

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Joachim H. Knoll

Tatbestände und Probleme
der Führung und Führungs-
bildung in Wirtschaft und
Verwaltung

Hans-Helmut Röhring

Mit 18 wählen?

B 33/69

16. August 1969

Joachim H. Knoll, Dr. phil., o. Professor für Praktische Pädagogik und Leiter der Arbeitsgemeinschaft für Publizistik und Kommunikation der Ruhr-Universität Bochum, geb. 23. November 1932 in Freystadt/Niederschlesien, Mitglied der Kommission zur Beratung der Bundesregierung in Fragen politischer Bildung.

Veröffentlichungen u. a.: Führungsauflese in Liberalismus und Demokratie, 1957; Jugend, Politik und politische Bildung, 1963; Pädagogische Elitebildung, 1964; Ansichten zur Gegenwart, 1965; Gemeinschaftskunde, 1965; Aufbau und Struktur des deutschen Bildungswesens (franz., engl., span., arabisch), 1967; Probleme der politischen Bildung, 1967; Festschrift zur Eröffnung der Universität Bochum (m. Hans Wenke) 1965; Erwachsenenbildung — Erwachsenenqualifizierung in der Bundesrepublik (m. H. Siebert), 1966; Erwachsenenbildung am Wendepunkt, Bochumer Plan (mit H. Siebert, Gg. Wodraschke), 1967; Wilhelm v. Humboldt (m. H. Siebert [engl., franz., span.]), 1967; Erwachsenenbildung — Erwachsenenqualifizierung — Darstellung und Dokumente der Erwachsenenbildung in der DDR (m. H. Siebert), 1968. Jugend und Kulturpolitik — Eine empirische Untersuchung über die kultur-

politische Informiertheit und Meinung Jugendlicher in einer Großstadt des Ruhrgebiets (m. Gg. Wodraschke, J. Hüther), 1969; Politik und Bildung — Wilhelm v. Humboldt, Darstellung und Dokumente (m. H. Siebert), 1968; Führung und Führungsbildung in Wirtschaft und Verwaltung, 1969.

Hans-Helmut Röhring, Dipl.-Politologe, geboren 1939 in Bremen, Studium der Politischen Wissenschaften in Berlin, 1965 Studienaufenthalt in Israel, bis Oktober 1967 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, seither wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Sozialwissenschaften der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Entstehungsgeschichte des Staates Israel, in: Israel — Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, hrsg. v. Kurt Sontheimer, München 1968 (als Vorabdruck in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ Nr. 2/68 v. 10. Januar 1968 veröffentlicht); Osteuropa im Wandel, Schriftenreihe „Arbeit und Leben“ 1/69, Düsseldorf 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 des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Tatbestände und Probleme der Führung und Führungsbildung in Wirtschaft und Verwaltung

Von Platons Staat der Wächter bis Humboldts Nachwächterstaat und von dort bis zum gegenwärtigen Staat fast totaler Vorsorge ist nahezu kontinuierlich über Fragen der Führung reflektiert worden, mal mehr in der Form geistreicher Spekulation, mal mehr in der Art handfest-pragmatischer Empfehlungen. Die historische Abfolge der Führungstheorien ist verschiedentlich dargestellt worden¹⁾, wenngleich auch auffallend sein mag, daß sich diese Arbeiten, soweit sie deutsche Zustände betreffen, im wesentlichen auf die Zeit des 19. und 20. Jahrhunderts eingrenzen²⁾. Nur gelegentlich wird die historische Dimension unseres Themas weiter zurückverlängert, zumal da ein noch weiterer historischer Rückgriff offensichtlich als für die gegenwärtige Problematik irrelevant erachtet wird. Daß in den diesbezüglichen Darstellungen die Führungsbildung des 19. und 20. Jahrhunderts so eindeutig berücksichtigt wird, hängt mit mehreren Tatbeständen zusammen.

¹⁾ J. H. Knoll, Führungsauslese, in: Liberalismus und Demokratie. Zur politischen Geistesgeschichte der letzten 100 Jahre, Stuttgart 1957; Hans P. Dreitzel, Elitebegriff und Sozialstruktur — Eine soziologische Begriffsanalyse, Stuttgart 1962; Führungsgeschichte und Eliteproblem, Konferenz der Ranke-Gesellschaft, Vereinigung für Geschichte im öffentlichen Leben, Frankfurt a.M./Berlin/Bonn 1957; Urs Jaeggi, Die gesellschaftliche Elite. Eine Studie zum Problem der sozialen Macht, Bern/Stuttgart 1960; Hans Kähler, Das Eliteproblem in der Pädagogik (Diss.), Göttingen 1951; Helmuth Plessner, Über Eliten und Elitenbildung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 6. Jg., 1955; Nikolaus v. Preradovich, Die Führungsschichten in Österreich und Preußen (1804—1918), mit einem Ausblick bis zum Jahre 1945, Wiesbaden 1955; Theodor Schieder, Das Verhältnis von politischer und gesellschaftlicher Verfassung und die Krise des bürgerlichen Liberalismus, in: HZ 177, 1954; Max Graf zu Solms, Echte Demokratie und Elitegedanke, in: Aus der Werkstatt des Sozialforschers, hrsg. v. Max Graf zu Solms, Frankfurt a.M. 1948. Die strukturellen Aspekte des Eliteproblems sind vor allem in der Soziologie Dahrendorfs bedacht. Aus diesem Umkreis entstand auch die Arbeit: Wolfgang Zapf, Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919—1961, München 1965. Darüber hinaus verweise ich auf die bibliographischen Anmerkungen in J. H. Knoll, a. a. O., und Kurt Klotzbach, Das Eliteproblem im politischen Liberalismus. Ein Beitrag zum Staats- und Gesellschaftsbild des 19. Jahrhunderts, Köln/Opladen 1966.

Einmal sind das 19. und 20. Jahrhundert in wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und staatlichen Ausprägungen aufeinander bezogen, Phänomene der Gegenwart sind vielfach nur verstehbar aus der Tradition des 19. Jahrhunderts oder den bewußten Gegenkräften gegen die Tradition des 19. Jahrhunderts. Die fragwürdigen oder auch weniger fragwürdigen Traditionsreste des 19. Jahrhunderts ragen in die Gegenwart hinein und binden ein Volk, das den Anschein erweckt, als

Hans-Helmut Röhring:
Mit 18 wählen? S. 28

desertiere es aus der eigenen Geschichte³⁾, vielfältig und unüberdacht in sein geschichtliches Kontinuum. Neben diesen Sachverhalt der Verknüpfung vom 19. und 20. Jahrhundert tritt ein weiteres: Gerade die letzten 150—160 Jahre sind reich an krisenhaften Kulminationspunkten, die die Frage nach neuen, vorweisenden Führungsschichten geradezu provozieren. In diesem Zusammenhang brauche ich nur einige solcher Kulminationspunkte zu benennen und sogleich die Theoretiker oder Praktiker der Politik hinzuzufügen, die die Führungsfrage in der jeweiligen Umbruchsituation aufgeworfen haben: die preußische Reform und Humboldt und Stein⁴⁾, der Früh-

²⁾ Es ist einigermaßen auffallend, daß in letzter Zeit das Interesse an historischen Darstellungen des Eliteproblems abgenommen hat und demgegenüber gegenwartsbezogene und strukturelle funktionalistische Erörterungen einen breiten Raum einnehmen. Die in Anmerkung 1 angegebenen bibliographischen Hinweise vermögen diesen Sachverhalt zu belegen.

³⁾ Zu diesem gesellschaftlich politischen Tatbestand liegt eine reiche Literatur, vor allem aus der unmittelbaren Nachkriegszeit, vor. Den Horizont insgesamt hat essayistisch abgehandelt: H. Arendt, Fragwürdige Traditionsbefunde im politischen Denken der Gegenwart, Frankfurt/M. 1957.

⁴⁾ Den Aspekt Elite und preußische Reform habe ich behandelt in: J. H. Knoll, a. a. O., S. 33 ff, S. 39 ff. Siehe ferner J. H. Knoll und H. Siebert, Wilhelm v. Humboldt — Politiker und Pädagoge, Heidelberg 1969. In einem weiteren Zusammenhang s. auch Th. Heuss, Formkräfte einer Stilbildung, in: Schriftenreihe der Deutschen Hochschule für Politik, Berlin, Berlin 1952, S. 13.

liberalismus und Christoph Friedrich Dahlmann⁵⁾, 1848 und die konservativen Frondeure⁶⁾, das Deutsche Reich von 1871 und Heinrich v. Treitschke⁷⁾, aber auch Friedrich Naumann⁸⁾, der frühe Rathenau und der republikanische Aufbruch von 1918 und Max Weber, der „Lauensteiner Kreis“⁹⁾, Hugo Preuß, Theodor Heuss¹⁰⁾; danach folgen die politischen Umbrüche in rascher Folge 1933, 1945.

Aber es geht, von der politischen Aktualität abgesehen, letztlich um mehr als die Anpassung von Führungsschichten an die politischen Veränderungen — sofern das überhaupt möglich oder wünschenswert wäre — oder die Herausbildung von jeweils an den politischen Zeitgeist angepaßten Führungsschichten, nämlich hauptsächlich darum, wie Führungsschichten konstituiert werden können, die dem technischen und technologischen Fortschritt und Vorweis auf das Jahr 2000 entsprechen. Auch scheint mir die Akzentuierung der nur oder vorrangig politischen Führungsschichten weiterhin einseitig zu sein, da nur eine — wie

⁵⁾ J. H. Knoll, a. a. O., S. 39, 43, 45 ff. Die Literatur zum Frühliberalismus ist vergleichsweise umfangreich, wenn sie auch derzeit spärlicher fließt als in der Liberalismusforschung der zwanziger und fünfziger Jahre. Ich nenne stellvertretend W. Bußmann, Zur Geschichte des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert, in: HZ 186, 1958; Hermann Christern, Friedrich Christoph Dahlmans politische Entwicklung bis 1848. Ein Beitrag zur Geschichte des deutschen Liberalismus, Leipzig 1921; Werner Conze, Das Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft im Vormärz, in: Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815—1848, hrsg. v. Werner Conze, Stuttgart 1962; Heinrich Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1950; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, II, Stuttgart 1957/60; Wilhelm Mommsen, Stein—Ranke—Bismarck. Ein Beitrag zur politischen und sozialen Bewegung des 19. Jahrhunderts, München 1954; Hans Rosenberg, Rudolf Haym und die Anfänge des klassischen Liberalismus, München/Berlin 1933; Theodor Schieder, Der Liberalismus und die Strukturwandlungen der modernen Gesellschaft vom 19. zum 20. Jahrhundert, in: Relazioni del Congresso Internazionale di Science Storiche (Roma 1955), vol. V Firenze 1955; Friedrich C. Sell, Die Tragödie des deutschen Liberalismus, Stuttgart 1953; Theodor Wilhelm, Die englische Verfassung und der vormärzliche deutsche Liberalismus. Eine Darstellung und Kritik des Verfassungsbildes der liberalen Führer, Stuttgart 1928.

⁶⁾ Friedrich Julius Stahl, Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche, 29 akademische Vorlesungen, Berlin 1863; Dieter Grosser, Grundlagen und Struktur der Staatslehre Friedrich Julius Stahls, Köln/Opladen 1963. In den Forschungen von Hans-Joachim Schoeps sind Selbstverständnis und Selbstdarstellung der preußischen Altkonservativen im einzelnen verläßlich nachgezeichnet. Über die Editionen aus dem Gerlachschen Hausarchiv sind wesentliche neue Aspekte erschlossen worden.

gelegentlich angenommen — saubere Abgrenzung von z. B. politischen und wirtschaftlichen Führungsschichten nicht möglich erscheint¹¹⁾. Doch darauf wird später noch eingegangen werden. Auf der einen Seite — und das mag schon mit dem kurzen Hinweis deutlich geworden sein — gibt es politische Kulminationspunkte, die Führungsprobleme bewußt machen, zum anderen breitet sich seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts eine theoretische Literatur aus, die weniger von politischen als vielmehr von gesellschaftlichen Veränderungen her argumentiert.

