres wichtiges Motiv, Bildungspolitik zu betreiben, wird sowohl in der mitteldeutschen wie in der westdeutschen Diskussion der Produktionsfaktor Bildung und Wissenschaft genannt. Die Entdeckung der Bildung und Wissenschaft als ökonomisch bedeutsamen Faktor ergab sich aus dem Befund, daß die klassischen Faktoren Arbeit und Kapital nicht dazu ausreichten, die außerordentlich hohe Zuwachsrate des Bruttosozialproduktes in den hochindustrialisierten Ländern zu erklären. Die bildungsökonomische Forschung fand heraus, daß das Ausmaß der Investitionen in Bildung und Ausbildung auffällig mit dem technologischen Fortschritt übereinstimmt, als des-

²⁾ Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung, Bonn 1967, Bundestagsdrucksache V/2166, S. 4 f.

³⁾ A. a. O.

sen Maßstab seitdem der dritte Faktor Bildung und Wissenschaft herangezogen wird.

Diese Gemeinsamkeit des Katalogs bildungspolitischer Grundmotivationen ist ein bemerkenswertes Faktum. Sie bleibt es auch dann, wenn die Prioritäten innerhalb dieses Katalogs in den beiden Teilen Deutschlands unterschiedlich akzentuiert sind. So z. B. wird in Mitteldeutschland der Wettbewerbsaspekt wesentlich deutlicher herausgehoben als in der Bundesrepublik, in der auch das Motiv Bildung als Produktionsfaktor vorläufig noch am Ende der Skala zu rangieren scheint. Diese Unterschiede werden teilweise aber dadurch aufgehoben, daß sich in den einzelnen Phasen der Bildungsdiskussion innerhalb der beiden Teile

Deutschlands deutliche Schwerpunktverschiebungen im Katalog der Grundmotivation feststellen lassen. Während in der Bundesrepublik in der ersten Phase der Bildungsdebatte der Aspekt des Grundrechts auf Bildung und der Chancengleichheit eindeutig im Vordergrund stand, hat sich der Schwerpunkt der Argumentation in letzter Zeit unter dem Eindruck des Wandels in der Berufswelt auf die Anforderungen des technologischen Fortschrittes auf die berufliche Mobilität hin verschoben. In Mitteldeutschland scheint der Wettbewerbsgesichtspunkt immer stärker von dem Motiv Meisterung der wissenschaftlich-technischen Revolution und Bildung als Produktionsfaktor überlagert zu werden.

Die staatlichen Strukturen

Trotz der Gemeinsamkeit des Katalogs der Grundmotivation, die die Aufgabe von Richtungsanzeigern für die Bildungspolitik hat, hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten beim Wiederaufbau und bei der Neugestaltung des Bildungswesens in Deutschland eine Fülle von inhaltlichen und formalen Unterschieden zwischen den beiden Teilen herausgebildet. Dies beginnt mit der Organisation der Zuständigkeiten für das Bildungswesen und mit den unterschiedlichen Zielvorstellungen der Siegermächte bei dem Wiederaufbau der deutschen Administration in den einzelnen Besatzungszonen. Während die amerikanische und französische Militärverwaltung anfangs auf einem streng föderalistischen Staatsaufbau bestanden, bevorzugten die englischen und sowjetischen Besatzungsbeamten aus unterschiedlichen Überlegungen heraus eine zentrale Gewalt für ihre Besatzungszonen.

Zunächst wurden jedoch auch in der sowjetischen Besatzungszone die traditionellen fünf Länder wieder errichtet, deren Verwaltungsspitzen am 22. Oktober 1945 von der sowjetischen Militäradministration den Charakter von Regierungen und die Befugnisse erhielten, für ihre Gebiete Gesetze und Verordnungen zu erlassen. Schon vorher waren jedoch Zentral-

verwaltungen für die verschiedenen Bereiche der öffentlichen Aufgaben errichtet worden, die als unselbständige Hilfsorgane der Besatzungsmacht anfänglich ohne Kompetenzen blieben. Nachdem in den Ländern die ersten Wahlen durchgeführt waren, komplizierte sich das Verhältnis zwischen den Landesregierungen und den ohne parlamentarische Kontrolle arbeitenden Zentralverwaltungen. Die sowjetische Besatzungsmacht entschied sich schon sehr bald für eine rasche Verwirklichung des Zentralstaatsprinzips, faßte zuerst die wirtschaftlichen Zentralverwaltungen in der Deutschen Wirtschaftskommission zusammen und stattete sie mit umfangreichen Befugnissen für die gesamte Besatzungszone aus, die aus der Zuständigkeit der Länder ausgegliedert wurden. In der Zeit von 1948 bis 1952 wurden die Arbeitsbereiche der Länder systematisch eingeengt, bis die Volkskammer am 23. Juli 1952 die damals nur noch formal existierenden Länder beseitigte und einen zentralistischen Verwaltungsaufbau beschloß. Das war die Grundlage für einen streng vertikalen Instanzenweg auch für die Bildungspolitik, auf dem schulreformatrische Maßnahmen umgehend realisiert werden konnten.

Der Föderalismus in der westdeutschen Diskussion

In den Besatzungszonen der Westmächte vollzog sich der Wiederaufbau der deutschen Administration unter ähnlichen Anfangsbedingungen. Auch hier wurden die Länder wieder errichtet bzw. neue Länder geschaffen, deren Grenzen sich mit denen der Besatzungszonen deckten. Auch hier schufen sich die Besatzungsmächte zonenzentrale Institutionen, die anfänglich ohne parlamentarische Kontrolle oder eigene Befugnisse mit den Besatzungsbehörden zusammenzuarbeiten hatten. Die Autorität der Länderparlamente und -regierungen wurde von ihnen jedoch nicht berührt. Die Länderkompetenzen wurden nur durch die Befugnisse der Besatzungsmacht selbst eingeschränkt. Nachdem aus wirtschaftlichen und politischen Gründen der Zusammenschluß der amerikanischen und englischen Zone zur Bizone vollzogen wurde und später auch die französische Zone hinzukam, war zugunsten der föderalistischen Ordnung schon ein Präjudiz geschaffen. Denn die Konkurrenz der westlichen Besatzungsmächte untereinander gestattete keine Lösung, in der eine der Mächte schon aufgrund ihres politischen und wirtschaftlichen Übergewichts den Haupteinfluß auf eine zentrale deutsche Regierung oder Verfassung ausgeübt hätte. Die Verfassungsväter der Bundesrepublik entschieden sich später dann aus historischen, aber auch aus demokratie-theoretischen Gründen zugunsten der föderalistischen Staatsordnung, in der die Staatsbefugnisse auf die drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden verteilt wurden. Die oberste kulturpolitische Zuständigkeit liegt seitdem bei den Ländern, die in Zusammenarbeit mit den Gemeinden für die Errichtung und Unterhaltung der Bildungsinstitutionen zu sorgen haben.

Während in Mitteldeutschland die zentrale Verwaltung niemals Gegenstand öffentlicher Diskussion wurde, bahnt sich in der Bundesrepublik seit einiger Zeit eine an Intensität zunehmende Föderalismusdebatte an, in der die vom Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten für das Bildungswesen einer heftigen Kritik unterzogen werden. Ausgangspunkt dieser Debatte waren die bildungspolitischen Unterschiede in den einzelnen Bundesländern

und der immer deutlicher werdende Koordinierungsdefekt. Diese Debatte hatte schon erste Konsequenzen. Die Länder haben ihre Zuständigkeit für die Ausbildungsförderung im Zuge der Finanzreform an den Bund abgetreten⁴⁾. Weitere Vorstöße zugunsten einer Bundesrahmengesetzgebung auf dem Gebiet des Bildungs- und Hochschulwesens haben kürzlich der CDU-Parteitag in Berlin und der Rechtsausschuß des Bundestages unternommen⁵⁾.

Es gibt eine Fülle von Argumenten, die entweder die eine oder die andere Position in der Föderalismusdebatte stützen. Eine wichtige Rolle in der Föderalismusdebatte spielt die These, daß die politische und finanzielle Potenz der Länder nicht länger ausreiche, um die großen bildungspolitischen Aufgaben zu lösen. Dies gelinge nur einer Zentralregierung, die allein imstande sei, den dazu notwendigen Kraftakt zu perpetuieren. Verdoppelung der Studentenzahlen in den nächsten Jahren bei schon heute hoffnungslos überfüllten Hochschulen, weitere Erhöhung der Übergangsquoten zu weiterführenden Schulen bei dem aktuell bedrohlichen Lehrer- und Finanzmangel — diese und andere Probleme werden als plausible Argumente gegen den Föderalismus ins Feld geführt, der sie ja nicht habe vermeiden können. Hinzu kommt der Gesichtspunkt, daß eine bildungspolitische Souveränität der Bundesländer untragbar ist unter den Bedingungen einer über den nationalen Rahmen hinausgehenden europäischen Bildungsplanung, wie sie von den Römischen Verträgen über die EWG impliziert wird. Darüber hinaus behindere die unterschiedliche Lehrplangestal-

4) Vergleiche hierzu: Sondernummer Ausbildungsförderung, Deutsche Universitätszeitung, 12/1968.

5) In Ziffer 26 des Berliner Programms der CDU wird die Schaffung von Bundesrahmenkompetenzen auf dem Gebiet des Bildungs- und Hochschulwesens und die Errichtung eines Bundesministeriums verlangt. Der Rechtsausschuß des Bundestages schlug vor, Art. 75 GG im Hinblick auf Rahmenkompetenzen für das Hochschulwesen und die Bildungsplanung zu erweitern. Mittlerweile hat auch der Vermittlungsausschuß beschlossen, Bundestag und Bundesrat zu empfehlen, dem Bund eine Rahmengesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Hochschulwesens einzuräumen.

tion in den einzelnen Bundesländern die Freizügigkeit der Schüler, von einem Land in ein anderes zu ziehen.

Für die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Kompetenzstruktur in der Bildungspolitik spricht vor allem das demokratiestabilisierende Element des Föderalismus. Die Zentralregierung ist nicht omnipotent, kommunale Selbstverwaltung und Landespolitik schaffen eine Fülle von Möglichkeiten zur politischen Betätigung. In der Landespolitik genießt Bildungs- und Hochschulpolitik eine absolute politische und finanzielle Priorität. In der Bundespolitik würde sie finanziell bestenfalls neben Verteidigungs- und Sozialausgaben rangieren. Hinzu kommt das Argument des bildungspolitischen Wettbewerbs zwischen den einzelnen Bundesländern: Jedes Land kann neue Formen und Inhalte im Erziehungswesen erproben. Das Risiko der Erfolglosigkeit wird so nicht dem gesamten System aufgebürdet.

Wann die Initiativen zur Neugestaltung der bildungspolitischen Zuständigkeiten in der Bundesrepublik Erfolg haben, läßt sich heute noch nicht absehen. Vorläufig ist die Organisationsstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik noch durch die Kulturhoheit der Länder charakterisiert. Bei den Länderparlamenten und den Kultusministerien liegt die legislative und exekutive Zuständigkeit, auf kommunaler Ebene sind die kommunalen Parlamente und Schulämter für Organisation und Bereitstellung der Bildungsstätten verantwortlich. Der Bund hat, abgesehen vom Auslandsschulwesen und einigen anderen marginalen Bereichen, keine Zuständigkeit auf dem Gebiet des Bildungswesens⁶⁾. Nur über den 1957 gegründeten Wissenschaftsrat und über den 1965 errichteten Bildungsrat, in dessen Regierungskommission der Bund fünf von 16 Mitgliedern entsenden kann, hat er Einflußmöglichkeiten, die allerdings auf Beratungsaufgaben beschränkt sind. Der Bildungsrat hat die Funk-

⁶⁾ Anders ist das auf dem Gebiet der Hochschulplanung. Die Bundesregierung hat dem Bundestag einen Entwurf für ein Hochschulbauförderungsgesetz zugeleitet, durch das der Bund auf dem Gebiet der Ausbau- und Neubaufinanzierung partnerschaftlich tätig werden kann. Dies ist auch bisher schon geschehen, allerdings am Rande der Legalität ohne verfassungsrechtliche Verankerung.

tion, die Weichen für eine gemeinsame Bildungspolitik der Bundesländer zu stellen, die den zukünftigen Aufgaben gerecht werden soll. Er besteht aus der Regierungskommission und der ebenfalls 16 Persönlichkeiten umfassenden Bildungskommission, deren Mitglieder aus den Gewerkschaften, aus der Industrie, den kommunalen Spitzenverbänden, den Kirchen und den Hochschulen kommen. Das wichtigste Instrument der Koordination bildungspolitischer Entscheidungen zwischen den Bundesländern ist jedoch die 1949 gegründete ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland, die sich aus den Kultusministern und den Kultussenatoren der Bundesländer zusammensetzt. Ohne diese Konferenz, die in Bonn über ein ständiges Sekretariat verfügt, und die ebenfalls bedeutsame Konferenz der Ministerpräsidenten wäre jenes Maß an Einheitlichkeit im Bildungswesen der Bundesrepublik nicht erreicht worden, das heute wesentlich größer ist als zur Zeit der Weimarer Republik.

Das bildungspolitische Entscheidungssystem der DDR unterscheidet sich von dem der Bundesrepublik grundsätzlich. Charakteristisch ist nicht nur die streng zentralistische Organisationsstruktur, sondern auch der Dualismus zwischen dem Zentralkomitee der SED und dem Ministerrat, zwischen dem Sekretär für Wissenschaft, Hochschulen, Volksbildung und Ideologie im ZK der SED (Prof. Kurt Hager) und dem Ministerium für Volksbildung (Minister Margret Honnecker), bei denen die höchste parteiliche und staatliche Zuständigkeit für das Bildungswesen liegt. Die Aufgaben des 1949 gegründeten deutschen Pädagogischen Zentralinstituts können mit denen des Bildungsrates in der Bundesrepublik verglichen werden. Es hat beratende Funktionen und beeinflußt die Entscheidung von Partei und Regierung mit der Autorität wissenschaftlicher Forschung. Daß sich der Wiederaufbau und die Neugestaltung des Bildungswesens schon allein aufgrund dieser unterschiedlichen Organisationsstrukturen in unterschiedlichen Formen vollzog, ist ebenso verständlich wie die Herausbildung unterschiedlicher Bildungsinhalte, die der Antagonismus der politischen Vorzeichen zwischen den beiden Teilen Deutschlands zwingend verlangt.

Dennoch unterscheiden sich erstaunlicherweise die theoretischen Grundlagen weniger, als man aufgrund des politischen Gegensatzes annehmen könnte. Es entspricht der deutschen, aber auch der russischen pädagogischen Tradition, daß im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Pädagogik neben der Erziehung auch die Bildung steht. Unter Erziehung wird dabei Disziplinierung, Zivilisierung, Moralisierung verstanden, während Bildung die Kultivierung des inneren Menschen bedeuten soll ⁷⁾.

Auch die marxistische Theorie, die Bildung und Erziehung eine besondere Aufmerksamkeit schenkt, unterscheidet ähnlich zwischen diesen beiden Begriffen. Karl Marx und Friedrich Engels notierten in ihrer Schrift über die Gewerkschaften: „Unter Bildung verstehen wir drei Dinge. Erstens: Geistige Bildung. Zweitens: Körperliche Ausbildung, solche, wie sie in den gymnastischen Schulen und durch militärische Übung gegeben wird. Drittens: Polytechnische Erziehung, welche die allgemeinen wissenschaftlichen Grundsätze aller Produktionsprozesse mitteilt, und die gleichzeitig das Kind und die junge Person einweihet in den praktischen Gebrauch und in die Handhabung der elementaren Instrumente aller Geschäfte.“ ⁸⁾

Kommunistische Erziehungswissenschaftler charakterisieren heute Bildung als „Fähigmachen“ und Erziehung als „Bereitmachen“. Wissen und Können sollen den jungen Menschen befähigen, beim Aufbau des Sozialismus tatkräftig mitzuwirken. Voraussetzung dazu ist die Internalisierung des sozialistischen Ethos,

das die jungen Menschen dazu befähigt, ihre ganze Kraft für den Sieg des Sozialismus einzusetzen, die Errungenschaften ihrer sozialistischen Heimat zu mehren und zu verteidigen. Charakteristische Merkmale der sozialistischen Bildungstheorie ist der schon von Marx und Engels formulierte, später von dem sowjetischen Pädagogen Makarenko präzierte Grundsatz der Verbindung von Bildung und Erziehung mit dem Leben, der Verbindung von Theorie und Praxis, der Verbindung von Lernen und Studium mit produktiver Tätigkeit sowie der Grundsatz der Einheit von Bildung und Erziehung ⁹⁾.

Dieser Grundsatz des Bildungsgesetzes von 1965 wird ergänzt durch eine Definition des Zieles beim Aufbau des Sozialismus, dessen Voraussetzung das einheitliche Bildungssystem schaffen soll: „Die technische Revolution zu meistern, die nationale Volkswirtschaft der DDR zu entwickeln, die Produktion und Arbeitsproduktivität auf der Grundlage des höchsten Standes von Wissenschaft und Technik, vor allem in den führenden Zweigen und durch die Anwendung des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft zu steigern“ ¹⁰⁾.

Bei der Formulierung der mitteldeutschen Bildungspolitik jedoch kontrahieren die beiden Prinzipien „Meisterung der wissenschaftlich-technischen Revolution“ und „Aufbau des Sozialismus“ mit ihren ideologischen Postulaten und Konsequenzen in der Praxis, wie später zu zeigen sein wird.

Der Neubeginn der Schulpolitik in Mitteldeutschland

Die Entwicklung des mitteldeutschen Schulwesens wurde seit 1945 überwiegend durch die zunehmend deutlicher werdende Tendenz geprägt, das deutsche Bildungssystem nach sowjetischem Modell zu revolutionieren. Diese Tendenz wurde nicht nur durch die

sowjetische Besatzungsmacht begünstigt, sondern auch durch eine weitverbreitete Grundstimmung in der Lehrerschaft, die nach einer gründlichen Reform des Bildungswesens auf-

⁷⁾ Hans H. Groothoff, Bildung, in: Pädagogik, hrsg. von Hans H. Groothoff, Frankfurt 1964, S. 32 f.

⁸⁾ Karl Marx/Friedrich Engels, Über die Gewerkschaften, Berlin (Ost), 1953, S. 119.

⁹⁾ Vgl. hierzu: Helmut Klein, Polytechnische Bildung und Erziehung in der DDR, Hamburg 1962.

¹⁰⁾ Zitiert nach: Dokumente zur Bildungspolitik in der Sowjet. Besatzungszone, ausgewählt und erläutert von Siegfried Baske und Martha Engelbert, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin 1966, S. 387 ff.

grund der Enttäuschungen der vorangegangenen Jahre verlangte.

Nach dem westdeutschen Erziehungswissenschaftler Froese gliedert sich die mitteldeutsche Schulpolitik in sechs Phasen. Während der einleitenden Phase (1945—1948) kam es den verantwortlichen Bildungspolitikern darauf an, den pädagogischen Hoffnungen der mitteldeutschen Erzieher entgegenzukommen, die sich zur Zusammenarbeit bereit fanden¹¹⁾. Ziel der Zusammenarbeit war die Wiedererrichtung des Schulwesens. Die Zusammenarbeit hatte zum Erfolg, daß in der gesamten Besatzungszone der öffentliche Schulunterricht am 1. Oktober 1945 wieder aufgenommen werden konnte. Ein Jahr später wurde das „Gesetz zur Demokratisierung der deutschen Schule“ am 1. September 1946 verabschiedet, das die bildungspolitische Entwicklung bis 1959, als es durch das „Gesetz über die sozialistische Entwicklung des Schulwesens“ abgelöst wurde, entscheidend prägte. In der Präambel des Gesetzes von 1946 wird die deutsche Schultradition als undemokratisch beurteilt und eine neue deutsche Schule postuliert. Ziel der Erziehung sollen „handelnde Menschen“ sein, die „fähig und bereit sind, sich voll in den Dienst der Gemeinschaft des Volkes zu stellen“.