Gewiß, diese gesellschaftlichen Veränderungen können hier nur vordergründig und nur im Bezug zum Thema angedeutet werden. Während sich bis in die Mitte des vorigen Jahrhunderts die Führungsschichten aus dem Adel rekrutierten, beginnen im Zusammenhang der industriellen Entwicklung Aufstiegs- und Abstiegsprozesse, die eine bis dahin wohlgeordnete Hierarchie ins Wanken brachten. Der Adel war außerstande, in dem beginnenden ökonomischen Zeitalter die Führungspositionen weiterhin und ausschließlich für sich zu reservieren. Während bis etwa zur Mitte des vorigen Jahrhunderts noch angenommen werden konnte, daß Besitz, Blut und Bildung zusammenfallen, brachen diese Elemente auseinander und konnten auch durch eine Nobilitierung der Besitzenden und Gebildeten nicht eine homogene Führungsschicht wieder herstellen. Ortega y Gasset hat in diesem Zusammenhang gemeint, „die Aristokratie habe sich

⁷⁾ J. H. Knoll, a. a. O., S. 98 ff. — dort auch die diesbezüglich weiterführende Literatur.

⁸⁾ J. H. Knoll, a. a. O., S. 126 ff.

⁹⁾ Über den Lauensteiner Kreis habe ich a. a. O., S. 190 ff., einiges berichtet. Die zu diesem Thema vorliegenden Materialien sind indes außerordentlich spärlich, zumal mehr die atmosphärischen Verhältnisse geschildert werden und die politischen Reformvorschläge nur gelegentlich durchscheinen. Für unseren Zusammenhang s. besonders Max Weber, Beamtenherrschaft und politisches Führertum, S. 308 ff., und Verwaltungsöffentlichkeit und Auslese der politischen Führer, S. 539 ff., in: Max Weber, Gesammelte politische Schriften, hrsg. v. J. Winckelmann, Tübingen 1958²; Wolfgang J. Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik, 1890—1920, Tübingen 1959, S. 178 ff.

¹⁰⁾ J. H. Knoll, a. a. O., S. 184 ff. und S. 192 ff.

¹¹⁾ Wir werden an späterer Stelle noch näher auf diesen Tatbestand eingehen. Die Versuche einer Abgrenzung von politischer und wirtschaftlicher Führungsschicht sind insbesondere auf der letzten Tagung der Walter-Raymond-Stiftung deutlich geworden. Abgesehen von den später noch zu gebenden Hinweisen s.: Die unternehmerische Verantwortung in unserer Gesellschaftsordnung. Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 4, Köln/Opladen 1964.

selbst zum ‚Mondschein-Adel‘ degradiert“¹³⁾. An die Stelle einer gleichsam charismatischen Führungsbildung tritt eine leistungs- und eigenschaftsorientierte Führungsschicht, die einen mehr individuellen Charakter trägt und nicht nach dem Gesetz der Tradition und Herkunft zustande kommt¹³⁾.

In dieser Situation gesellschaftlicher Veränderungen wird das Führungsproblem verschiedenen Klärungsversuchen zugeführt; am Ende des vorigen und zu Beginn unseres Jahrhunderts erlangen drei Elitetheorien eine internationale Bekanntheit, und zwar die von Gaetano Mosca¹⁴⁾, Vilfredo Pareto¹⁵⁾ und Robert Michels¹⁶⁾. Die dort vorgetragenen Gedanken habe ich an anderer Stelle ausführlich referiert; es kam mir an dieser Stelle nur auf den Hinweis an, daß nach den politisch-praktischen Veränderungen in den traditionellen Führungsschichten der gesellschaftliche Wandel größere theoretische Versuche herausfordert. Es mag einigermaßen erstaunlich sein, daß ein so einschneidender Traditionsbruch wie das Jahr 1918 zumindest keine Elitetheorien hervorbringt; die die Praxis bestimmenden Theorien sind 1916/17 vorformuliert worden¹⁷⁾. Natürlich ist seither vielerlei, meist Beiläufiges oder politisch Indoktriniertes¹⁸⁾ zum Führungsproblem vorgetragen worden, aber recht besehen, setzt erst mit dem Beginn der fünfziger Jahre eine Zeit intensiverer wissenschaft-

licher Erörterung unseres Gegenstandes ein¹⁹⁾.

Nach der beginnenden Stabilisierung der Bundesrepublik, deren Start ja entgegen einer frühen Warnung Leopold Schwarzschilds²⁰⁾ demokratische Repräsentanten der Weimarer Republik auslösten, wurde es dringlich, besonders im staatlich-politischen Bereich den Nachwuchs für die Führungspositionen sicherzustellen, zumal für den Zeitpunkt, da die alte und ältere Generation zurücktreten würde. Freilich, der Prozeß der „Elitenzirkulation“²¹⁾ ist in der Bundesrepublik nur mühsam und oft wenig überzeugend in Gang gekommen. Seit dieser intensiven Diskussion in den beginnenden fünfziger Jahren scheint das Interesse an Führungsfragen in der Wissenschaft zumindest abgeflaut, sieht man von einigen wenigen, vor allem strukturell interessierten Arbeiten²²⁾ ab. Demgegenüber ist aber das Führungsproblem in der Praxis ungemein virulent²³⁾. Es scheint so, als würde erst jetzt — gewiß ausgehend von theoretischen Überlegungen — der Weg frei für institutionelle Maßnahmen,

¹³⁾ O. y Gasset, *Der Aufstand der Massen*, Stuttgart 1947, S. 43.

¹⁴⁾ J. H. Knoll, a. a. O., S. 12 ff.

¹⁵⁾ Gaetano Mosca, *Die herrschende Klasse*. Grundlagen der politischen Wissenschaft, nach der 4. Aufl. übers. v. Franz Borkenau, München 1950.

¹⁶⁾ Zu eingehender Information s. u. a.: V. Pareto, *The Mind and Society*, London 1935; ders., *Allgemeine Soziologie*, hrsg. von C. Brinckmann und W. Gerhardt, Tübingen 1955; Binzer, *Die Führungsauslese im Faschismus*, Langensalza 1929; Michels, V. Pareto, in: *Bedeutende Männer — Charakterologische Studien*, Leipzig 1927.

¹⁷⁾ Robert Michels, *Die oligarchischen Tendenzen der Gesellschaft*. Ein Beitrag zum Problem der Demokratie, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 27. Bd., Tübingen 1908; ders., *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, mit einem Nachw. v. Werner Conze, Stuttgart 1957.

¹⁸⁾ Siehe Anmerkung 9. Außerdem J. H. Knoll, a. a. O., S. 188 ff.

¹⁹⁾ Ich denke hier vor allem an jene meist aphoristische, weder historisch noch politologisch abgesicherte Behandlung des Eliteproblems, die für die Zeit nach 1950 symptomatisch zu sein scheint. Stellvertretend sei an dieser Stelle genannt: G. Schröder, *Elitebildung und soziale Verpflichtung*. Schriftenreihe der Bundeszentrale für Heimatdienst, Heft 12, Bonn 1955.

¹⁹⁾ Ohne Vollständigkeit erzielen zu wollen, seien einige Elitetheoretiker genannt, die Teils deskriptiv, teils definitorisch das Eliteproblem erschlossen haben: Michael Freund, Sidney Hook, James Burnham, Wilhelm Röpke, Erich Rack, Rüdiger Robert Beer, Karl Mannheim, Arnold Toynbee, O. Stammer.

²⁰⁾ H. J. Schoeps, *Das letzte Vierteljahr der Weimarer Republik im Zeitschriftenecho*, in: *GWU*, 1956, 464 ff.

²¹⁾ Der Begriff der Elitenzirkulation entstammt der Führungstheorie Wilfredo Paretos. Im Hinblick auf die hier angesprochene Fragestellung, siehe R. Wildenmann, *Partei und Fraktion*. Ein Beitrag zur politischen Willensbildung und des Parteiensystems in der Bundesrepublik, Meisenheim 1954, S. 12 ff. Die Sachverhalte sind an einem Einzelbeispiel dargestellt in: G. Roth, *Fraktion und Regierungsbildung*. Eine monographische Darstellung der Regierungsbildung in Niedersachsen im Jahre 1951, Meisenheim 1954. S. dazu auch R. Wildenmann, *Eliten in der Bundesrepublik*. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über Einstellungen führender Positionsträger zur Politik und Demokratie (vgl. *Spiegel* 28. 4. 1969, S. 66 ff.).

²²⁾ Ich verweise insgesamt auf die Literaturhinweise in Anmerkung 1. Sehr viel später als in der deutschen wissenschaftlichen Erörterung herrschen in der amerikanischen die strukturellen Überlegungen vor. S. z. B.: C. Wright Mills, *Die amerikanische Elite*. Gesellschaft und Macht in den Vereinigten Staaten, Hamburg 1962, s. dort auch die Literaturangaben S. 413 ff.

²³⁾ An dieser Stelle soll bereits auf die Darstellung der praktischen Maßnahmen zur Führungsbildung in Verwaltung und Wirtschaft verwiesen werden. In der Führungspraxis und in der Managementbildung sind empirische Untersuchungen kaum vorgenommen worden, die Auskunft über Effizienz der Methodik und Didaktik geben.

die geeignet sein könnten, systematisch die Nachwuchsförderung zu betreiben. Dabei ist es offenkundig, daß die Wirtschaft stärker an die Prinzipien von Rentabilität und Effizienz gebunden²⁴⁾ und deren Nachwuchsförderung der staatlichen zumindest noch jetzt überlegen ist und daß sich staatliche Unternehmungen in dieser Richtung an den Beispielen der Wirtschaft orientieren sollten²⁵⁾.

Ausgehend von einem theoretischen Vorwissen erfährt unsere Darstellung durch die skizzierte Entwicklung einen ausgesprochen praktischen Aspekt. Weder eine weithin von den Realisierungschancen absehende Theorie noch der Verweis auf historische Vorformen ver-

mögen uns gegenwärtig weiterzuhelfen. Daher werden wir praktische Verfahrensweisen, gegenwärtige Tatbestände mithin, charakterisieren, werden Modelle anderer Länder vorführen²⁶⁾ und uns gelegentlich auf pädagogische Fragestellungen einlassen, die diese Tatbestände und Modelle provozieren. In diesem Sinne soll zunächst davon die Rede sein, was für den Führungsnachwuchs in Staat und Verwaltung getan wird oder getan werden könnte, um sodann die Tatbestände in der Wirtschaft mit diesen Befunden zu kontrastieren, schließlich wollen wir die Führungsqualitäten und Merkmale prüfen, wobei sich entweder eine Konvergenz oder Divergenz in beiden Bereichen ergeben wird.

Führungsprobleme in den politischen Parteien

Auf die Probleme der Führungspraxis und Führungsbildung in den politischen Parteien bin ich in einer Darstellung bereits 1957 näher eingegangen²⁷⁾. Meiner Meinung nach hat sich, abgesehen von einer bescheidenen Regeneration und Amalgamierung der Führungsschichten, an der seinerzeit beschriebenen Situation eigentlich nur wenig geändert. Im Gegenteil: Es scheint, als würde mit der zunehmenden Stabilisierung und Konsolidierung auch die Tendenz zur Verkrustung der Führungsschichten zunehmen, das also, was man Oligarchisierung nennt. Der politisch-pädagogische, bisweilen optimistische Elan der Gründerjahre der Bundesrepublik ist offenbar nicht mehr möglich, wohl auch, weil sich echte innenpolitische oder außenpolitische Alternativen und somit Kontroversediskussion nicht mehr anbieten, und so reduziert sich das Politische auf einen Paragraphenperfektionismus, der mit einer ebenfalls zunehmend erstarrenden Verwaltung in der juristischen Routine konkurriert. Ließen sich in der Wilhelminischen Ära die Parteien, das gilt insbesondere für die liberalen Spielarten, als Gefäße politischer Elite interpretieren — das läßt sich auch statistisch nachweisen²⁸⁾ —, so ist das der Honoratiorenpolitik eigene „Leben für die Politik“²⁹⁾ heute nicht mehr möglich. Spätestens im Jahre 1906, als im Reichstag die Diäten eingeführt wurden, etablierte sich der Typ des Politikers, der von der Politik lebt und auch leben muß, da der immer komplizierter werdende Legislativmechanismus das politische Engagement so nebenbei nicht mehr zuläßt. Daß die Parteien im Laufe ihrer Entwicklung und der Entwicklung unserer Staat-

lichkeit nun noch funktionalistischer und apparathafter geworden sind, ist oft ausgesprochen worden.