Das Schulgesetz schafft im wesentlichen drei neue Tatsachen: Die Schulerziehung wird erstens als „ausschließliche“ Staatsangelegenheit definiert und damit das Privatschulwesen abgeschafft. Zweitens wird der Religionsunterricht als Angelegenheit der Religionsgemeinschaften charakterisiert und damit die Zusammenarbeit von Staat und Kirchen im Raum der Schule beendet. Drittens wird die „demokratische Einheitsschule“ postuliert, die vom Kindergarten bis zur Hochschule reicht. Wenn auch noch von einer organisatorischen Gliederung der Einheitsschule gesprochen wird, so wird sie doch als Differenzierung nach „Aufgaben“ definiert, die aus den „gesellschaftlichen Bedürfnissen“ entstehen.

¹¹⁾ Leonhard Froese, Entwicklung und Struktur des Bildungswesens in der DDR, in: Pädagogisches Lexikon, hrsg. von Hans H. Groothoff, Stuttgart und Berlin 1968, S. 1160 ff.

In der überleitenden Phase (1949—1952) wurde das Schulgesetz von 1946 durch die Verfassung der DDR am 7. Oktober 1949 bestätigt und versucht, das Gesetz in die Praxis umzusetzen¹²⁾. Die besondere Aufmerksamkeit der mitteldeutschen Bildungspolitik wandte sich in dieser Zeit der Aufgabe zu, „Kinder, die durch soziale Verhältnisse benachteiligt sind“, besonders zu fördern. Es wurden Vorstudienanstalten geschaffen, die allen Bürgern den Hochschulbesuch ermöglichen sollten. Später erhielt die Förderung der Arbeiter- und Bauernkinder eine besondere Priorität. Im Bereich der Hochschulen wurden Arbeiter- und Bauernfakultäten geschaffen, die nur Kindern proletarischer Herkunft offenstanden und erst Mitte der sechziger Jahre abgebaut wurden. Die bildungspolitische Bevorzugung der Arbeiter- und Bauernkinder hat sich bis heute nur noch in der Studienförderung erhalten, in der diese Personengruppen mit 50 MDN im Monat mehr gefördert werden als Studenten anderer Herkunft¹³⁾.

Während der stabilisierenden Phase (1953 bis 1955) hatten sich die mitteldeutschen Erzieher der Aufgabe zu widmen, die politisch-moralische Erziehungsarbeit in die Schule zu integrieren. Darüber hinaus wurde das Schulverwaltungs- und Lehrerbildungssystem Mitteldeutschlands an dem sowjetischen Vorbild ausgerichtet.

In der experimentierenden Phase (1956—1958), die an die vorhergehende Periode der volkdemokratischen Umgestaltung des Schulwesens in Mitteldeutschland anschließt, steht der Versuch, das sozialistische Polytechnik-Ideal in der Schule zu verwirklichen¹⁴⁾, im Vordergrund der Bildungspolitik. Den Anstoß für diese Neuentwicklung hat der V. Pädagogische Kongreß 1956 in Leipzig gegeben, aufgrund dessen Empfehlungen die mitteldeutschen Schulpolitiker bestrebt waren, den Werkunterricht für alle Schulen obligatorisch zu machen. In den Lehrplänen wurden die polytechnischen Bildungsinhalte in den Mittelpunkt gerückt

¹²⁾ A. a. O.

¹³⁾ Wolfgang Bergsdorf, Hochschul- und Wissenschaftspolitik in geteilten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 1/69 v. 4. 1. 1969, S. 5 f.

¹⁴⁾ Froese, a. a. O.

und als neues Lehrgebiet die „Grundprinzipien der Produktion in Industrie und Landwirtschaft sowie im Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ eingeführt und „polytechnische Praktika“ für Mittel- und Oberschüler geschaffen. Ziel dieser Versuche war die Erprobung optimaler Formen, um den Kontakt zwischen Schule und Produktion möglichst eng zu gestalten. So wurden z. B. als neue Fächer der „Unterrichtstag in der Produktion“, technisches Zeichnen und Astronomie eingeführt und der Anteil der naturwissenschaftlichen und technischen Fächer am Gesamtunterricht auf etwa 45 Prozent angehoben.

Die reorganisierende Phase (1959—1965) wurde durch das am 2. Dezember 1959 angenommene „Gesetz über die sozialistische Entwicklung des Schulwesens der DDR“ eingeleitet, das 1965 durch das „Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem“ abgelöst wurde. Ziel des Gesetzes von 1959 war es, wie es in der Präambel heißt, „die Kluft zwischen Theorie und Praxis, Schule und Leben“ durch

die „Verbindung des Unterrichts mit der produktiven Arbeit“ zu überwinden. Die achtjährige Grundschule wird durch die zehnklassige obligatorische allgemeinbildende polytechnische Oberschule ersetzt, die sich in eine vierklassige Unterstufe und eine sechsklassige Oberstufe gliedert. Nach Absolvierung der zehnklassigen polytechnischen Oberschule tritt der Schüler in die Berufsausbildung ein und kann über Berufsschulen und Fachschulen, über die Betriebsoberschulen, die Abendoberschulen und die Sonderreifepfungslehrgänge das Abitur erwerben und ein Hochschulstudium aufnehmen. Neben diesem Hauptweg zur Hochschulreife gibt es in Form der zwölfklassigen erweiterten allgemeinbildenden polytechnischen Oberschule mit naturwissenschaftlichem, neusprachlichem oder altsprachlichem Zweig auch weiterhin den traditionellen Weg zur Hochschulreife. Jedoch muß der Absolvent der erweiterten polytechnischen Oberschule vor Aufnahme des Studiums ein berufspraktisches Jahr ableisten, in dem er von der Hochschule oder der Universität geleitet wird.

Das „einheitliche sozialistische Bildungssystem“

Die gegenwärtig noch andauernde Phase wird durch das „Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem“ (BG) vom 25. Februar 1965 eingeleitet. In ihm wird die zehnklassige allgemeinbildende polytechnische Oberschule (OS) als der grundlegende Schultyp im einheitlichen sozialistischen Bildungssystem charakterisiert. Sie soll eine moderne sozialistische Allgemeinbildung als Grundlage für jede weiterführende Bildung und berufliche Tätigkeit vermitteln. Dabei sollen Bildung und Erziehung eng mit dem Leben, mit der Arbeit und mit der Praxis des sozialistischen Aufbaus verbunden werden. Die Oberschule soll die jungen Menschen zu bewußten sozialistischen Staatsbürgern erziehen, die aktiv am gesellschaftlichen Leben teilnehmen.

Die Oberschule gliedert sich in die Unterstufe mit den Klassen 1—3, die Mittelstufe mit den Klassen 4—6 und die Oberstufe mit den Klassen 7—10. Nach der ersten Fremdsprache Russisch soll Englisch in Zukunft als zweite Fremdsprache obligatorisch gelehrt werden

(§ 16 BG). Ab Klasse 6 wird verstärkt und systematisch die Berufsaufklärung betrieben; sie ist Bestandteil der gesamten unterrichtlichen und außerunterrichtlichen Arbeit.

Die Berufsberatung und Nachwuchslenkung erfolgt von der 8. Klasse an. Der Vorbereitung auf Berufe in Industrie und Landwirtschaft dienen ein Grundlehrgang „Industrie“ und ein Grundlehrgang „Landwirtschaft“ in der sozialistischen Produktion für die 7. bis 10. Klasse. Die theoretischen Kenntnisse werden vorwiegend in Lehrwerkstätten, Lehrecken bzw. polytechnischen Kabinetten, in Einrichtungen und Werkstätten der Maschinen-Traktoren-Stationen und in den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften erworben. In der 9. Klasse beginnt die berufliche Grundausbildung, vor allem in den Bereichen Chemie, Metallurgie, Elektrotechnik, Energiewirtschaft, Landwirtschaft, Maschinenbau, Verkehrs- und Bauwesen. In der 9. bis 10. Klasse stehen dafür insgesamt 150 Ausbildungstage mit je sieben Stunden zur Verfügung.

Die erweiterte allgemeinbildende polytechnische Oberschule (erweiterte OS) baut auf der 8. Klasse der Oberschule auf. An ihr kann nach der 12. Klasse die Studienberechtigung erworben werden. Die erweiterte Oberschule gliedert sich in einen neusprachlichen, mathematisch-naturwissenschaftlichen und altsprachlichen Zweig. 70 % der Schüler an erweiterten Oberschulen besuchen zur Zeit den mathematisch-naturwissenschaftlichen Zweig.

Das Bildungsgesetz sieht eine grundsätzliche Umgestaltung der erweiterten Oberschule vor. Sie wird in Zukunft nur noch aus der 11. und 12. Klasse bestehen. Künftig soll die Auswahl der Bewerber für diese auf das Hochschulstudium zugeschnittene Schule erst nach dem Abschluß der zehnklassigen Oberschule erfolgen. Ungewiß ist, ob die bisherige Aufteilung der erweiterten Oberschule in mathematisch-naturwissenschaftliche, neu- und altsprachliche Zweige bestehen bleibt oder von einer noch stärkeren Differenzierung nach Gruppen verwandter Fachrichtungen an der Hochschule abgelöst wird.

Ebenfalls werden dem allgemeinbildenden Schulwesen „Spezialschulen“ zugerechnet, die erst im Schuljahr 1964/65 eingerichtet wurden. Ursprünglich sollten sie der Nachwuchslenkung für die Wirtschaft dienen. Später sollen

auch die Kultur, der Sport und die Wissenschaft mit einbezogen werden. Die Spezialschulen nehmen Schüler mit hohen Leistungen und besonderen Begabungen auf, die aus der Oberschule kommen. Spezialschulen und Spezialklassen sollen in der Regel zur Hochschulreife führen. Daneben werden Spezialschulen eingerichtet, die nicht zur Hochschulreife führen, sondern auf besondere künstlerische und sportliche Leistungen vorbereiten¹⁵⁾.

Besonders bei den Spezialschulen wird der ganztägige Erziehungs- und Bildungsprozeß mit Internatsplätzen angestrebt. Aber auch in den Oberschulen und erweiterten Oberschulen wird die Ganztageserziehung als integrierender Bestandteil des einheitlichen Bildungs- und Erziehungsprozesses schon seit einigen Jahren intensiv erprobt, weil sie — wie das Bildungsgesetz meint — „günstige Voraussetzungen für die allseitige Entwicklung aller Schüler im Kollektiv und durch das Kollektiv schafft“.

1965 gab es 136 Tagesschulen und 5805 Schulen mit Tageserziehung, also mit Tagesgruppen, Tagesklassen und ganztätigen Arbeitsgemeinschaften. Das Bildungsgesetz sieht vor, daß der weitere Ausbau der Ganztageserziehungseinrichtungen entsprechend den ökonomischen Möglichkeiten intensiviert wird.

Der schulpolitische Neubeginn in Westdeutschland

Der reformerische Elan war nicht auf die mitteleuropäische Schulpolitik beschränkt. Auch die erste Wiederaufbauphase in der westdeutschen Schulpolitik ist durch eine Fülle von Bestrebungen von verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Kräften gekennzeichnet, das Schulwesen zu reformieren. Wichtige Neugestaltungsimpulse gingen auch in Westdeutschland von den Besatzungsmächten aus. Sie versuchten das Schulwesen in den wiedererrichteten oder neugeschaffenen Ländern ihrer Besatzungszonen nach dem Modell ihres heimatischen Schulwesens neu zu gestalten. So zum

Beispiel legte schon 1946 eine amerikanische Kommission, die von der amerikanischen Besatzungsadministration bestellt wurde, ein detailliert ausgearbeitetes Konzept zur Adaption des amerikanischen Schulwesens an das deutsche Bildungssystem vor¹⁶⁾.

¹⁵⁾ Froese, a. a. O.; Baske a. a. O. Die Einrichtung der Spezialschulen als Bildungsstätte für Hochbegabte deutet an, daß das Gesamtschulkonzept in der DDR einer Revision unterzogen wird.

¹⁶⁾ Zu den Bemühungen der Besatzungsmächte, den Wiederaufbau des deutschen Bildungswesens an ausländische Modelle anzupassen, bemerkt der britische Erziehungswissenschaftler David Thomas: „Der größte Versuch dieses Jahrhunderts, ein Erziehungssystem grundsätzlich zu ändern, (war) ein großer Mißerfolg. Dies geschah infolge verschiedener Faktoren, darunter die Tatsache, daß die Alliierten ohne jegliche systematische Forschung... ihre Vorschläge ausgearbeitet hatten.“ In: Bildungspolitik in Europa, 17. Europ. Gespräch 1968, hrsg. von Karl Braukmann, Köln 1969, S. 33.

Wichtiger als die äußeren Reformversuche waren in den westlichen Besatzungszonen die Neugestaltungsimpulse, die von Gruppen deutscher Reformpädagogen ausgingen. Eine besondere Autorität erwarb sich der 1953 eingesetzte Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen, der in den zwölf Jahren seiner Arbeit eine Fülle von Studien und Vorschlägen vorlegte, die die bildungspolitische Diskussion bis heute beeinflussen. Der politische Nachteil in der Konstruktion des Deutschen Ausschusses lag darin, daß die sachverständige Phantasie seiner Mitglieder nicht durch den pragmatischen Realismus der verantwortlichen Bildungspolitiker, der Kultusminister, ergänzt wurde.

Die Gemeinsamkeit ist einer der wichtigsten Gesichtspunkte, unter denen in den Ländern der Bundesrepublik seit dem Abschluß der materiellen Wiederaufbauphase Bildungspolitik betrieben wird. Vordringliches Ziel schon der ersten gemeinsamen Maßnahmen der Länder war es, die in den Besatzungsjahren entstandenen Verschiedenheiten im Schulsystem der einzelnen Länder auszugleichen und Grundlagen für Freizügigkeit und Vereinheitlichung zu schaffen. Die Kultusministerkonferenz hat als Instrument zur Vereinheitlichung des Schulwesens Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern entwickelt. Das Düsseldorfer Abkommen von 1955, dessen Neufassung 1964 die Bezeichnung „Hamburger Abkommen“ erhielt, trägt den offiziellen Titel „Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens“.

Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist das Hannoveraner Abkommen vom November 1968, in dem die Eingangsvoraussetzungen und der zukünftige Status der Ingenieurschulen einheitlich festgelegt wurden. Diese Abkommen werden von den Kultusministern vorbereitet und von den Ministerpräsidenten als den Regierungschefs unterzeichnet.

Anders als in Mitteldeutschland läßt sich die bildungspolitische Entwicklung in der Bundesrepublik nicht an Gesetzen und Verordnungen ablesen, sondern an den Empfehlungen der Kultusministerkonferenz und an den Abkom-

men zwischen den Bundesländern. In ihren „Grundsätzen für die Volksschule“ (1956) und in ihrem Beschluß über die „Stellung der Mittelschulen im Schulaufbau“ (1953) legte die Kultusministerkonferenz Grundsteine für den Ausbau eines leistungsfähigen Schulwesens. Sein Schwergewicht liegt in der Verlängerung der Schulpflicht von heute neun auf zehn Jahre und in der Neugestaltung der Volksschuloberstufe zu einer mehrzügigen „Hauptschule“ mit Fachunterricht. In Übereinstimmung mit den bildungspolitischen Leitsätzen der Parteien, mit den Vorstellungen der meisten Lehrerverbände und mit dem Gutachten des Deutschen Ausschusses wird im Hamburger Abkommen die Hauptschule als eine auf der Grundschule aufbauende Schule charakterisiert, in der eine Fremdsprache gelehrt wird. Sie führt zu einem eigenwertigen Abschluß, für den sich die Beziehung „Berufsreife“ immer mehr einbürgert¹⁷⁾.

Zugleich hat die Kultusministerkonferenz die Entwicklung von „ausreichend gegliederten Schulen in ländlichen Gebieten“ — wie sie z. B. seit 1957 als Dörfergemeinschaftsschulen unter Mitwirkung des Niedersächsischen Landvolkes gegründet wurden — nachdrücklich befürwortet und damit den wenig gegliederten Landschulen den Kampf angesagt. Ihre Zahl wurde mittlerweile drastisch verringert. Hier gibt es jedoch noch immer einen großen Nachholbedarf. Zum weiteren Ausbau des mittleren und höheren Schulwesens gab das Hamburger Abkommen den sich in rascher Entwicklung befindenden Aufbauformen an Realschulen und Gymnasien eine feste Grundlage und ermöglichte in der Oberstufe der Gymnasien — neben den traditionellen Schulformen — die Bildung weiterer Schwerpunkte, z. B. Wirtschaftsgymnasien, sozialkundliche und musische Gymnasien, die zur Hochschulreife führen. Das Abkommen gibt damit Raum für neue Entwicklungen, eröffnet mit besonderen Bestimmungen Möglichkeiten und Schulversuche von länderunterschiedlichen Schulformen.

¹⁷⁾ Vgl. hierzu und für das folgende: Bildungsplanungsbericht, Teil 2: Berichte der Länder, a. a. O.; Kulturpolitik der Länder, 1961—1962, hrsg. von der KMK, Bonn 1963; Kulturpolitik der Länder 1963 bis 1964, Bonn 1965.

Die Chancengleichheit als schulpolitisches Ziel

Mit gemeinsamen, aber auch unterschiedlichen Methoden versuchen die Kultusministerien eine Reihe von schulpolitischen Problemen anzugehen, unter denen der Komplex der kulturellen Unterprivilegierung bei einigen gesellschaftlichen Gruppen die größte Aufmerksamkeit genießt. Ausgehend von der These, daß die Sozialchancen in einer demokratischen Leistungsgesellschaft weitgehend von den Bildungschancen abhängen, wird in der bildungspolitischen Diskussion darauf hingewiesen, daß das Schulwesen immer mehr den Charakter eines sozialpolitischen Direktionsmechanismus erhalte. Mit Bezug auf das Grundrecht auf Bildung muß festgestellt werden, daß die Startchancengleichheit im Bildungswesen in der Bundesrepublik vorläufig noch nicht vollständig gewährleistet ist. Sie ist theoretisch zwar garantiert, jedoch lassen sich aus den Schulstatistiken unterprivilegierte Gruppen deutlich herauslesen. So wird z. B. immer wieder zu Recht auf den geringen Anteil der Kinder aus Arbeiter- und Bauernfamilien beim Besuch weiterführender Schulen verwiesen. Obwohl ihr Anteil an der Bevölkerung ca. 65 % beträgt, stammen nur 7 % der Studenten an wissenschaftlichen Hochschulen aus diesen Schichten. Jedoch sollten diese Zahlenangaben nicht als fixe Größen gewertet werden, sondern lediglich als Anhaltspunkt für die Unterrepräsentierung; weil nämlich viele Arbeiter während der Ausbildungszeit ihrer Kinder den Status von Angestellten erreichen, tauchen die Studenten nicht mehr als Arbeiterkinder in der Statistik auf. Auch der Anteil der Katholiken an den Besuchern des weiterführenden Schulwesens entspricht bei weitem nicht ihrem Bevölkerungsanteil¹⁸⁾. Obwohl ca. 45 % der deutschen Bevölkerung sich zur katholischen Kirche bekennen, sind nur 33 % der Abiturienten katholisch. Beim wissenschaftlichen Personal, insbesondere in den naturwissenschaftlichen Disziplinen, stellen Katholiken eine kaum zu quantifizierende Minderheit dar¹⁹⁾.

Neben diesem sozialen und konfessionellen Bildungsgefälle gibt es auch ein regionales. So

¹⁸⁾ Ralf Dahrendorf, Arbeiterkinder an deutschen Universitäten, Tübingen 1965.