Während einerseits der Einfluß der Parteien auf die Exekutive zunimmt und deren Verfahrensweisen kopiert, schwindet in gleichem Maße ihre Verankerung in und ihre Glaubwürdigkeit bei den Wählermassen³⁰⁾. Da das Schreckgespenst des Plebiszits mit all seinen emotionalen Konsequenzen schon den Parlamentarischen Rat geschreckt hat, bleibt der Wähler bis auf die Akklamation vorgefertigter Listen bei den Wahlen ungefragt; gleich-

²⁴⁾ S. dazu die fortwährend wiederholten diesbezüglichen Äußerungen in den Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 1 ff. Gegen Ende dieser Untersuchung wird auf diesen Aspekt nochmals eingegangen.

²⁵⁾ Zu diesem Thema liegt eine umfangreiche Literatur vor. Von neueren Hinweisen mehr allgemeinen Charakters nenne ich: Carl Wuster, *Changes in Management Methods*, in: *Universitas, A German Review of the Arts and Sciences, Quarterly English Language Edition*, Vol. 11, 1969, Nr. 2 S. 97.

²⁶⁾ Für unser Thema relevant sind die Verfahren in Frankreich, England, Belgien und Spanien.

²⁷⁾ J. H. Knoll, a. a. O., S. 209 ff.

²⁸⁾ J. H. Knoll, a. a. O., S. 170 ff. K. Klotzbach, a. a. O., S. 75 ff. Von früheren Arbeiten nenne ich L. Rosenbaum, *Beruf und Herkunft der Abgeordneten zu den Deutschen und Preußischen Parlamenten 1847—1919. Ein Beitrag zur Geschichte des deutschen Parlaments*, Frankfurt/M. 1923.

²⁹⁾ Dazu M. Weber, *Politik als Beruf*, in: *Gesammelte politische Schriften*, München 1921, S. 404—415.

³⁰⁾ Vgl. die sehr eindringliche und fast leidenschaftlich geschriebene Arbeit von W. Weber, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, Stuttgart 1951.

zeitig wäre er auch überfragt, würde sein Votum für differenzierte Sachprobleme und auch Personalentscheidungen verlangt. So entsteht der gewiß nicht unberechtigte Eindruck der Mediatisierung des Wahlbürgers durch die Parteien ³¹⁾.

Nun fällt aber an diesem Vorgang der Überfremdung auch der Wählerschaft ein Teil Schuld zu, da sie sich der aktiven Mitarbeit in den Parteien weithin enthält und sich dadurch der Einflußnahme entzieht. Nicht einmal 5 Prozent der Wählerschaft gehört einer Partei an ³²⁾. Vorausgesetzt, daß in vollem Umfang nach § 22,1 des Bundeswahlgesetzes verfahren würde — wonach die Aufstellung der Kandidatenlisten jeder Partei durch geheime Abstimmung in der Mitglieder- oder Delegiertenversammlung jedes Wahlkreises zu erfolgen hat —, hätten also nur 5 Prozent der Wahlberechtigten die Möglichkeit, an den für die qualitative Zusammensetzung der Volksvertretungen maßgeblichen Ausleseverfahren mitwirken zu können. Könnte man dabei von der Voraussetzung ausgehen, daß es sich bei diesen 5 Prozent um den Kreis der wirklich politisch Interessierten handelt, so hätte dieser Modus einer politischen Auslese auch wieder sein Gutes. Aber den Entscheidungen der Parteimitglieder wird zudem durch die oberen Parteigremien vorgegriffen; das muß gelegentlich auch so sein, wobei taktische Belange und Interessensgesichtspunkte in Anschlag kommen ³³⁾.

Eine moderne Partei ist auf Homogenität und Spezialistentum angewiesen. Nicht mehr die Zahl profilierter Persönlichkeiten entscheidet über die Werbe- und Durchschlagskraft einer Partei, sondern das Maß ihrer inneren und äußeren Straffheit. So ist es geradezu zum Verhängnis liberaler Parteibildungen der Ge-

³¹⁾ Ebenda.

³²⁾ Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956, S. 521, nach Angaben aus dem Buch von K. Kremer, Der Abgeordnete: „Die SPD hat ca. 650 000 Mitglieder, das sind etwa 8,2 % ihrer Wähler, die CDU hat ca. 350 000 Mitglieder, das sind 2,5 % ihrer Wählerschaft, die FDP (vor ihrer Spaltung) und die DP haben ungefähr je 70 000 Mitglieder = 7 %, der BHE hatte vor der Spaltung an die 250 000 Mitglieder = über 10 % der jeweiligen Wählerschaft“.

³³⁾ Th. Eschenburg, a. a. O., S. 523: „Die Auffassung, daß sich durch die Kandidatenauslese eine politische Elitebildung vollzieht, ist vielfach übertrieben. Dazu fehlt es in den lokalen Parteiorganisationen, deren Zusammensetzung stark von Zufällen abhängig ist, häufig allzusehr an Eliten, es sei denn, daß in diesen Gremien eine oder mehrere Persönlichkeiten sitzen, die dank ihres Niveaus qualifizierte Kräfte anziehen... Die Mehrheit der Wähler stimmt mehr nach Partei- und Verbandsinteressen und -parolen ab, als daß sie den persönlichen Wert des einzelnen Kandidaten mißt.“

genwart geworden, daß sie sich vom Leitbild der Honoratiorenpolitik noch nicht völlig gelöst haben. Eine stark persönlichkeitsgebundene Auslese tendiert notwendig zu parteipolitischer Diffusion, auch leidet die Ansprechbarkeit der Wählermassen darunter.

Der freidemokratische Bundestagsabgeordnete Erich Mende hat bereits auf dem Bundesparteitag am 25. März 1955 in Oldenburg zum Ausdruck gebracht, daß die Dynamik einer modernen Partei nicht so sehr von den Offizieren als von einer großen Mannschaft ausgeht: „Ich glaube, wir entnehmen unsere parteipolitische Propaganda allzusehr aus dem Reservoir unserer Akademiker und Intellektuellen und nehmen allzuwenig Rücksicht auf die Zusammensetzung unserer Bevölkerung. Auch das schönste und beste politische Programm verliert seinen Wert, wenn man nicht in der Lage ist, es durchzusetzen, indem man jene Mannschaft bekommt, die dann in den Parlamenten eben das Durchsetzen überhaupt ermöglicht. Wir haben in Deutschland... 82 %, die die Volksschule besucht haben, 14 % mit mittlerer Reife und 4 % mit dem Abitur. Unsere Diktion ist viel zu sehr auf die 4 % und viel zu wenig auf die 82 % ausgerichtet.“ ³⁴⁾

Gewiß sind „Minoritäten schutzbedürftiger als Majoritäten“ ³⁵⁾, aber auf die allein kann sich eine erfolgssuchende Parteipolitik nicht beschränken.

Ein weiteres: Die Parlamente sollen die Bevölkerung repräsentieren. Aber leisten die Parteien, die ja hinsichtlich der politischen Wirkungsmöglichkeiten Monopolstellung haben, diese Aufgabe, eine echte Repräsentanz der Wählerschaft herzustellen? In seinem kenntnisreichen Buch „Fraktion und Regierungsbildung“ hat Götz Roth seine Untersuchungen in einige Thesen zusammengefaßt, die hier, soweit sie Wähler und Abgeordnete betreffen, wiedergegeben seien: „Der Einfluß des Wählers auf die praktische Politik seines Landes ist sehr gering... Der Abgeordnete ist nicht Vertreter des ganzen Volkes, sondern seiner Partei... Das Parlament (der Landtag) hat in diesem System nicht den Charakter einer demokratisch legitimierten repräsentativen Versammlung des sich selbst regierenden Volkes. Es hat vielmehr die Tendenz, sich aus einer demokratischen Institution zu einer Institution der Parteioligarchie zu verwandeln.“ ³⁶⁾

³⁴⁾ Rede von Erich Mende, Bundesparteitag der Freien Demokratischen Partei in Oldenburg am 25. 3. 1955 (als Manuskript vervielfältigt), S. 2 f.

³⁵⁾ R. M. MacIver, Regierung im Kräftefeld der Gesellschaft, Frankfurt 1952 (mit Lit.-Verzeichnis), S. 194.

³⁶⁾ G. Roth, a. a. O., S. 133.

Die von Robert Michels erst im Ansatz festgestellte Verharschung und Oligarchisierung der Führungsgruppen hat also mit dem Ausbau der Organisation in den Parteien ständig zugenommen. Nach der Wiederaufnahme des Parteilebens nach 1945 hat sich die Tendenz in den obersten politischen Führungsgremien, sich gegenüber Regeneration durch junge Nachwuchskräfte zu verschließen, nur noch deutlicher ausgeprägt. Es widerspricht einfach den Tatsachen, wenn Otto Barbarino verallgemeinernd feststellt: „Die Führungsschicht eines modernen repräsentativen Verfassungsstaates ist also nicht jener Gefahr der Abschließung von der übrigen Gesellschaft, der Dekadenz oder Degeneration, ausgesetzt, der ein Adelsstand verfallen kann.“³⁷⁾ Wie demgegenüber die tatsächliche Führungserneuerung in der Anfangsphase der Bundesrepublik Deutschland aussah, hat Rudolf Wildenmann am Beispiel der SPD — bei den anderen Parteien lag es mutatis mutandis nicht viel anders — dargestellt: „Von der Parteispitze ... sind nur 4 % nach 1945 in die Partei eingetreten.“³⁸⁾

Bis in die sechziger Jahre hinein waren die Führungsgremien nahezu aller Parteien überaltert und haben dem Nachwuchs nur geringe Chancen gegeben³⁹⁾. Zudem scheint sich politischer Nachwuchs ohnedies nur spärlich einzustellen. Das hat mancherlei Gründe. Vor allem den: Solange der Parlamentarier des beruflichen und materiellen Risikos nicht enthoben ist, wird man einen stärkeren Zustrom begabter Persönlichkeiten nicht erwarten können. Für den politisch-parlamentarischen Bereich gilt nach Theodor Eschenburg: „Der materielle Anreiz des Parlaments im Sinne einer

hohen Qualitätsauslese ist nicht groß. Mit die Folge ist, daß die Abgeordneten vielfach nach zusätzlichen Einkommensquellen Umschau halten, die teils ihre Unabhängigkeit einschränken, teils ihnen erheblichen Zeitaufwand verursachen. Dadurch wiederum wird ihre Arbeitsleistung für das Parlament beeinträchtigt und werden sie in einen Zustand der Hetze gedrängt, unter dem Überlegung und Beratung leiden. Das jetzige System der Gewährung eines im Verhältnis zur geforderten Leistung und Anstrengung unzureichenden Einkommens fördert die Mittelmäßigkeit und drückt das Niveau der Abgeordnetenschaft.“⁴⁰⁾ Trotzdem ist auch heute in jedem Parlament ein gewisser als „Elite“ anzusprechender Kreis vorhanden, dessen Souveränität sich in einer Kombination von überparteilichem Sachverstand und gleichzeitig weiter Originalität erweist, aber dieser Kreis wird mutmaßlich begrenzter sein als ehemals.

Freilich, die derzeitigen Tendenzen, insbesondere im Hinblick auf den Führungsnachwuchs in den politischen Parteien und in den Parlamenten, lassen sich nicht eindeutig verifizieren, da wir uns offenbar in einem schwer zu analysierenden Transformationsprozeß befinden; trotz aller nach außen bekundeten Stabilität und Geschlossenheit der politischen Parteien und deren Aktionen⁴¹⁾ drängen zumal die Jugendorganisationen der politischen Parteien auf Ablösung der bereits zu lange etablierten politischen Verantwortungsträger. Ob dieser Prozeß eine Zirkulation der Eliten größeren Ausmaßes bewirkt, ist noch nicht abzusehen und sollte auch nicht voreilig erwartet oder vermutet werden.

Notwendigkeit zukunftsorientierter Ausbildung in der Verwaltung

In dem Maße, in dem die Führungsqualitäten der politischen Entscheidungsgremien in Zweifel gezogen werden, wächst auch das öffentliche Unbehagen an der Selbstdarstellung der staatlichen und kommunalen Verwaltung.

³⁷⁾ O. Barbarino, Staatsform und politische Willensbildung, München 1949, S. 31.

³⁸⁾ R. Wildenmann, a. a. O., S. 12. Eine gewisse Verjüngungstendenz spricht sich in den Zahlen über die Delegierten der SPD-Parteitage 1948 und 1950 aus (R. W., a. a. O.): „... von den Delegierten der Bezirke waren es 1950 jedoch 21 % gegenüber 15 % des Parteitages im Jahre 1948“, die nach 1945 in die Partei eingetreten waren.

³⁹⁾ Vgl. E. Weber, Die Demokratie und ihr politischer Nachwuchs, in: Politische Studien, Heft 83, 8. Jahrg. 1957, S. 22 ff.

⁴⁰⁾ Th. Eschenburg, a. a. O., S. 508 f.

Nicht, daß in der Verwaltung die exekutiv-juristische Potenz schwinde, aber es scheint im Blick auf Gesetzesinitiative und vor allem vorausschauende Planung an dem interdisziplinär orientierten Sachverstand zu fehlen, den prognostische Aufgaben voraussetzen⁴²⁾. Nicht

⁴¹⁾ Gerade in der Zeit vor der Bundestagswahl 1969 ist stärker als bei jedem Bundestagswahlkampf zuvor das Nachdrängen und Aufrücken jüngerer Parlamentarier deutlich. Vgl. dazu die Hinweise in: „Die Zeit“ Nr. 17 vom 25. 4. 1969.

⁴²⁾ Grundsätzlich in diesem Zusammenhang: Fritz Morstein Marx, Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum, Neuwied 1959, S. 47 ff. (Grundbedingungen der leistungsfähigen Verwaltung), S. 210 (Auswirkungen der technischen Entwicklung und Probleme der Entscheidungsgestaltung).

im Sinne eines wohlmeinenden Vorbehalts gegenüber den nachfolgenden kritischen Auslassungen sei der Hinweis verstanden, daß sich, soweit ich das zu beurteilen vermag, die Verwaltungspraxis durchaus noch in der korrekten und kenntnisreichen Tradition befindet, durch die sich einst die preußische Ministerialbürokratie auszeichnete. Und das besagt immerhin einiges, wenn man etwa daran denkt, daß die preußische Kreisordnung (1872) und die Provinzialordnung (1875)⁴³⁾ gewissermaßen die Fortsetzung der Steinschen Städteordnung auf den nachfolgenden Selbstverwaltungsebenen das Werk zweier liberal gestimmter Ministerialbeamter gewesen ist, nämlich den Geheimräten Paul Persius und Max v. Brauchitsch.

Aber die Aufgaben gegenwärtiger Verwaltung sind weiter gesteckt; es sind vor allen Dingen Aufgaben des Planens, und dazu bedarf es einer anderen als der bisherigen konventionellen Ausbildung. Besieht man sich das Schrifttum zum Führungsproblem in der Verwaltung, so wird nahezu übereinstimmend darauf hingewiesen, daß die Vorbildung unzulänglich sei, daß die Verwaltungsführung sich als weithin unfähig erweise, Verantwortung zu delegieren, und daß sie nicht über jene Zurüstung verfüge, die sie befähige, planerische Aufgaben im Blick auf die Zukunft zu übernehmen. Um es im Klartext zu sagen: Was die Vorbildung betrifft, so ist das derzeitige juristische Studium nicht geeignet, den Führungsnachwuchs in der Verwaltung sicherzustellen. Dieses Studium macht vielleicht stärker als jedes andere bewußt, daß die innere hochschuldidaktische Reform von der gegenwärtigen Hochschulreformdiskussion ausgeschlossen zu sein scheint. Es müßte Unbehagen, wenn nicht Protest hervorrufen, daß sich ein Teil des Studiums, und zwar der für das Examen wohl entscheidendste Teil, außerhalb der Universität, nämlich in den Fallkursen der Repetitoren vollzieht. Gewiß, die Universität ist keine „Berufsschule höherer Ordnung“⁴⁴⁾, wie Hermann Heimpel gelegentlich pointiert meinte, aber sie kann sich nicht sorglos auf die Formel „nicht Berufsausbildung — nur Berufsvorbildung“ zurückziehen. Auf die Mißlichkeiten der unzureichenden Vorbildung ist mehrfach aufmerksam gemacht wor-

den, freilich ohne daß derartige Mahnungen irgendwelche Konsequenzen bewirkt hätten.

Der Professor für Management an der Graduate School for Business in New York, Peter F. Drucker, weist in seinem neuesten Buch „The Age of Discontinuity“⁴⁵⁾ die Wege auf, auf denen sich eine zukunftsorientierte Ausbildung vollziehen müsse. Drucker, der sich fraglos Galbraiths' Portrait der Industriegesellschaft anschließt, fordert — wie schon in früheren Publikationen — die Bereitschaft zur Kooperation und eine interdisziplinäre Ausbildung. Die „Neue Zürcher Zeitung“ interpretiert in diesem Zusammenhang: „Wir bedürfen einer Theorie, die uns erklärt, wie die öffentlichen Dienste und ihre Spitzen (z. B. Erziehung und Landesverteidigung, Forschung und Volksgesundheit, Gewerkschaft und Handel) untereinander zusammenhängen und funktionieren. Vor allem brauchen wir Regierungen, die diese großen Organisationen fördern, anstatt sie vermehrten administrativen, steuerlichen und parteipolitischen Belastungen zu unterwerfen.“⁴⁶⁾ In der genannten Besprechung wird schließlich Druckers Appell, vermutlich im Blick auf die schweizerischen Ausbildungsbedingungen, wie folgt umschrieben: „Schon während des Studiums sollten die Kurse verschiedener Fakultäten besucht werden, was ein Umsatteln auch im mittleren Lebensalter ermöglicht.“⁴⁷⁾

Daraus läßt sich wohl ableiten, daß mit den herkömmlichen, dem 19. Jahrhundert entlehnten Ausbildungsvorstellungen eine moderne Verwaltung in ihren Führungsbereichen nicht mehr auskommt. Sie muß die detaillierten Durchführungsverfahren delegieren und sich für übergreifende und vorweisende Entscheidungen freihalten. Daß die Kritik an der Ausbildung für die höchsten Leitungs- und Verantwortungsbereiche der Verwaltung keineswegs auf Deutschland beschränkt ist, läßt sich, wie gesagt, aus mancherlei aktuellen Publikationen ablesen. In diesem Zusammenhang wird auch stets betont, daß sich Aufgabenbereiche so ausweiten, daß sie von einer klassischen Disziplin her nicht mehr bewältigt werden können. Das betrifft insbesondere die Landesplanung, die die Verantwortlichen aus Mangel

⁴³⁾ H. Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1950, S. 55, 588, 643.

⁴⁴⁾ Dazu J. H. Knoll, Wissenschaft und Öffentlichkeit, in: Festschrift zur Eröffnung der Universität Bochum, hrsg. von Hans Wenke und J. H. Knoll, Bochum 1965, S. 385 ff. (mit bibliographischen Hinweisen).

⁴⁵⁾ Peter F. Drucker, The Age of Discontinuity: Guidelines to our Changing Society, London 1969; ferner: Carl Wurster, Changes in Management Methods, a. a. O.; Willi Herzog, Der Streß ist eingepflanzt im Einstellungs-Test, in: „Die Zeit“ Nr. 17 vom 25. 4. 1969, S. 63.

⁴⁶⁾ „Neue Zürcher Zeitung“, 20. 3. 1969, Morgenausgabe, S. 13.

⁴⁷⁾ „Neue Zürcher Zeitung“, a. a. O.

an Kooperationsbereitschaft, Einsicht und Sachverstand vor sich herschieben. Die Fülle der nur kooperativ zu leistenden Aufgaben verdeutlicht ein mahnender Beitrag zur Landesplanung in der „Neuen Zürcher Zeitung“: „Die Fülle dieser Anliegen und Aufgaben läßt ohne weiteres erkennen, daß eine wirksame Landesplanung nicht die Sache des Architekten oder Technikers allein sein kann, sondern daß der Wirtschaftsfachmann, der Jurist, der Soziologe und sogar der Psychologe zur Mit-

arbeit herangezogen werden müssen, weil eine Landesplanung oder Raumplanung, die sich letztlich die Schaffung menschenwürdiger Bedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens zum Ziele setzt, an der Natur des Menschen, der Bedürfnisse der Wirtschaft und der Gesellschaft, an den biologischen und ästhetischen Fragen der Erhaltung der Landschaft und der Kulturgüter und an den soziologischen Problemen einer gesunden Gesellschaftsstruktur nicht achtlos vorbeigehen kann.“⁴⁸⁾

Universität und Führungsnachwuchs

Vor solchen Aufgaben wird das Juristen-Monopol fragwürdig, das ohnedies nur noch von der Tradition her zu rechtfertigen wäre, und es kommt der Zweifel, ob die klassische Universität überhaupt in der Lage ist, Vorsorge für den Führungsnachwuchs zu treffen. Ich behaupte, daß ein konventionelles juristisches Studium selbst mit dem Hilfsmittel eines Kontaktstudiums allenfalls den angepaßten Routinier hervorbringt, nicht aber die dirigierende und entscheidungsbereite und befähigte Führungskraft⁴⁹⁾. Dabei verweise ich auf ein Bekenntnis von Konrad Zweigert: „Ich selbst erinnere mich gut, als ich vor gar nicht so langer Zeit begann, mich mit dem Europarecht zu befassen, welcher Schrecken mich über mein Maß an Nichtwissen über die ökonomischen Zusammenhänge befiel. Soziologie, Anthropologie, Volkswirtschaftslehre, Psychologie sind Wissenschaften, die zwar die Rechtswissenschaft gewiß nicht ersetzen. Aber ohne deren Kenntnis fällt die Rechtswissenschaft in einen ‚vorwissenschaftlichen Zustand‘ zurück. Dem Richter fehlt die Fülle der Gesichtspunkte, derer er zu einer wirklichkeitsnahen Verwirklichung seiner schweren Aufgabe bedarf. Ich zähle auch die positive Gehirnwäsche der Rechtsvergleichung hierzu. Die Vertrautheit des Juristen mit diesen Materien war vor vierzig Jahren weit besser als heute. Rechtssoziologische Lehrstühle an den Universitäten sind heute eine Rarität; Wirtschaftswissenschaften werden nicht mehr geprüft, also nicht gelernt; Psychologie wird bestenfalls als Hobby ein wenig ‚anstudiert‘. Trotz der Freirechtsschule und der Interessenjurisprudenz, die sicher Fortschritte gebracht haben, steht die unerläßliche Neubestimmung der Grundlagen der Jurisprudenz noch aus.“⁵⁰⁾

Gerade für die künftigen Führungsaufgaben muß ein viel breiter angelegtes Studium ent-

wickelt werden. Es stellt sich jedoch die Frage, auf welchem Weg, in welcher Weise, in welchen Institutionen sich die Nachwuchsbildung für die Führungsschichten vollziehen soll. Zwei grundsätzlich unterschiedliche Verfahren bieten sich an: Einmal kann unmittelbar auf ein abgeschlossenes Universitätsstudium eine Spezialausbildung erfolgen, oder es muß ein an den Realitäten der Praxis, nicht notwendig mit der Universität verbundenes System von Weiterbildungsmaßnahmen für das top-management in der Verwaltung entwickelt werden. Aber für eines von beiden muß man sich entscheiden, sonst wird man letztlich die Frage von Roman Schnur „Haben wir die richtigen Beamten?“⁵¹⁾ mit Nein beantworten müssen. Wilhelm Hennis, Roman Schnur u. a. haben wiederholt unseren Blick für eine Aus- und Weiterbildungsreform für die Verwaltungsführung geschärft und die Forderung nach einer Akademie für das top-management auch publizistisch bekräftigt. Insbesondere zwei

⁴⁸⁾ „Neue Zürcher Zeitung“, 21. 3. 1969, Morgenausgabe, S. 17.

⁴⁹⁾ Roman Schnur, Haben wir die richtigen Beamten, in: „Die Zeit“ Nr. 51 vom 16. 12. 1966, S. 32: Dann zeigt sich gerade angesichts der Planungsaufgaben, daß der Jurist infolge der jetzigen Ausbildung die Stellen des höheren Verwaltungsdienstes in der Regel nicht mehr auszufüllen vermag. Schon weist man darauf hin, daß in der Kommunalverwaltung, in welcher sich die modernen Aufgaben am frühesten zeigten, der Jurist Gefahr läuft, als „Spezialist für Rechtsfragen“ von den Entscheidungszentren abgedrängt zu werden. Vor allem die Planungsaufgaben auf den verschiedenen Stufen der Verwaltung verlangen viel mehr Wissen auf dem Gebiet der Verwaltungslehre, der Raumordnung, der Wirtschaftswissenschaft usw.