¹⁹⁾ Karl Erlinghagen, Katholisches Bildungsdefizit in Deutschland, Freiburg 1965.

ist der Anteil der Kinder, die eine Fremdsprache erlernen, in den Bundesländern stark unterschiedlich. Zwar hat es hier in den letzten Jahren bereits eine erhebliche Angleichung gegeben, doch läßt sich immer noch feststellen, daß der Fremdsprachenunterricht in den norddeutschen Ländern und Stadtstaaten wesentlich intensiver ist als in den west- und süddeutschen Bundesländern. Wenn der Schulbesuch sich in den letzten Jahren in den einzelnen Bundesländern auch stark angeglichen hat, so ist dennoch nicht zu übersehen, daß insbesondere zwischen Städten — vor allem Großstädten — noch erhebliche Unterschiede bestehen und sicherlich noch eine gewisse Zeitspanne lang fortbestehen werden.

Es gibt in der Schulpolitik eine Reihe von unbestrittenen Zielen. Dazu gehören vor allem die Ausschöpfung der Begabungsreserven und eine generelle Anhebung der Zahl von Abschlüssen einer weiterführenden Bildung. So wurde beispielsweise in Baden-Württemberg zum offiziellen Ziel der Hochschulpolitik erklärt, 15 Prozent eines älteren Jahrgangs zum Abitur und 40 Prozent zur Mittleren Reife zu führen. In letzter Zeit erlebt gerade diese Zielsetzung eine immer deutlichere Kritik. Insbesondere in der Hochschullehrerschaft hält man die Expansion der Abiturienten für verfehlt, da die Universitäten und andere wissenschaftliche Hochschulen zumindest bis 1980 finanziell und personell nicht in der Lage seien, die Flut der Abiturienten aufzunehmen. Aus diesem Grunde bemüht man sich in den letzten Monaten verstärkt um die Errichtung von unterhalb der wissenschaftlichen Hochschulen angesiedelten Fachhochschulen, die — auf wissenschaftlicher Grundlage basierend — eine praxisorientierte Ausbildung anbieten sollen.

Unbestrittenes Ziel der Schulpolitik ist das Bemühen um einen Ausgleich der sozialen Benachteiligung. Hierzu gehören alle Initiativen zur Schaffung eines breiten Ausbildungsförderungssystems, für das der Bundestag noch in dieser Legislaturperiode eine gesetzliche Grundlage zu schaffen hofft. Diesem Ziel dienen auch die mittlerweile in allen Bundesländern eingeführte Schulgeldfreiheit und Lernmittelfreiheit, die allerdings in einigen Bun-

desländern noch verwirklicht werden müssen. Eine besonders wichtige Maßnahme zum Ausgleich der sozialen Benachteiligung ist die Bildungswerbung. Wie Untersuchungen — insbesondere in Bayern — gezeigt haben, ist ein Haupthindernis für die Entscheidung zum Besuch weiterführender Schulen die mangelnde Kenntnis der Eltern über die Möglichkeiten im schulischen und beruflichen Bereich. 82 Prozent aller Eltern, die ihre Kinder entgegen der Empfehlung der Volksschullehrer nicht auf weiterführende Schulen geschickt hatten, erklärten auf Befragen, sie hätten diese Möglichkeit nicht erwogen oder als überflüssig erachtet. Entsprechende Aufklärungsaktionen, zu denen vor allem die Aktion „Gemeinsinn“ und die Aktion „Studenten auf's Land“ gehören, hatten hervorragende Ergebnisse. Sie lassen sich an der sprunghaften Steigerung der Übertritte in weiterführende Schulen seit 1964 ablesen. In Rheinland-Pfalz beispielsweise steigerte sich die Zahl der Schüler in Gymnasien in den Jahren 1965/1966 von 62 000 auf fast 79 000. Ähnliche Zahlen liegen aus anderen

Bundesländern vor. Zur Beseitigung der sozialen Benachteiligung gehört auch der seit einigen Jahren in der Grundstufe der Gymnasien eingeführte Förderunterricht für schwächere Schüler, deren Versagen vor allem auf sprachliche und allgemeine bildungsmäßige Benachteiligung im Elternhaus zurückgeführt wird. Besondere Aufmerksamkeit genießen zwei Fragestellungen, die in Schulversuchen erprobt werden bzw. erprobt werden sollen. Die erste Fragestellung geht von der in der Bundesrepublik üblichen Halbtagsunterrichtung aus und fragt nach den pädagogischen, ökonomischen und sozialen Vorzügen der Ganztagschule. Die bisherigen Ergebnisse sind zumeist positiv gewesen und waren Grundlage für eine Empfehlung des Bildungsrates 1968, der ein weitergehendes systematisches Experimentalprogramm vorschlug. Niemand zweifelt daran, daß auch dieses Experimentalprogramm insgesamt positive Ergebnisse bringen wird und Anfang der siebziger Jahre zu einer Umstellung von der Halbtags- auf die Ganztagschule führen wird.

Allheilmittel Gesamtschule?

Die zweite Fragestellung geht aus von der traditionellen Dreigliedrigkeit des deutschen Schulwesens, die in der Bundesrepublik die Regel ist, und fragt nach den Vorzügen und Nachteilen einer Einheitsschule. Sie wird unter dem Begriff „integrierte Gesamtschule“ propagiert. Die Gesamtschulterminologie ist in diesem Sinne noch nicht einheitlich. Meist wird unter dieser Schulform eine Zusammenfassung der bisherigen Typen Hauptschule, Realschule und Gymnasium zu einem einheitlichen Organismus verstanden. Die Schüler werden in Jahrgangsklassen oder Leistungsgruppen unterrichtet. Dabei wird der Unterricht in Kern- und Kursfächer aufgeteilt. Kernfächer sind obligatorisch, Kursfächer sind Neigungsfächer. Ein fester Klassenverband im herkömmlichen Sinne besteht nicht mehr. Häufig wird das System der Jahrganggruppen völlig durchbrochen. Das mit dem ersten Abschluß nach dem 10. Vollzeitschuljahr erreichte Ziel und die damit verbundene Berechtigung hängt von den Leistungen und den besuchten Kursen ab. Nach dem 10. Schuljahr beginnt die Oberstufe, die zur Hochschulreife

führt. Die Hochschule kann von denen besucht werden, die einen bestimmten Kurskatalog erfolgreich abgeschlossen haben. Auch hier wird den Schülern eine große Wahlfreiheit und die Möglichkeit einer Differenzierung nach Leistung und Interesse eingeräumt. Die Lehrer aller herkömmlichen Schulformen wirken in der Gesamtschule zusammen. Neuerdings wird der Begriff „integrierte Gesamtschule“ auch noch für eine gemeinsame Mittelstufe der Klassen 5—10 (bzw. bei 6jähriger Grundschule von 7—10) verwandt. Die Klassen 11 und 12 (bei 9jährigen Gymnasien auch 11—13) werden dann als Oberstufe bezeichnet. Offensichtlich will man damit der Kritik begegnen, die integrierte Gesamtschule scheitere an praktischen Schwierigkeiten. Auf dem Land bestehen diese hauptsächlich in den weiten Schulwegen. Als Einzugsbereich für ein voll ausgebautes System werden heute 10—15 000 Bewohner angesetzt. Weiter besteht die Notwendigkeit, für die Gesamtschule neue, völlig anders gestaltete Schulbauten zu errichten und vor allem den Bedarf der Gesamtschule an zahlreichen kleinen Spezialräumen

zu decken. Schließlich bereitet die Lehrerversorgung unlösbare Probleme, denn die Gesamtschule benötigt zur Betreuung der kleinen Gruppen einen wesentlich höheren Personalbestand.

Die Befürworter der integrierten Gesamtschule sehen in der herkömmlichen Dreigliedrigkeit ein Relikt des Ständestaates, in dem eine fort-dauernde Streßsituation durch die jährliche Versetzung und die Prüfungen bestehe; die Schüler würden ausgelesen, jedoch nicht gefördert. Das Gesamtschulkonzept wird vor allem von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft vertreten, von den Verbänden der Real- und Gymnasiallehrer jedoch abgelehnt.

Im politischen Bereich hat sich die SPD in den „Sozialdemokratischen Perspektiven im Übergang zu den 70er Jahren“ vom 5. Januar 1968 für die Gesamtschule entschieden. Die FDP tat das gleiche in ihrem Aktionsprogramm von 1968. Die CDU hat sich in ihrem Berliner Programm vom November 1968 zu diesem Fragenkreis nicht ausdrücklich geäußert, wohl aber eine Reihe von Sachproblemen angesprochen. Danach tritt sie für die Auflockerung der Jahrgangsklassen, für eine bessere Durchlässigkeit zwischen den Schulformen und eine breite Verwendungsmöglichkeit der Lehrer verschiedener Schularten ein. Ein erstes detailliertes schulpolitisches Programm haben die Sozialdemokraten im Januar 1969 vorgelegt. Das „Modell für ein demokratisches Bildungswesen“, von dem Kulturpolitischen Ausschuß der SPD unter Leitung des nordrhein-westfälischen Fraktionsvorsitzenden Johannes Rau als Entwurf vorgelegt, sieht den Hauptvorteil der Gesamtschule in der absoluten Durchlässigkeit. An die Grundschule schließt sich die als Gesamtschule organisierte Mittelstufe an. In der integrierten Mittelstufe wird der Unterricht im Kurs- und Kernsystem erteilt. Es werden Leistungs- und Neigungsgruppen eingerichtet, in denen die Schüler sowohl in den Fächern besonders gefördert werden, die ihnen Schwierigkeiten bereiten, wie auch auf den Gebieten, für die sie ein besonderes Interesse zeigen. Das idealtypische Konzept der Gesamtschule als einer Schule von ausschließlich Leistungs- und Neigungsgruppen ist jedoch nicht ganz durchgehalten. Obligatorische Fächer sollen nach den Vorstel-

lungen der Sozialdemokraten Mathematik, deutsche Sprache, Politik und der Gesamtunterricht sein, in dem ein Thema wie beispielsweise „Mensch und Technik“ unter den Gesichtspunkten aller Lehrfächer behandelt wird.