⁵⁰⁾ K. Zweigert, Vom Rechtsheiligen zum Sozialingenieur. Kritische Anmerkungen zum Ausbildungsweg des Richters, in: „Die Zeit“ Nr. 8 vom 21. 2. 1969, S. 56.

⁵¹⁾ R. Schnur, a. a. O.

Aufsätze von Roman Schnur⁵²⁾ haben die Probleme der derzeitigen Ausbildungsverfahren und die Mängel eines nicht oder kaum praxisbezogenen Studiums sichtbar werden lassen.

Einige der kritischen Anmerkungen von Roman Schnur sollen hier wiedergegeben werden: „... ein Regierungsassessor kann eher eine zivilrechtliche Zwangsvollstreckung vornehmen als das Haushaltsgesetz des Bundes lesen ... , es wird ... nichts anderes übrig bleiben, als die Laufbahn des höheren Dienstes von seinen modernen Aufgaben her zu definieren. Das muß zur eigenen Ausbildung für den höheren Verwaltungsdienst führen. ... Das wird auch zu einer viel stärkeren Förderung des interdisziplinären Studiums führen. ... Viele höhere Beamte erledigen heute zu niedrige Aufgaben ... , es ergibt sich die Notwendigkeit, die Zahl der höheren Verwaltungsbeamten erheblich zu reduzieren, ... die in Fachkreisen viel diskutierte Führungsakademie für Verwaltung ... (ist) unumgänglich.“

Allerdings scheint mir, daß ein Aspekt von Schnur zu wenig akzentuiert wird, daß nämlich in allen Phasen der Beamtenlaufbahn das Leistungsprinzip durchgesetzt werden muß. Die Verbeamtung auf Lebenszeit ist ein Vertrau-

ensbeweis des Staates, wohl auch eine Honorierung für einen Dienst ohne zureichenden Verdienst, aber sie unterwirft den Aufstieg der Vorausberechnung — die Anwartschaft auf Beförderung nach so und soviel abgesehenen und verdienten Jahren ist in Tabellen ablesbar —; die Beförderungsroutine weniger nach Leistung als nach Jahren vermag nicht gerade Initiative und Engagement zu fördern. Der Aufstieg in führende Positionen auf Grund erwiesener Leistungen müßte sich in einem Alter vollziehen, da der Mensch alle Energie seiner beruflichen Tätigkeit zur Verfügung stellen kann; warum sollte der jugendliche Manager nicht auch in der Rolle des Staatssekretärs, des Staatsrates, des Präsidenten einer Bundesbehörde vorstellbar sein. Es scheint, als hätten — auf Bundesebene zumindest — die parlamentarischen Staatssekretäre das Klischee vom angegrauten Staatssekretär als Erfüllung und Abschluß einer Beamtenlaufbahn aufgehoben. Aber dies alles verbleibt noch im Stadium der Kritik oder der beiläufigen Reform. Was ist zu tun, um den Führungsnachwuchs hervorzubringen, und wie ist es zu tun? Bevor wir uns am ausländischen Vorbild und Beispiel orientieren, einiges zur hiesigen Situation.

Verwaltungswissenschaft als Integrationswissenschaft

1. An Forderungen zur Modifizierung der Ausbildungsgänge fehlt es — wie wir gesehen haben — nicht. Allerdings ist nicht abzusehen, ob solchen Forderungen entsprochen wird. Ich wiederhole in aller Deutlichkeit und Eindeutigkeit: Mir scheint die innere, auf die Disziplinen bezogene Hochschulreform wichtiger als die äußere, die sich in Fragen über Struktur und Mitbeteiligung erschöpft. Eine Hochschule, die die Mitbestimmung, die Paritäten für alle Gruppen zufriedenstellend reguliert hat, muß nicht notwendig in ihren Verfahren und Ausbildungsaufträgen modern sein.

2. Das Juristenmonopol für den Führungsnachwuchs bleibt nur dann gerechtfertigt, wenn sich die juristische Ausbildung als Kern interdisziplinärer Veranstaltungen versteht und eine Verwaltungswissenschaft konzipiert, wie sie Thomas Ellwein für die siebziger Jahre fordert: „Wissenschaftspraktisch gesprochen kann die Verwaltungswissenschaft nur noch als Integrationswissenschaft verstanden und in enger Kooperation mit der Soziologie und Psychologie, mit der Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaft, mit der Kybernetik

oder auch der Philosophie betrieben werden.“⁵³⁾

3. Die Fortbildungsveranstaltungen — wie sie z. B. das Land Nordrhein-Westfalen in Bad Meinberg durchführt — sind unzureichend, unzulänglich und meist nicht auf die Erfordernisse der Führungsaufgaben zugeschnitten. Außerdem fehlt es ihnen an Koordination und Kooperation mit den Fortbildungseinrichtungen anderer Träger. Wir müssen hier leider einen

⁵²⁾ R. Schnur, a. a. O., und ders., Es knirscht im Staatsapparat. Für Reform der Regierungstechnik, in: „Die Zeit“ Nr. 50, vom 9. 12. 1966, S. 32.

⁵³⁾ Thomas Ellwein, Verwaltungspolitik in den 70er Jahren, Bad Godesberg 1968; dazu ferner: Helmut Quaritsch, Eine Schule der Verwaltung: L'Ecole Nationale d'Administration, in: Verwaltungsarchiv, 52. Bd., H. 3., 1. Juli 1961, S. 217 ff.; L. Bölkow, Kybernetik als modernes Führungsmittel, erscheint demnächst in der Schriftenreihe der Raymond-Stiftung, s. vorerst FAZ vom 20. 11. 1968; ferner: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln 1968; Roman Schnur, Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, Baden-Baden 1966; Friedrich H. Tenbruck, Zu einer Theorie der Planung, in: Wissenschaft und Praxis, Köln 1967.

Sachverhalt konstatieren, der unser Bildungssystem insgesamt zu charakterisieren scheint, daß nämlich Bildungseinrichtungen, die auf gleichem oder ähnlichem Gebiet tätig sind, beharrlich voneinander keine Notiz nehmen. So sehr Fortbildungsveranstaltungen unsere Zustimmung und unseren Anspruch finden sollten, so müßten sie stärker auf die Adressaten ausgerichtet sein (top-management — middle-management) und sich der Mithilfe jener Institutionen versichern, die über eine durch Jahre abgesicherte und erprobte Erfahrung verfügen⁵⁴⁾.

4. Außerdem müssen die Fortbildungsveranstaltungen didaktisch so eingerichtet werden, daß sie jene Kenntnisse vermitteln, die für Planungsaufgaben unabdingbar sind, was weithin jedoch noch nicht der Fall ist⁵⁵⁾.

Die Zukunftsforschung z. B. hat sich als eine anerkannte oder anzuerkennende Disziplin bei uns noch nicht etabliert⁵⁶⁾, obwohl in jüngster Zeit vielfältige Anstrengungen zu registrieren sind, die Seriosität dieser Disziplin nachzuweisen⁵⁷⁾. Allerdings scheint sich die Futurologie nicht so recht in den Kanon wissenschaftlicher Disziplinen einfügen zu lassen, nicht zuletzt, weil ansonsten ernst zu nehmende Wissenschaftler dieser Disziplin der Verführung der Popularisierung und der ungeprüften Spekulation erliegen. Solchermaßen übernimmt dann die Futurologie die Rolle, die einst die höfische Astrologie versah⁵⁸⁾. In einer Besprechung der neuesten Produktion des Zukunftsforschers Hermann Kahn heißt es denn

auch „Das Buch wimmelt von sensationellen Details wie: ‚1975 gibt die ostdeutsche Regierung bekannt, daß sie bereit sei, im Falle einer Anerkennung der kommunistischen Partei in Westdeutschland die Wiedererrichtung eines beschränkten Mehrparteiensystems in Betracht zu ziehen‘; oder: ‚1980 werden bereits routinemäßig Hotelzimmer, Kollegschlafräume und Büros durch Abhöreranlagen überwacht — manchmal sogar mittels versteckter Fernsehkameras‘. Aber das sind nun gerade nicht, wie der ‚Betreuer‘ der deutschsprachigen Ausgabe in seinem Untertitel gutgläubigen Käufern verheißt, ‚Voraussagen der Wissenschaft bis zum Jahre 2000‘, sondern lediglich ‚Vermutungen über die nächsten 33 Jahre‘, wie eine sinngemäße Übersetzung des amerikanischen Originaluntertitels (A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years) lauten müßte.“⁵⁹⁾

Wir haben diesen einen Aspekt didaktischer Reform oder zumindest Erweiterung hier so ausführlich herausgestellt, um darzutun, daß mit der Enge tradierter Wissenschaftlichkeit die Führungsbildung nicht vorangebracht werden kann. Trotz unserer kritischen Einwände kann festgestellt werden, daß immerhin schon einiges, aber zu wenig geschieht. Wenn man dagegen die Bemühungen der Wirtschaft um den Führungsnachwuchs setzt, dann muten die Anstrengungen in der Verwaltung geradezu bedeutungslos an. Wie in vielen Fällen bedeutet auch hier Vielfalt nicht beglückenden Reichtum.

Die Planungen des Bundesinnenministeriums

Die Hoffnungen all derer, die sich theoretisch oder praktisch mit Führungsfragen befassen, konzentrieren sich seit geraumer Zeit auf die Planungen des Bundesinnenministeriums. Die zunächst eingesetzte Kommission, der man eine große Publizitätsfreudigkeit wahrlich nicht nachsagen kann, schien sich nach dem, was man vernehmen konnte, durchaus auf der von Schnur und Hennis geforderten Linie zu bewegen und vor allem eine Fortbildungsinstitution zu empfehlen, die dem Führungsnachwuchs zur Verfügung stehen sollte.

nachwuchs zur Verfügung stehen sollte. Also nicht Fort- und Weiterbildung auf möglichst breiter Grundlage, ohne besondere Differenzierung und Spezialisierung, sondern Beschränkung auf die Bedürfnisse und Erfordernisse des top-management. Inzwischen scheinen diese Vorarbeiten revidiert zu sein; aus einer Mitteilung des Bundesinnenministers

⁵⁴⁾ Neben anderem s. die Erfahrungsberichte von „Haus Rissen“, Insitut für Politik und Wissenschaft, Rissener Rundbrief März 1969; Wissenschaft und Forschung — Grundlagen unserer Zukunft, hrsg. vom Haus Rissen. Von den für die Ausbildung des wirtschaftlichen Nachwuchses relevanten Einrichtungen wird später zu reden sein.

⁵⁵⁾ Wissenschaft und Forschung — Grundlagen unserer Zukunft, hrsg. vom Haus Rissen.

⁵⁶⁾ S. u. a. Th. Ellwein, Mängel in der Zukunftsorientierung unserer Gesellschaft, in: Professoren antworten Studenten, Köln 1968; Hermann Kahn und Antony Wiener, Ihr werdet es erleben. Voraussagen der Wissenschaft bis zum Jahre 2000, dt. Ausgabe Wien 1968; Frederic Vester, Bausteine der Zukunft, Frankfurt 1968.

⁵⁷⁾ Aktivitäten auf diesem Gebiet lassen sich u. a. an der Gründung einer Deutschen Gesellschaft für Zukunftsforschung und der seit 1968 vierteljährlich erscheinenden Zeitschrift „Futurum“ ablesen.

⁵⁸⁾ So in einer Besprechung von Robert Jungk über Kahn/Wiener, in: „Spiegel“ Nr. 10, 1969, S. 152.

⁵⁹⁾ Robert Jungk, a. a. O., S. 150.