Völlig neu in einem Entwurf für ein bildungspolitisches Parteiprogramm ist die Konzeption für die integrierte Oberstufe der Sekundarschule. In dieser Oberstufe sollen die Integrationsmöglichkeiten aller bisherigen Schulformen für die 16- bis 19jährigen erprobt werden, also der gymnasialen Oberstufe, der Berufsaufbauschule, der Berufsfachschule, der Berufsschule und auch der Berufsoberschule, die von der Ministerpräsidentenkonferenz im November 1968 in Hannover als Vorstufe zu den Fachhochschulen beschlossen wurde.

In der Oberstufe neuen Typs wollen die Sozialdemokraten studien- und berufsbezogene Ausbildungsgänge zusammenfassen; denn immer mehr Berufe müßten wissenschaftlich fundiert werden, wenn die Verbindung zwischen Theorie und Praxis, wie der Berliner Schulsenator Carl Heinz Evers meint, nicht abreißen soll. In der Oberstufe kann eine Reihe von Abschlüssen erworben werden, die entweder auf den Beruf oder auf die Gesamthochschule hinführen. In der Regel, so wird im Modell formuliert, erwirbt der Schüler einen Abschluß in zwei Jahren. Er hat jedoch auch die Möglichkeit, mehrere Abschlüsse anzusteuern. Als obligatorische Fächer sind wiederum Mathematik, deutsche Sprache und Politik vorgesehen. Der Gesamtunterricht der Mittelstufe wird als obligatorisches Fach in der Oberstufe vom Sport abgelöst. In der neuen Oberstufe sollen die studien- und die berufsbezogenen Ausbildungswege in einem überlappenden Kurssystem zusammengefaßt werden. Für die Ausbildungszeiten bedeutet dieses Modell, daß in Zukunft jeder Jugendliche etwa vom 5. bis etwa zum 19. Lebensjahr, also 14 Jahre, die Schulbank drückt. Danach kann er in der Gesamtschule mit weiteren drei bis sechs Jahren rechnen, bis er einen Hochschulabschluß erwirbt. Auch hier schlägt die SPD ein gestuftes System vor. Am Ende des fachlich ausgerichteten Grundstudiums für alle Studenten wird ein akademischer Grad verliehen, der zum Eintritt in den Beruf berechtigt. Wer weiter studieren möchte, absolviert ein Abschlußstudium. Dabei hat er die

Wahl zwischen dem einjährigen Fachstudium oder dem zweijährigen erweiterten Fachstudium, nach dessen Abschluß er in ein Aufbaustudium eintreten kann, das zu den höheren Regionen der Wissenschaft führt.

Die CDU/CSU hat sich ebenfalls im Januar 1969 auf einer Klausurtagung in Deidesheim der Aufgabe unterzogen, eine gemeinsame Plattform für ihre Bildungspolitik zu formulieren. Sie geht dabei von der herkömmlichen Dreigliedrigkeit des deutschen Schulwesens aus und befürwortet eine stärkere Durchlässigkeit. Die „integrierte Gesamtschule“ wird jedoch abgelehnt, weil die christdemokratischen Kulturpolitiker befürchten, daß durch die integrierte Gesamtschule die Differenzierung nach Begabung und Leistung erschwert wird und die Lernmotivationen abgeschwächt werden.

Die Union schlägt in ihrem bildungspolitischen Programm vor, das auf einem bildungspolitischen Kongreß am 28. Februar und 1. März 1969 in Bad Godesberg zur Diskussion gestellt wurde, der vorschulischen Erziehung stärkere Aufmerksamkeit zu schenken. Vor Beginn einer gleitenden Schulpflicht sollen Einrichtungen für die vorschulische Erziehung geschaffen werden, die als pädagogische Einheit mit dem Grundschuljahr zu betrachten sind. Die vierjährige Grundschule soll von begabten Kindern in drei Jahren durchlaufen werden können. An sie schließt sich die Hauptschule, die Realschule oder das Gymnasium an, in dem die beiden ersten Klassen jeweils als Beobachtungsstufen gestaltet werden sollen. Damit hofft die CDU/CSU zu erreichen, daß die Entscheidung für eine der drei Schularten leichter als bisher korrigiert werden kann. An die 5. Klasse der Hauptschule gliedert sich als 10. Vollzeitpflichtschuljahr das Berufsgrundschuljahr an, nach dem der Eintritt in die Lehre, die Berufsschule oder die Fachschule möglich ist. Außerdem sollen Möglichkeiten geschaffen werden, daß die Absolventen des Berufsgrundschuljahres ebenso wie die Absolventen der sechsklassigen Realschule in die zweijährige Berufsoberschule eintreten können. Nach der Berufsoberschule kann die Fachhochschule besucht werden. Nach Abschluß des Studiums an der Fachhochschule können die graduierten Absolventen unter Anrechnung der Semester in die wissenschaft-

liche Hochschule überwechseln. Die gymnasiale Oberstufe soll nach den Vorstellungen der CDU/CSU zukünftig von leistungsstarken Schülern in zwei Jahren durchlaufen werden können. Sie soll stärker als bisher nicht ausschließlich an der Studierfähigkeit, sondern an der Berufspraxis orientiert sein. Ziel dabei ist, daß nicht — wie bisher — 80 bis 90 Prozent der Abiturienten in die wissenschaftliche Hochschule eintreten, sondern ein größerer Prozentsatz auf die Fachhochschule oder in andere qualifizierte Ausbildungswege übertritt.

Die Unionsparteien stellen das Konzept der „gegliederten Leistungsschule“ dem Gesamtschulmodell der Sozialdemokraten gegenüber, um eine realistische Alternative für eine langfristige schulpolitische Zielprojektion anzubieten, dessen Vorzüge durchaus nicht auf der Hand liegen. Gleichzeitig befürworten sie eine experimentelle Erprobung der Gesamtschule, um aufgrund kontrollierbarer und vergleichbarer Ergebnisse Vorzüge und Nachteile dieses Systems gegeneinander abzuwägen zu können.

Der Bildungsrat arbeitet seit geraumer Zeit an einer Empfehlung zur Gesamtschulfrage und wird im Frühjahr 1969 eine systematische Erprobung in der Praxis vorschlagen; denn die bisherigen Gesamtschulversuche — beispielsweise in Berlin, aber auch in Bayern und Baden-Württemberg — lassen noch keine generalisierenden Schlußfolgerungen zu. Die Frage „Dreigliedrigkeit oder Gesamtschule“ ist noch wenig geklärt. Vor allem gibt es aber auch bei den Befürwortern der Gesamtschule noch keine einheitlichen Vorstellungen über ihre Gestaltung. Während die Gesamtschule in der bildungspolitischen Diskussion — nicht zuletzt auch aus finanziellen Gründen²⁰⁾ —

²⁰⁾ Die finanziellen Konsequenzen der Gesamtschule sind zur Zeit völlig ungeklärt. Sicher ist, daß die Realisierung der Gesamtschule aufgrund ihres anspruchsvollen Raumprogramms, aufgrund ihres erheblichen Mehrbedarfs an Personal, aufgrund der notwendigen Erstattung zusätzlicher Fahrtkosten die Dimensionen der augenblicklichen Schulkosten sprengt. Auch die Befürworter des Gesamtschulkonzepts sehen diese finanziellen Schwierigkeiten. Sie werden dann deutlich, wenn man sich die geschätzte Entwicklung der Schulkosten vor Augen hält, die von dem herkömmlichen dreigliedrigen System ausgehen. Der Bildungsrat

kein Beitrag ist, der für die Überwindung der aktuellen schulpolitischen Probleme geeignet zu sein scheint, sondern ein potentielles Konzept für die Schule von übermorgen ist, von der man nicht weiß, ob sie nicht ein anderes Konzept verlangt, kristallisiert sich eine Reihe von realisierbaren Maßnahmen heraus, die schon heute in die Wirklichkeit umgesetzt werden. Als Übergangslösung bis zur Entscheidung über die Gesamtschule wird eine weitere Schulform erörtert, bei der mehrere Schularten unter weitgehender Wahrung ihrer Selbständigkeit in räumlicher Nähe zusammengefaßt sind. In diesen Bildungszentren sollen Lehrer der verschiedenen Schularten besser zusammenwirken und Fachräume und Arbeitsmittel ausgetauscht werden.

Neben der Grundsatzdiskussion über die Gesamtschule wird in der bildungspolitischen Diskussion der Bundesrepublik eine Fülle von Fragen mit ähnlicher Tendenz wie in Mitteldeutschland angesprochen. Dazu gehört vor allem die Reform der Grundschule, die stärker als bisher zum Ausgleichsinstrument für benachteiligte Kinder ausgebaut werden soll.

Das Sonderschulwesen

Besondere Aufmerksamkeit in der bildungspolitischen Diskussion genießt das Sonderschulwesen. Der Ausbau soll ergänzt werden durch eine weiterführende Differenzierung des Sonderschulwesens nach Spezialschulen für die verschiedenen Arten der Lernschädigungen und -behinderungen. Ziel dieser Bemühungen ist eine intensivere und individuellere Förderung des lernbehinderten Kindes. Das Kultusministerium Baden-Württemberg hat 1968 eine detaillierte Situationsanalyse und einen Entwicklungsplan für das Sonderschulwesen

hat bis 1975 bei der Vorausschätzung (Bevölkerungswachstum plus Mehrnachfrage nach Bildung) einen Finanzbedarf von 22 Mrd DM errechnet, ohne daß dabei angestrebte Verbesserungen in der Schule wie Verringerung der Klassenfrequenzen einbezogen sind. Würden dieser Rechnung die schulpolitischen Zielwerte der Kultusministerkonferenz zugrunde gelegt, ergäbe sich ein Finanzbedarf von 32 Mrd DM (heute werden für Schulen etwa 14 Mrd DM aufgewendet). Vgl.: Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Sicherung der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen bis 1975, Bonn 1968.