Benda läßt sich wohl ablesen, daß eine auf Breitenwirkung zielende Fortbildung projektiert wird. Zunächst sei zustimmend vermerkt, daß die Reform der Bundesverwaltung in Gang kommt, was u. a. daran abzulesen ist, daß die Bundesregierung einen eigenen Kabinettsausschuß für diese Aufgabe errichtet hat, dessen Vorsitzender der Bundeskanzler und dessen Stellvertreter der Bundesminister des Innern ist. In einem Vortrag über „Politische Führung und Verwaltungsorganisation“ hat der Bundesminister des Innern, Ernst Benda, seine Konzeption dahingehend präzisiert, daß er offenbar versucht, beides zu vereinen: die Weiterbildung des Führungsnachwuchses und eine mehr allgemeine, weitgehend beruflich orientierte Fortbildung⁶⁰⁾. Damit wird nach meinem Dafürhalten das Unmögliche erstrebt. Trotzdem, die genannte Rede enthält jene Reizworte, die in den programmatischen oder praktischen Vorschlägen zur Förderung der Führungskräfte in der Wirtschaft beständig wiederkehren: Neuorientierung der Abläufe, Prognosetechnik und Planung, Verwaltungsplanspiel und Rationalisierung, elektronische Datenverarbeitung⁶¹⁾.

Die Zielvorstellungen des Bundesministers des Innern im Hinblick auf die Fortbildung sind bündig in einer Rede zusammengefaßt, die Benda auf dem 7. Deutschen Beamtenkongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Bremen gehalten hat: „Die Fortbildung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes wird intensiviert werden. Nach der inzwischen erfolgten Billigung meiner Vorschläge durch den Kabinettsausschuß für wissenschaftliche Bildung und Ausbildungsförderung wird eine Akademie für öffentliche Verwaltung errichtet werden, die mit den modernsten didaktischen Methoden für Erwachsenenbildung arbeiten soll. — In der Akademie erfolgt die Fortbildung der Bundesbediensteten in einem vierstufigen, auf die Bedürfnisse der modernen Verwaltung zugeschnittenen Fortbildungssystem:

1. Einführung in die Aufgaben der Verwaltung für die Nachwuchskräfte, die dabei mit der besonderen Struktur und den komplexen Funktionszusammenhängen moderner Verwaltung vertraut gemacht werden.
2. Berufsbegleitende Fortbildung, bei der fachbezogenes Wissen vermittelt und der Stoff der Einführungslehrgänge aktualisiert wird.
3. In den Lehrgängen für Führungsaufgaben und für internationale Verwendung sollen be-

⁶⁰⁾ schwarz auf weiß, 6/68 — Politische Führung und Verwaltungsorganisation, Ernst Benda, S. 3 ff.

⁶¹⁾ schwarz auf weiß, a. a. O.

sonders qualifizierte Kräfte für verantwortliche nationale und supranationale Positionen geschult werden.

4. Ein Fortbildungsseminar für Führungskräfte hat die Aufgabe, die bereits in leitenden Positionen Tätigen insbesondere mit den neuen Methoden der Führungs- und Planungstechnik vertraut zu machen.“⁶²⁾

Auf der Grundlage solcher allgemeinen Überlegungen ist das System der „dienstlichen Fortbildung im öffentlichen Dienst“ inzwischen präziser gefaßt worden. Im Innenausschuß des Deutschen Bundestages hat Minister Benda die inzwischen konzipierte Grundstruktur vortragen, wobei er in einem „Allgemeinen Überblick“ deutlich gemacht hat⁶³⁾, daß

1. ein Fortbildungssystem an den praktischen Bedürfnissen zu orientieren sei,
2. daß auch staatliche Verwaltung nach unternehmerischen Prinzipien verfahren solle,
3. daß die Fortbildungseinrichtungen den Kontakt zur Wissenschaft zu pflegen hätten und daß
4. die Übertragung ausländischer Vorbilder nicht möglich sei.

Im Zusammenhang mit dem 4. Punkt wird die englische Fortbildungseinrichtung Treasury, die amerikanische Civil Service Commission und die renommierte Ecole Nationale d'Administration (ENA) als zwar vorbildlich, aber für unsere Verhältnisse nicht praktikabel bezeichnet. Hinsichtlich der ENA wird von Benda eingewandt, „daß die Schwäche des französischen Systems darin besteht, daß die künftigen Führungskräfte in einem Alter zwischen 23 und 25 Jahren ausgesucht werden, einem Alter, in dem sich zwar die Intelligenz mit Sicherheit feststellen läßt, nicht aber die Fähigkeit, als Führungskraft mit der Praxis fertig zu werden“. Die Einwände gegen eine frühzeitige Elitebildung werden hier nicht belegt, und sie werden zudem durch die erfolgreiche Praxis der ENA in keiner Weise ins Recht gesetzt. Dagegen ließe sich nach meinem Dafürhalten mancherlei gegen die vergleichsweise späte Auswahl, die im Alter von etwa 35 Jahren erfolgen soll,

⁶²⁾ E. Benda, Die Verpflichtung des Beamten auf das Wohl der Allgemeinheit, Vortrag am 28.11.1968, in: schwarz auf weiß, S. 16.

⁶³⁾ E. Benda, Probleme der dienstlichen Fortbildung im öffentlichen Dienst. Öffentliche Anhörung im Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 27.2.1969, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 26 vom 1.3.1969, S. 222. Ferner: Rudolf Strauch, Sechs Beamte im Ausnahmezustand gehen der Zukunft auf den Grund, „Die Welt“ 3./4. 4. 1969, S. 5.

vorbringen, so der lange Abstand zur Ausbildung, so die inzwischen versierte Einübung in die Routine, so auch eine vielfach eingleisige Spezialisierung, die den Blick für übergeordnete Zusammenhänge zu versperren droht. Alle pädagogischen Konzepte der Elitebildung⁶⁴⁾ reden einer frühzeitigen Auswahl das Wort und versuchen Ausbildung mit Führungsbildung zu verbinden. Es wäre fraglos reizvoll, ausländische Fortbildungseinrichtungen mit der deutschen Konzeption zu vergleichen; da aber z. B. über die ENA eine vorzügliche Studie vorliegt⁶⁵⁾, darf wohl auf eine Wiedergabe des Inhalts verzichtet werden: System, Struktur, Ausbildungsphasen und Lehrinhalte sind bei Quaritsch verlässlich mit-

geteilt⁶⁶⁾, außerdem bietet die Arbeit von Breuckmann⁶⁷⁾ einen gut informierenden Überblick, in dem neben der ENA auch die Fortbildungseinrichtungen in Italien, Belgien und Spanien vorgeführt werden. Die Darstellung von Quaritsch schließt mit folgendem provozierenden Satz: „Bei Lichte besehen endlich ist die ENA die Anwendung der seit Jahrzehnten allen modernen Heeren eigenen und allseits unbezweifelten Erkenntnis auf die Verwaltung, daß nämlich Generalstäbler nicht nur bei der Truppe und im Gelände, sondern auch auf der Kriegsakademie ausgebildet werden müssen. Die deutsche Verwaltung glaubt es besser zu wissen — wie lange eigentlich noch?“⁶⁸⁾.

Das Projekt eines vierstufigen Fortbildungssystems

Doch zurück zu der im Bundesinnenministerium entwickelten Struktur der Führungsauswahl in der Form von Fortbildungsstufen. Die diesbezüglichen Erläuterungen sollen in ihrem ganzen Umfang wiedergegeben werden: „Die Grundstruktur dieses Fortbildungssystems weist vier Stufen auf, die beliebig durch Sonderlehrgänge nach Bedarf erweitert werden können. Die vier Stufen sind, vom Fortbildungsbedarf her gesehen, eigentlich zwangsläufig. Es beginnt mit einer Einführungszeit von 18 Monaten für die Nachwuchskräfte, während der sie in verschiedenen Verwaltungssparten praktisch unterwiesen werden sollen. Innerhalb dieses Zeitraums sind zwei Einführungslehrgänge von zusammen 8 Wochen Dauer zu absolvieren. Es geht dabei nicht nur um die Einführung in die Verwaltungspraxis, sondern auch um die Vermittlung interdisziplinären Elementarwissens und um die Vermittlung der Fähigkeit, über den eigenen Fachbereich hinauszublicken und größere Zusammenhänge zu erkennen. Ziel der allgemeinen berufsbegleitenden Fortbildung ist es, allen Kräften bis in die mittlere Führungsebene thematisch breit gestreut fachbezogenes Wissen zu vermitteln, um die Berufskennntnisse zu aktualisieren und mit modernen Erkenntnissen in Fragen der Methodik und der Anwendung technischer Verfahren vertraut zu machen. Die Bedeutung dieser Fortbildungsstufe liegt in der erheblichen Breitenwirkung, sowohl was den Wissensstoff als auch was den Personenkreis angeht.

Die dritte Stufe befaßt sich mit der Heranbildung von Führungsnachwuchs zunächst für die mittlere Führungsebene (Referenten). Ziel ist

es, die Absolvierung dieser Stufe grundsätzlich zur Voraussetzung für die Erlangung einer Referentenposition zu machen. Dem trägt der hohe Standard des dabei zu vermittelnden Lehrstoffs Rechnung. Wenn das Durchlaufen dieser Stufe gewissermaßen obligatorisch wird, so wird damit auch der oft beschworenen Gefahr einer negativen Auslese begegnet.

Nicht gelöst ist damit allerdings das für alle Fortbildungsstufen bedeutsame Problem der Lernmotivation. Ich bin deshalb sehr dafür, nach Abschluß der Führungsnachwuchslehrgänge Leistungsbewertungen vorzunehmen oder Leistungsberichte zu erstellen. Die Dauer dieser auf etwa 3 bis 4 Monate berechneten Lehrgänge und die auf aktiver Mitarbeit basierenden didaktischen Methoden ermöglichen eine gesicherte Beurteilung. Eine solche Bewertung würde auch eine wertvolle Hilfe für die personalverwaltenden Stellen sein und es ihnen unter Berücksichtigung der Leistungen am Arbeitsplatz erleichtern, frühzeitig die Eignung für höhere Führungspositionen zu erkennen und zielstrebig im Sinne einer lang-

⁶⁴⁾ J. H. Knoll, Pädagogische Elitebildung, Heidelberg 1964; W. Tröger, Elitebildung, München 1968.

⁶⁵⁾ H. Quaritsch, a. a. O.

⁶⁶⁾ H. Quaritsch, a. a. O., S. 227 ff.

⁶⁷⁾ E. Breuckmann, Die Vorbereitung auf den höheren Verwaltungsdienst. Eine historische und vergleichende Untersuchung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 28, Berlin, über ENA dort S. 104, über Italien S. 108, über Belgien S. 117, über die anglo-amerikanischen Staaten S. 127. Ich verweise besonders auf die Thesen von Breuckmann, S. 170—171 (Die Ausbildung von Führungskräften innerhalb des höheren Verwaltungsdienstes).

⁶⁸⁾ H. Quaritsch, a. a. O., S. 252.

ristig angelegten Personalpolitik darauf aufzubauen.

In der gleichen Stufe, aber getrennt als Sonderlehrgänge, sollen die schon seit 1965 laufenden Lehrgänge für internationale Aufgaben nach Bedarf weitergeführt werden.

Die vierte Stufe umfaßt Seminarveranstaltungen für die Führungskräfte. Ich messe diesem Zweig der Fortbildung keine geringe Bedeutung bei. In diesen Seminaren hat die Vermittlung moderner Management-Methoden und die Vertiefung der Fähigkeit zu interdisziplinärer Kooperation ihren ganz besonderen Platz. In dieser Stufe ist auch — von der Größenordnung her gesehen — die Durchführung gemeinsamer Veranstaltungen für Führungskräfte des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie die Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Wirtschaft am ehesten möglich. Bei der Heranbildung von Führungsnachwuchs und mehr noch bei den Einführungslehrgängen sind dem Grenzen gesetzt. Doch soll auch insoweit, falls dies gewünscht wird, eine Beteiligung kleinerer Länder keineswegs ausgeschlossen sein. Für eine sektorale Zusam-

menarbeit mit Einrichtungen der Wirtschaft ist auch bei der Heranbildung von Führungsnachwuchs genügend Raum.“⁶⁹⁾

Einige signifikante Merkmale dieses Plans seien zumindest schlagwortartig hervorgehoben: die enge Anlehnung an die Praxis, die methodische und didaktische Annäherung des Ausbildungsprogramms der Führungskräfte der Verwaltung an das der Wirtschaft — das legt übrigens die Vermutung nahe, daß hier davon ausgegangen wird, daß die Anforderungen an die Führungskräfte und deren Qualitäten in Wirtschaft und Verwaltung kongruent sind — und der gleichzeitige Kontakt zur Wissenschaft, das Abgehen von der fachlichen Spezialisierung und die Ausweitung der Kenntnisse in zunächst fachfremde Bereiche. Im Moment läßt sich jedoch noch nicht absehen, wann die Bundesakademie ihren Lehrbetrieb aufnehmen wird und ob sie trotz ihrer vergleichsweise starren Kapazität — die Akademie soll bei vollem Programm eine Dauerbelegung von 200 Personen haben — in die Konkurrenz mit den ausländischen Fortbildungseinrichtungen eintreten kann.