Voraussetzung dafür ist auch ein weiterer Ausbau der vorschulischen Erziehung in Schulkindergärten und ein gleitendes Einschulungsalter, das kürzlich von der Kultusministerkonferenz empfohlen wurde.

Ein weiterer Gegenstand der Reformbemühungen ist die Verlängerung der Pflichtschulzeiten auf zehn Jahre, die schon 1964 im Hamburger Abkommen festgelegt wurde. Dabei soll die Hauptschule wesentlich intensiver als bisher die Vorbereitung auf die Berufswelt übernehmen. Ab der 5. Klasse soll obligatorisch das Fach Arbeitslehre unterrichtet werden und das 10. Schuljahr soll als Berufsgrundschuljahr eingeführt werden. Unklar ist den westdeutschen Bildungsexperten und Politikern bei der Neugestaltung der Hauptschule unter dem Etikett Berufsvorbereitung, welche Inhalte gewählt werden müssen, um einen optimalen Erfolg zu erzielen. Bei der Klärung dieser Probleme werden die Erfahrungen der mitteldeutschen Schulen mit dem polytechnischen Unterricht ausgewertet und auf ihre Verwendbarkeit hin geprüft.

vorgelegt, den auch andere Kultusministerien als praktikables Konzept ansehen.

Für Mitteldeutschland wurden die Sonderschulen und andere heilpädagogische Einrichtungen im Bildungsgesetz verankert. Danach haben sie die Aufgabe, Bildung und Erziehung aller Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen mit wesentlichen physischen und psychischen Schädigungen zu gewährleisten. Sie sollen den Bildungs- und Erziehungsprozeß inhaltlich, organisatorisch und methodisch so gestalten, daß auch die geschädigten Kinder und Jugendlichen das sozialistische Bildungs- und Erziehungsziel vollständig oder nach den durch die physischen und psychischen Schädigungen verbliebenen Möglichkeiten erreichen (§ 19 BG)²¹⁾. Die Sonderschulen gliedern sich organisatorisch in einen Vorschul-, einen zehnklassigen allgemeinbildenden polytechnischen und einen Berufsschulenteil. In einigen Fällen gibt es auch zentral erweiterte Oberschulen, beispielsweise für Schwerhörige, Körperbehinderte und Blinde.

²¹⁾ Bildungsgesetz, in: Siegfried Baske, a. a. O.

Die Durchlässigkeit und der „Zweite Bildungsweg“

Einer der wichtigsten Gegenstände der Reformanstrengungen im westdeutschen Bildungswesen ist die Sicherstellung der horizontalen und vertikalen Durchlässigkeit. Jeder Bereich des allgemeinen, aber auch des berufsbildenden Schulwesens soll einen Weg zur höchsten Ausbildungsebene, der wissenschaftlichen Hochschule, eröffnen. Die Möglichkeiten, auch außerhalb des üblichen Weges über das Gymnasium zur Hochschule zu gelangen, werden unter dem Stichwort „Zweiter Bildungsweg“ zusammengefaßt. Dabei werden Nachholformen des allgemeinbildenden Schulwesens und Aufbauformen des berufsbildenden Schulwesens unterschieden. Abendreal-schulen und Abendgymnasien bieten Haupt- und Realschülern, die Berufsschule und Lehre absolviert oder eine Berufstätigkeit ausgeübt haben, die Chance, im allerdings anstrengenden Abendstudium das Reifezeugnis zu erwerben. Die Absolventen der Fachhochschulen werden in Zukunft die allgemeine Hochschulreife erwerben. Fachkollegs und Fachakademien bieten die gleichen Möglichkeiten für Berufstätige, die sich in ihren Fachgebieten bis zur wissenschaftlichen Hochschule hocharbeiten wollen.

Auch im mitteldeutschen Schulsystem gibt es eine Fülle von Möglichkeiten, die Hochschulreife zu erwerben. Im Schulgesetz von 1959 wird vorgeschrieben, daß der Weg von der Oberschule über die Berufsausbildung der Hauptweg zur Hochschule sei und die Vorbe-

ereitung auf die Reifeprüfung ohne Unterbrechung der beruflichen Ausbildung ermöglicht wird. Gemäß § 13 der „Anordnung über das Aufnahmeverfahren zum Direkt-, Fern- und Abendstudium an den Universitäten, Hoch- und Fachschulen“ vom 20. Februar 1963 wird bestimmt, daß das zum Hochschulstudium erforderliche Abitur erworben werden kann:

1. an einer erweiterten Oberschule,
2. an einer Arbeiter- und Bauernfakultät,
3. an einer zum Abitur führenden Berufsschule,
4. an einer Betriebsakademie (Abiturlern-gang) und
5. an einer Volkshochschule (Abiturlehrgang).

Eine weitere Möglichkeit besteht für die Studierenden der Ingenieur- und Fachschulen, die nach dreijährigem Fachschulstudium mit der Abschlußprüfung ebenfalls die Hochschulreife erwerben. Im Bildungsgesetz von 1965 wird bestimmt, daß die Hochschulreife auch durch den Besuch der erweiterten Oberschule und der Abiturklassen in den Einrichtungen der Berufsausbildung erworben werden kann. Das bedeutet, daß die Reifeprüfung nunmehr auch in den Spezialschulen und Spezialklassen abgelegt werden soll. Außerdem gibt es an den Hochschulen und Universitäten auf das Hochschulstudium vorbereitende Lehrgänge, die im Direkt- oder im Abendstudium absolviert werden.

Bildungsplanung und Prognostik

Als generelles Problem bei allen Bemühungen um die Veränderungen im Schulwesen schält sich in der Diskussion diesseits und jenseits der Demarkationslinie immer mehr die Grundsatzfrage heraus, wie die Schule morgen aussehen muß, um den Bedarf von Staat und Gesellschaft an Fachkräften zu befriedigen. Dabei geht es nicht nur um die ausreichende Anzahl von Kräften mit einer ausreichend hohen Qualifikation, von der gleichen Bedeutung ist die Frage, auf welchen Gebieten die Schulen auf neue Berufe vorbereitet wer-

den müssen, auf welche sozialen Veränderungen sie sich einzustellen haben und welche Bildungsinhalte dem Menschen für das Jahr 2000 für seine persönliche und gesellschaftliche Existenz vermittelt werden müssen.

In Mitteldeutschland laufen die Versuche, auch das Portrait der Schule von morgen zu skizzieren, unter der Rahmenbezeichnung „Prognostik“. In der Bundesrepublik beschäftigen sich die Bildungsplanung und -forschung mit diesen Fragestellungen. Obwohl Politiker und

Wissenschaftler in der Bundesrepublik wie in Mitteldeutschland von der Bedeutung dieser Fragestellungen überzeugt sind, ist man weder hier noch dort kaum über die theoretischen Grundlagen hinausgekommen. Auf das Instrumentarium der Prognostik werden in Mitteldeutschland große Hoffnungen gesetzt. Walter Ulbricht pries die marxistisch-kommunistische Gesellschaftsprognostik auf der internationalen wissenschaftlichen Session „100 Jahre ‚Das Kapital‘“ als eine Disziplin, die immer mehr den Charakter einer exakten Wissenschaft bekommen habe. Ihre Funktion definierte Herbert Edeling kürzlich im theoretischen Organ der SED „Die Einheit“:

„Als Einheit von wissenschaftlicher Theorie und revolutionärer Praxis dient sie der Gewinnung von Informationen über die zukünftig mögliche Entwicklung der gesellschaftlichen Prozesse in Gesamtsystemen und in den Teilsystemen der sozialistischen Gesellschaft“. Selbstbewußt ergänzt der Autor: „Die Funktion der marxistisch-leninistischen Gesellschaftsprognostik im Sozialismus besteht — im Unterschied zu der staatsmonopolistischen Prognostik — vor allem darin, daß ihre Voraussagen, ihr Kenntnisvorlauf, der gesellschaftlichen Planung, dem entscheidenden Instrument für die Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft, dienen und über diese zu Faktoren der bewußten Gestaltung des Systems des Sozialismus durch die Werktätigen werden. Das erfordert auch, den gesetzmäßig bestimmten Fluß der prognostischen Informationen von ihrer Gewinnung, Verarbeitung und Speicherung bis zu ihrer Realisierung aufzudecken, um ihn rationell gestalten zu können. Dieser Fluß prognostischer Informationen findet in der sozialistischen Gesellschaft seine wesentliche objektive Grundlage in der dialektischen Einheit von Prognostik, Planung und planmäßiger Gestaltung der Entwicklungsprozesse, die durch die Existenz und Entfaltung der sozialistischen Produktionsverhältnisse bedingt ist.“²²⁾

Auch in der Bundesrepublik hat sich die Bildungsforschung und -planung mittlerweile als Faktor im bildungspolitischen Entscheidungs-

²²⁾ Herbert Edeling, Die marxistisch-leninistische Gesellschaftsprognostik ein grundlegendes Instrument wissenschaftlicher Leitung, in: Die Einheit 12/67, S. 1454 ff.

prozeß etabliert. Der Begriff „Bildungsplanung“ hat sich erst in den letzten Jahren als Übersetzung von „educational planning“ in westdeutschen Sprachgebrauch eingebürgert und wird in schillernder Bedeutung benutzt. Als Bildungsplanung im engeren Sinne wird eine auf den Bereich des Bildungswesens beschränkte Planung verstanden, die sich vorwiegend an quantitativen Analysen und Prognosen orientiert und dabei einen, mehrere oder alle Sachbereiche des Bildungswesens umfaßt. Charakteristisch für quantitative Analysen und Prognosen ist, daß sie von den praktischen Bedürfnissen der Kultusverwaltungen ausgehen und meist auf den ihnen unmittelbar zur Verfügung stehenden Daten aufbauen.

Bildungsplanung im weiteren Sinne bedeutet die Einbeziehung der Analysen und Prognosen im Bereich des Bildungswesens in die gesamtgesellschaftliche und -wirtschaftliche Entwicklung²³⁾. Aufgabe einer solchen „integrierten Bildungsplanung“ ist die „rationelle Durchdringung“ des Bildungswesens als System, die Feststellung der quantitativen und qualitativen Grundtatsachen der Bildungsprozesse und die kurz-, mittel- und langfristige Vorausschätzung zukünftiger Entwicklungstendenzen im Rahmen der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen mit dem doppelten Zweck: einmal bildungspolitische Entscheidungen sachlich vorzubereiten und zum anderen bei gegebenen bildungspolitischen Zielen alternative Wege und Instrumente zu benutzen, auf denen und mit deren Hilfe diese erreicht werden können. Als Modelle integrierter Bildungsplanung können in der Bundesrepublik bisher nur zwei Arbeiten bezeichnet werden: der große Hessen-Plan (1965) und die Studie „Bildung und Wirtschaftswachstum“ für Baden-Württemberg, die von Kultusminister Professor Hahn in Auftrag gegeben wurde. Weitere systematische Arbeiten sind in Angriff genommen.

Schulausbaupläne haben in der Bundesrepublik bisher folgende Länder vorgelegt: Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nord-

²³⁾ Zum Begriff „Bildungsplanung“ vgl. Widmaier/Bahr, Bildungsplanung, Stuttgart 1966; Hans Peter Widmann, Bildungsplanung und Wirtschaftswachstum, Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg (A Nr. 3), Stuttgart 1966.

rhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Das Saarland und Schleswig-Holstein bereiten Schulausbaupläne vor. Bei den drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg liegen andere verwaltungsmäßige Voraussetzungen vor,

die sie von den Flächenstaaten unterscheiden. Die Bildungsplanung in den Stadtstaaten erfolgt deshalb in teilweise anderen Formen als in den Flächenstaaten und ähnlich den Schulausbauprogrammen der Großkommunen.

Die Indoktrination als Konstruktionsprinzip

Die organisatorischen Unterschiede im Schulwesen und die technischen Unterschiede in der Bildungspolitik sind jedoch noch keine Indizien für eine grundsätzliche Differenz zwischen dem mitteldeutschen und dem westdeutschen Schulwesen. Sie sind es vor allem auch deshalb nicht, weil sich die schulorganisatorische Reformdiskussion in den beiden Teilen Deutschlands aufeinander zu bewegt. Wesentlich schwerer fällt das prinzipielle Postulat als Basis der mitteldeutschen Bildungspolitik ins Gewicht, für das es in der Bundesrepublik nichts Vergleichbares gibt: nämlich die totale Inpflichtnahme von Bildung und Erziehung für die politischen und ideologischen Ziele der Einheitspartei. Kenntnis und Vermittlung des dialektischen und historischen Materialismus sind seit Beginn der fünfziger Jahre grundlegende Elemente des Schul- und Hochschulunterrichts. Den gleichen Zweck verfolgte die Jugendweihe, an der seit dem Ende der fünfziger Jahre die Mehrzahl der Jugendlichen teilnahm. Auch die Tätigkeit der FDJ sollte zum großen Teil der theoretischen Behandlung ideologischer Fragen dienen. Eine zumindest ebenso starke Wirkung erhoffte sich die SED von der aktiven Beteiligung der Jugend am „sozialistischen Leben“. Diese Erwartung bildete ein wesentliches Motiv für die Einführung des Unterrichtstages in der Produktion für Schüler und des produktionspraktischen Jahres für Studienbewerber. Auch die Feiern und Gedenktage, die wöchentlichen Flaggenappelle in den Schulen, die Zulassungsbestimmungen für die weiterführenden Schulen und Hochschulen, die Modalitäten der Vergabe von Stipendien, die Verleihung von Auszeichnungen, die Konzeption der Prüfungsordnungen, die Freizeit- und Feriengestaltung waren stets so angelegt, daß sie zu ideologischer Beeinflussung beitragen konnten²⁴⁾.

Einer der wichtigsten Bestandteile einer Bildungspolitik, die primär als Instrument zur ideologischen Indoktrination benutzt wird, ist die vormilitärische Erziehung. In einer gemeinsamen Mitteilung des Ministeriums für Volksbildung und des Zentralvorstandes der Gesellschaft für Sport und Technik zur Unterstützung der sozialistischen Wehrerziehung der Schüler und Berufsschüler an den Oberschulen und erweiterten Oberschulen, Berufsschulen und Betriebsberufsschulen vom 18. März 1963 wird definiert: „Die sozialistische Wehrerziehung unserer Jugend ist ein untrennbarer Bestandteil der sozialistischen Erziehung. Sie ist für die Jugend der Deutschen Demokratischen Republik von großer Bedeutung, dient der Stärkung unseres Arbeiter- und Bauernstaates und damit der Sicherung des Friedens. Das Ziel der sozialistischen Wehrerziehung in unseren allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen besteht darin, bei allen Schülern und Berufsschülern die Überzeugung zu vertiefen, daß die Verteidigung des sozialistischen Vaterlandes Ehrenpflicht jedes Jugendlichen ist. Sie hat die Aufgabe, jedem Schüler vormilitärische und technische Kenntnisse zu vermitteln und ihn durch die Entwicklung entsprechender Fähigkeiten und Fertigkeiten auf den Dienst in der Nationalen Volksarmee vorzubereiten.“²⁵⁾ Diese Mitteilung, die Verordnungscharakter hat, legt fest, daß die Schüler ab der 9. Klasse zur aktiven, zielstrebigem vormilitärischen Ausbildung heranzuziehen sind. Es sollen Schulfeste organisiert werden, bei denen die Disziplinen „militärischer Nahkampf“ und „Schießen“ in die Wettkampfprogramme aufgenommen und entsprechend den Richtlinien der Gesellschaft für Sport und Technik, einer paramilitärischen Organisation, durchgeführt werden sollen.

²⁴⁾ Siegfried Baske, a. a. O., Einleitung, S. XXII f.

²⁵⁾ Siegfried Baske, a. a. O., S. 307.

Diese und andere der jungen Generation in Mitteldeutschland aufgezwungenen Pflichtaufgaben in der Schule sollten nicht als Schönheitsfehler eines ansonsten vorbildlichen Bildungssystems in ihrer Bedeutung herabgestuft werden. Die ideologische Durchdringung insbesondere des Bildungswesens ist kein Randphänomen, sondern Konstruktionsprinzip. Die daraus abgeleitete Konsequenz, alle

bildungspolitischen Fragen aus dem Klassensichtpunkt herauslösen zu müssen, mag vielleicht als systemimmanent, als politisch so voll charakterisiert werden können. Daß die politische Opportunismus immer mit Sozialgerechtigkeit deckt, muß nicht erst nach dem Debakel der chinesischen Kulturrevolution zweifelt werden.

Sachgerechtigkeit als bildungspolitisches Prinzip

Sachgerechtigkeit bedeutet in der Bildungspolitik, die jungen Menschen auf die Anforderungen ihrer Zukunft vorzubereiten, es bedeutet, ihre Kenntnisse, Fähigkeiten, aber auch ihr Bewußtsein so zu bilden, daß sie ihre Zukunft als eigenständige und eigenverantwortliche Persönlichkeiten zu meistern im Stande sind. Mit einer politisch vorprogrammierten Erziehung und Bildung, wie sie in der DDR amtlich vorgeschrieben ist, mag die SED kurzfristig erfolgreich sein. Ob damit die von Ulbricht so oft beschworene wissenschaftlich-technische Revolution zu meistern ist, ist zumindest ebenso fraglich wie die Fähigkeit des westdeutschen Bildungswesens, die junge Generation in der Bundesrepublik darauf vorzubereiten. Immerhin sind die erstarrten Formen hier in allen Bereichen der Bildungspolitik in eine viele Leute erschreckende Bewegung geraten. Die Voraussetzung zur Umgestaltung des westdeutschen Bildungswesens ist jedoch geschaffen, nämlich die Erkenntnis, daß tiefgreifende Änderungen durchgeführt werden müssen.

Bundeskanzler Kiesinger beispielsweise erklärte in der Bundestagsdebatte über die Lage der Nation im März 1968: „Unser Erziehungs- und Bildungswesen bedarf dringend einer durchgreifenden Reform. Viele Institutionen und Traditionen unseres Bildungssystems haben ihre Wurzeln zu tief in der Epoche der vorindustriellen Gesellschaft, daß sie den Forderungen unserer ganz verwandelten Welt noch genügen könnten. Man mag es bedauern, wenn bei der notwendigen Reform auf manches liebenswürdige und ehrwürdige Erbe

verzichtet werden muß. Worauf es ankommt, ist, daß unser Bildungs- und Erziehungssystem so zukunftsgerichtet wird, daß wir die großen Chancen des wirtschaftlichen und industriellen Zeitalters voll ausschöpfen. Denn der Standard der allgemeinen Bildung ist für das politische, wirtschaftliche und geistige Leben gleichbedeutend.“²⁵⁾

Kiesinger skizzierte mit dieser Erklärung die Richtung, in der die Neugestaltung des westdeutschen Bildungswesens sich zu vollziehen hat. Ansätze zur Reform des westdeutschen Schulsystems sind überall zu erkennen. Nun kommt es darauf an, die Reform in Gang zu halten und Konzeptionen zu entwickeln, die alle realisierbar sind, andererseits auch die in der Zukunft realisierbaren Konzepte, wie beispielsweise die Gesamtschule, schon heute unmöglich machen. Auch dazu ist es notwendig, daß von der Vorstellung der Ab-schied genommen wird, in einer vom technologischen Fortschritt charakterisierten Zeit es möglich, ein einziges Konzept zu entwickeln und dann zu realisieren, um der Schule die nächsten hundert Jahre ihr Gesicht zu geben. Die Bildungsreform muß vielmehr ein fortdauernder Prozeß der Anpassung an die sich immer schneller ändernden Anforderungen der vom wissenschaftlichen, technischen und vom sozialen Wandel geprägten Zukunft verstanden werden. „Notwendig ist es, von den Realitäten auszugehen, ohne vor ihnen zu kapitulieren“ (Gerhard Stoltenberg)

²⁵⁾ Kulturpolitischer Informationsdienst, hrsg. v. Manfred Abelein, Bonn 6/1968.