Vorsprung der Wirtschaft auf dem Gebiet der Führungsausbildung

Die in der Ost-West-Auseinandersetzung vielfach bemühte „Konvergenz“-Formel, also die technisch-technologischen Sachzwänge, die eine Annäherung in Verhaltensweisen, Strukturen, Produktionsverfahren etc. bewirken, gilt auch im Bereich der Führungsbildung. Die „Auswahl und Entwicklung von Führungskadern“⁷⁰⁾ mag dafür ebenso als Beispiel stehen wie die neueste Hochschulreform, die die Wissenschaft stärker als bisher an den Erfordernissen und Perspektiven der Wirtschaftspraxis orientieren soll. Damit soll der Mangel an Gesellschaftsdienlichkeit der Wissenschaft beseitigt werden.

Nach dieser Tatbestandsanalyse im Umkreis der Verwaltung soll unser Augenmerk nun der Führungsauswahl im Bereich der Wirtschaft gelten.

Im Vergleich zu der nur schwer in Gang kommenden systematisierten Führungsbildung in der Verwaltung hat die Wirtschaft sich viel länger, wohl auch schon mit nachweisbaren Erfolgen, um die Heranbildung einer eigenen Führungsschicht bemüht. Das Schrifttum zur Führungsbildung in der Wirtschaft ist nahezu Legion⁷¹⁾, das Veranstaltungs-, Kurs- und Seminarangebot ist reichlich und nimmt be-

ständig zu und eine Reihe inzwischen renommierter Institutionen dienen vorzugsweise oder ausschließlich der Weiter- und Fortbildung des top- und des middle-management sowie der Nachwuchsförderung. Indes mag der Einwand nicht von der Hand zu weisen sein, daß in der didaktischen Ausgestaltung, in den Zielvorstellungen, in der Kombination von Spezialisierung und mehr allgemeiner Information und Orientierung nicht nach übereinstimmenden Prinzipien verfahren wird. Schon

⁶⁹⁾ E. Benda, in: Bulletin, a. a. O., S. 223.

⁷⁰⁾ Rainer Falke/Hans Modrow, Auswahl und Entwicklung von Führungskadern. Ermittlung, Auswahl und Entwicklung von Nachwuchskadern für Führungsfunktionen in der sozialistischen Industrie, Berlin 1967. Dazu: Über die Umstrukturierung der wissenschaftlichen Hochschulen in der DDR im Hinblick auf Praxisbezogenheit und Führungsnachwuchs: DDR — Hochschulen — Gesunde Ehe, in: „Der Spiegel“, 17. März 1969, Nr. 12, S. 41 ff.

⁷¹⁾ Johannes Christian Papalekas, Führungsschicht und Industriegesellschaft, in: Festschrift zur Eröffnung der Universität Bochum, a. a. O., S. 207 ff. Ich verweise nachdrücklich auf die bibliographische Zusammenstellung in: Anforderungen an die Unternehmensführung — Lehre vom Management — Vortrags- und Lehrunterlagen der wirtschafts- und sozialpolitischen Grundinformation, Hrsg.: Bildungsabteilung des Deutschen Industrieinstituts, 8. Jg. 1966, Nr. 4.

bei der Frage, ob in der Weiterbildung des top-management die detaillierte und differenzierte Spezialkenntnis wichtiger sei als die Entscheidungsbefähigung, die weniger durch den technischen als durch den sozio-ökonomischen Sachverstand erreicht wird, gehen die Meinungen auseinander⁷²⁾. Doch von den Ansprüchen und Führungsqualitäten soll noch die Rede sein. Bevor wir von der Typologie, von den Institutionen zur Führungsbildung sprechen, wollen wir den Horizont „Führungsbildung in der Wirtschaft“ allgemein beschreiben.

Die Wirtschaft weiß, daß die Befähigung, im industriellen Betrieb verantwortliche Funktionen zu übernehmen, entscheidend eine Frage der Substanz und dann erst der Routine ist. Diese Einsicht ist international; sie ist in Amerika ebenso geläufig, wie sie bei uns von berufener Seite nachdrücklich vertreten wird. So heißt es in einem Bericht der amerikanischen Gesellschaft für Ingenieur-Ausbildung: „Sucht ein Fabrikant heute junge Ingenieure, dann schaut er sich im allgemeinen nach solchen Leuten um, die Eignung zum Betriebsleiter haben. Er sucht Männer, die sich durch Ordnungssinn, Sorgfalt, Geschicklichkeit bei der Lösung von Problemen, klares Vorstellungsvermögen, logisches Denken, die Fähigkeit, sich richtig auszudrücken und Unternehmungsgeist auszeichnen. Die Industrie als Ganzes braucht junge Ingenieure, und sie bemüht sich um deren Heranbildung, die erstens fähig sind, Grundprinzipien zur schöpferischen Lösung neuer Probleme anzuwenden, zweitens in der Lage sind, ihren Beitrag zur Lösung der sozialen Probleme zu leisten, drittens eine Erziehung genossen haben, die ihnen die erforderliche Anpassungsfähigkeit verleiht, um mit der Änderung der Lebensziele, die mit der Reife einzutreten pflegt, fertig zu werden.“⁷³⁾

Nun hat es die Wirtschaft mit dieser Forderung und diesem Streben insofern leichter als die Politik, weil es im Rahmen der industriellen Unternehmungen ziemlich gleichgültig ist,

welchem Bekenntnis oder welcher Richtung der Arbeiter oder der Angestellte angehört, sofern er sein Fach versteht und charakterlich zuverlässig ist. Gesichtspunkte der Protektion oder persönliche Rücksichten spielen in großen Betrieben eine geringe Rolle, seitdem sie aus den Händen der alten Familien- und Wirtschaftsdynastien mehr und mehr in das unpersonliche Eigentum von Aktionären übergegangen sind. Andererseits gelten die erwähnten Anforderungen speziell für die technische Führungsschicht, weil die Führungsaufgabe der eigentlichen Spitzengruppe sich auf den wirtschaftspolitischen Bereich zu beschränken pflegt. Die Spitzengruppe setzt sich aus den führenden Könnern des Wirtschaftslebens zusammen. Daß die großen Wirtschaftsführer zugleich große Techniker sind, ist seit den Zeiten von Siemens und Krupp kaum mehr der Fall. Die Spezialisierung der einzelnen Bereiche macht eine universale Bewältigung schon physisch unmöglich.

In der Spitzengruppe zeigen sich naturgemäß auch oligarchische Tendenzen: die Neigung, möglichst wenig Kompetenz aus der Hand zu geben⁷⁴⁾. Deshalb ergeht aus der Industrie selbst immer wieder die Mahnung an die Spitzengruppe, vor allem an die Konzernleiter, Sachreferate und spezielle Entscheidungsbefugnisse an die mittlere Führungsschicht abzugeben — einmal um sich selbst für die Grundentscheidungen freizuhalten, zum anderen, um in dieser mittleren Schicht mittels solcher Eigenverantwortlichkeit den Nachwuchs für die Spitzenstellung heranzubilden. Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Wirtschaft die industrielle Notwendigkeit eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Substanz und Funktion erkannt hat und den eigenständigen, urteilsfähigen gebildeten Menschen sucht, der bereit ist, seine innere Souveränität auf seine Arbeit zu übertragen.

Führung insgesamt muß bestrebt sein, über die bloße Sachgerechtigkeit hinauszugreifen, sie muß Qualitäten entwickeln, die leistungs- und funktionsbezogen sind.

Führungsgruppen und Führungsqualitäten

An dieser Stelle füge ich einen theoretischen Exkurs über Elite und Führung ein.

Aus dem Echo eigener Arbeiten weiß ich, daß man mit dem Begriff Elite heute sehr sorgsam umgehen muß, weil ihm moralisierend an-

⁷²⁾ S. Führungskräfte fördern. Veranstaltungskalender des Wuppertaler Kreises, Deutsches Institut zur Förderung des industriellen Führungsnachwuchses, Januar—März 69.

spruchsvolle Beiwerte anhaften. Stellt man jenes Verständnis von Elite, wie es im 19. Jahrhundert üblich war, zurück und ver-

⁷³⁾ J. H. Knoll, Führung in der Wirtschaft, in: Pädagogische Rundschau, Februar 1968, S. 40 ff. Report of the Committee on Evaluation of Engineering Education 15.6.1955 by the American Society of Eng. Education.

⁷⁴⁾ J. H. Knoll, Führungsauslese, a. a. O., S. 212 ff.

steht man unter Elite jene Gruppen, die einen prominenten Standort im Bereich der Politik und der Wirtschaft innehaben, so lassen sich im Anschluß an Wolfgang Zapfs Überlegungen sechs Funktionseliten ausmachen, die hier skizziert werden sollen. Es bedarf dieses weiteren Exkurses, da nur aus ihm ersichtlich wird, welche Einzeldisziplinen an dem Prozeß der Führungsbildung teilhaben können.

In Anlehnung an Zapf soll mit den politischen Funktionsgruppen begonnen werden. Hierher gehören die Kabinette, die Landesregierungen, die Parlamente, die Parteien und auch Formen von politischer Elite, die in diesen Institutionen nicht faßbar sind. Neben diese politische Elite tritt eine andere, ebenfalls durch Leistung und Ansehen ausgezeichnet, die man als Verwaltungselite bezeichnen könnte, wiewohl dieser Begriff nicht sonderlich prägnant ist. In diese Gruppe würden etwa die Oberen Gerichte, die Verwaltungsspitzen der verschiedenen Behörden, der Diplomatische Dienst fallen, auch die Generalität und natürlich das breite Reservoir der Verwaltungsbürokratie. Zum Kreis der Wirtschaftseliten zählen die Wirtschaftsverbände, die Großunternehmen, die Gewerkschaften und die Berufsverbände. In einem vierten Bereich stehen die konfessionell gebundenen und geprägten Eliten der protestantischen und katholischen Kirche und die aus der Masse herausragenden Kirchenführer. Schließlich muß noch an eine fünfte Gruppe gedacht werden, die allgemein umschrieben wird als Funktionsträger in der Kulturverwaltung. Dazu würden etwa die Kultusminister und jene Expertengremien zu rechnen sein, die Kraft ihrer Unabhängigkeit weithin gewirkt haben und noch wirken. Als eine allerletzte Gruppe nenne ich die herausragenden Vertreter der Meinungsbildung. Hier wären vor allen Dingen die in Presse, Rundfunk und Fernsehen tätigen Hauptverantwortlichen zu nennen, deren Rang vielfach unbestritten ist, die aber im Zusammenhang einer Eliten-Diskussion nicht in Betracht gezogen werden.

Nun wird fraglos manch einer sagen, daß die hier angezeigten Gruppen sicher Funktionsgruppen markieren, daß ihnen aber nicht ohne weiteres das Prädikat „Elite“ zukommt. Wir müssen uns aber von den Vorstellungen lösen, die im 19. Jahrhundert mit dem Begriff „Elite“ verbunden waren, und von jenen wertgebundenen Ansichten, wie sie etwa in der Honoratiorenpolitik am Ausgang des 19. Jahrhunderts gang und gäbe wären. Die Tradition begründet heute keinerlei Führungsanspruch mehr; Führung ist in jedwedem Bereich lei-

stungsgebunden und leistungsorientiert⁷⁵⁾. Wie nun die mit den Veränderungen des wirtschaftlich-gesellschaftlichen Zustandes zusammenhängenden neuen Führungsqualitäten zu beschreiben sind, ist gewiß nicht einfach. Zwar gibt es eine Fülle von Äußerungen darüber, aber sie lassen alle meist die nötige Präzision vermissen. Einmal scheint sich der Führungsstil insofern zu verändern, als die Team-Arbeit an Bedeutung gewinnt. Der Vorgesetzte ist auf das Zusammenwirken mit Gleichqualifizierten angewiesen, er muß Aufgaben delegieren können, um sich für die weitreichenden Entscheidungen freizuhalten, er muß sich als primus inter pares verstehen. Die Fähigkeiten, die ihn unter anderen auszeichnen, bestehen darin, zuhören zu können, Bedenken auszusprechen und Entscheidungen nach außen hin zu vertreten.

Wir kommen an dieser Stelle zum Problem der Typologisierung. Aus den vorliegenden Darstellungen, in denen die Unterschiedlichkeit und auch Unbestimmtheit der Begriffe deutlich wird, darf ich einen allerdings überzeugenden Typologisierungsversuch vorführen: die typischen Führungsgruppen in Unternehmen und Betrieb. Diese Einteilung ist maßgeblich für die Bezeichnung der in den einzelnen Veranstaltungen erwarteten Teilnehmer.

I. Unternehmer:

Kennzeichen:

Träger der unternehmenspolitischen Entschlüsse und der letzten Verantwortung für die Durchführung.

II. Obere Führungskräfte:

1. Kennzeichen:

Stellung unmittelbar unter dem Unternehmer.

Träger allgemeinen Auftrags in der Durchführung der festgelegten Unternehmenspolitik.

Träger der Verantwortung für die Durchführung des allgemeinen Auftrags („Linie“) oder

Leitende Träger zentraler Spezialaufgaben ohne oder nur mit mittelbarer Exekutive („Stab“).

2. Aufgabe:

a) Weitgehend selbständige Führung eines oder mehrerer Hauptarbeitsgebiete.

⁷⁵⁾ In einem mehr allgemeinen Rahmen dazu: Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1947³, I. S. 124.

b) Beratung des Unternehmers, Vorbereitung der Unternehmensentscheidungen.

3. Anforderungen:

Fähigkeit, den weitgespannten Verantwortungsbereich im Rahmen der unternehmenspolitischen Notwendigkeiten und Möglichkeiten zu führen.

Erforderlich z. B. hohe dispositive Fähigkeiten in bezug auf Planung, Organisation, Verwaltung und Kontrolle, Fähigkeit der Menschenführung, hohes Verantwortungsbewußtsein, hervorragende Spezialkenntnisse.

III. Mittlere Führungskräfte:

1. Kennzeichen:

Träger speziellen Auftrags mit umfassendem Verantwortungsbereich.

Träger der Verantwortung für die Durchführung des speziellen Auftrags durch nachgeordnete Führungskräfte („Linie“) oder

Bearbeiter von Spezialaufgaben als ständige Funktion ohne wesentliche Exekutive („Stab“).

2. Aufgabe:

a) Führung eines Sachgebietes (Teil eines Hauptarbeitsgebietes).

b) Einsatz und Überwachung der Führungskräfte der Unterstufe.

3. Anforderungen:

Fähigkeit, den engeren Verantwortungsbereich im Rahmen der sachlichen und persönlichen Gegebenheiten zu führen.

Erforderlich z. B. dispositive Fähigkeiten in bezug auf Planung, Organisation, Verwaltung und Kontrolle,

Fähigkeit der Menschenführung, Mut zur Verantwortung, Spezialkenntnisse.

IV. Untere Führungskräfte:

1. Kennzeichen:

Träger von Aufträgen mit begrenztem Verantwortungsbereich, in der Regel ohne Untergebene mit Führungsbefugnis.

2. Aufgabe:

Einsatz, Anleitung und Überwachung des Personenkreises, der lediglich ausführend arbeitet.

3. Anforderungen:

Fähigkeit zur Menschenführung im ständigen Kontakt mit den ausführenden Arbeits-

kräften; fachliche Beherrschung der beauftragten Arbeit ⁷⁶⁾.

Diese Anforderungen und Ansprüche an Führungsstil und Führungsqualität ist in Kuhnkes Worten allgemein so zu umschreiben: „Die Führung in der Wirtschaft muß a) über die anzustrebenden Ziele und die dorthin einschlagenden Wege entscheiden, b) die dazu notwendige Arbeit und deren Ausführung planen, c) die dafür notwendige Organisation aufbauen, d) für die Koordination aller Arbeiten sorgen, e) die Arbeits- und Zielkontrolle gewährleisten, f) die notwendige Information von oben nach unten und unten nach oben sicherstellen.“ Kuhnke fährt etwas weiter unten fort: „Führung in der Wirtschaft ist nach meinen Beobachtungen identisch mit der Fähigkeit, andere Menschen erfolgreich zu machen. Denn das organisierte Unternehmen und nicht mehr der große Einzelgänger ist das unternehmerische Zentrum der modernen Wirtschaft und Gesellschaft geworden.“ ⁷⁷⁾

Daß solche Führungsqualitäten auch in den Staaten des Ostblocks beachtet und erwartet werden und sich damit die technologisch motivierte Konvergenztheorie erneut bestätigt, läßt sich u. a. an zwei Äußerungen ablesen, deren erste von dem Krakauer Ökonomen Professor Zalewski und die zweite von Professor Afanasew stammt: „Der Vorgesetzte muß herausfinden, welche Spezialisten sich am besten für die betreffenden Aufgaben eignen. Er ist für ihre Auswahl, für ihre Position in der Organisation verantwortlich und legt die großen Linien ihrer Tätigkeit fest ... Es ist verständlich, daß eine solche Entwicklung die Arbeitsmethoden der Vorgesetzten ändert. Er benötigt die Hilfe eines Teams.“ „Wenn unsere jungen Leute von der Hochschule kommen, verstehen sie eine Menge von der Technik. Aber sie stehen oft hilflos vor den einfachsten Führungsaufgaben. Mit einem Wort: wir bilden Fachleute aus, aber keine Führungskräfte.“

In diesen beiden Belegen spiegelt sich wider, daß die irriige Auffassung verabschiedet werden muß, das Sachkenntnis allein schon Führungsqualitäten begründet. In einer Unterneh-

⁷⁶⁾ Führungskräfte fördern, a. a. O., S. 4; ferner: Lehrunterlagen (Outlines) des Wuppertaler Kreises, hrsg. von Siegfried Faßbender, als Ms gedruckt, Menschenführung, spezielle Führungsaufgaben, S. 6 ff.

⁷⁷⁾ H. H. Kuhnke, Rationale Führung in der Wirtschaft, in: Rationale Führung in Wirtschaft und Verwaltung, H. 1 der Schriftenreihe des Instituts für Sozial- und Wirtschaftspolitische Ausbildung, S. 17 f.

merumfrage sind stichwortartig die folgenden Qualitäten genannt worden, die für Führungsaufgaben unerlässlich seien: Selbstdisziplin, Energie, Ausdauer, Entscheidungskraft, Mut,

Menschenkenntnis, Vorbildlichkeit, gesunder Menschenverstand, Allgemeinbildung, Weltläufigkeit, Elastizität, Entscheidungsbereitschaft⁷⁸⁾.

Aus- und Fortbildungsinstitute in der Wirtschaft

Dieser gleichsam idealtypisch stilisierte Tugendkatalog mutet an wie ein profanisierter oder säkularisierter Dekalog für wirtschaftliche Führungskräfte. Daraus folgt sogleich der Ruf nach Ausbildungsinstituten, die sich dem Auftrag zuordnen, einen so idealtypisch verfaßten Nachwuchs heranzubilden. Daß die Universität, wie gelegentlich gemeint wird, der rechte Ort für eine solch pragmatische Führungsaus- und Weiterbildung sei, halte ich nicht unbedingt für richtig, zumal, wenn die Universität in der eingeübten Praxis und dem Selbstverständnis verbleibt, daß sie zwar Berufsvorbildung, aber nicht Berufsausbildung leiste⁷⁹⁾.

Mir erscheinen demgegenüber Akademien für das Management sinnvoller, da in ihnen die erforderliche Verbindung von Theorie und Praxis hergestellt werden kann und sie rasch am wechselnden Bedarf orientiert werden können. Und hier hat die Wirtschaft in der Tat beachtliche Anstrengungen unternommen: Die Zahl der Fortbildungsinstitute hat ständig zugenommen; vor allem sind die amerikanischen Erfahrungen ausgewertet worden; es gibt, wenn auch noch anfängerhaft, eine Methodik und Didaktik der Management-Bildung⁸⁰⁾. Daneben verdienen auch die vielfältigen innerbetrieblichen Bildungsmaßnahmen unsere Aufmerksamkeit, so die Verbesserung und Überschaubarkeit der Aufstiegschancen durch Stufenausbildung⁸¹⁾, so das enge Geflecht von Maßnahmen zur Weiterbildung der Ausbilder und schließlich spezielle Führungsseminare in Großbetrieben, von denen ich hier nur das Bölkow-Bildungsprogramm nenne⁸²⁾. Gerade diese Führungsseminare scheinen mir von ihrer Thematik her dem zu entsprechen, was von einer modernen Führung zu erwarten und was von ihr gefordert wird. In einer Beschreibung der Führungsseminare werden Konzeption, Verfahren und Eindrücke wie folgt mitgeteilt: Führungsseminare spielen im Bölkow-Bildungsprogramm eine besondere Rolle. Es sind Wochenend-Seminare, die ausschließlich für Führungs- und Führungsnachwuchskräfte veranstaltet werden, denen sie Anregung und Hilfe zur persönli-

chen Weiterentwicklung geben sollen, und zwar in:

1. Management-Technik, das heißt in Planung, Organisation, Entscheidungsbildung, Delegation, Kontrolle und anderem mehr;
2. Kooperationssystematik, das heißt in Information, Meinungs- und Kontaktpflege, Koordination, Prozeß- und Systemdenken und dergleichen;
3. Menschenführung, das heißt in Menschenkenntnis und -beurteilung, in zwischenmenschlicher Verhaltenssteuerung, Menschenbildung (vor allem in der Hinführung zur Lernfähigkeit, zu beruflicher Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit), kooperativem Führungsstil und so weiter.

⁷⁸⁾ J. H. Knoll, Führung in der Wirtschaft, a. a. O.

⁷⁹⁾ Dazu u. a.: In der Schriftenreihe des Hochschulverbandes: Gerd Tellenbach, Anwendung der Wissenschaft — eine Gefahr für ihren Geist? 1954; Hans Wenke, Die Deutsche Hochschule vor den Ansprüchen unserer Zeit, 1964²; Hermann Heimpel, Probleme und Problematik der Hochschulreform, 1962²; Universität neuen Typs? Vorträge einer Tagung in der Evangelischen Akademie Loccum, 1962. Ich weise ferner hin auf H. H. Kuhnke, Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspraxis, in: Mitteilungen der List Gesellschaft, Fasc. 5., Nr. 3, S. 59 ff.

⁸⁰⁾ Lehrunterlagen Outlines, a. a. O., Zur Theorie, Didaktik und Methodik der Management-Bildung. Dort wird im Gegensatz zur landläufigen Behauptung in der wissenschaftlichen Erwachsenenbildung davon ausgegangen, daß Methodik und Didaktik der Erwachsenenbildung nicht grundsätzlich von Schulmethodik und -didaktik abgehoben werden können. Es heißt demzufolge: Mit unserem Thema an die Schulpädagogik anzuknüpfen, ist deshalb zweckmäßig, weil sie Begriffe und Systeme anbietet, die z. T. ohnehin in unser Bewußtsein eingedrungen sind, so daß wir uns in der Management-Bildung kaum von ihnen zu lösen vermögen. Das ist übrigens ein Verständnis, nach dem auch in der Erwachsenenbildung in der DDR verfahren wird.

⁸¹⁾ J. H. Knoll/H. Siebert, Erwachsenenbildung — Erwachsenenqualifizierung, Heidelberg 1968 (dort die Bemerkungen über Stufenausbildung in der Bundesrepublik im Vorwort). Mit zahlreichen statistischen Belegen informiert jetzt: Bericht 1968 — Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn, 20. 12. 1968. Über Einzelbeispiele informiert Hans Wirtz, Lebensmittelkaufmann auf neuen Wegen, in: Contact 1967, S. 222 („Die Leistung bestimmt dabei das Tempo des Aufstiegs“, S. 224).

⁸²⁾ August Sahn, Das Bölkow-Bildungsprogramm, in: Contact, 1968, S. 33.

Darüber hinaus bieten die Führungsseminare den leitenden Mitarbeitern zusätzlich Gelegenheiten zu Kontakt und Erfahrungsaustausch; sie geben ihnen aber auch die Möglichkeit, einen gemeinsamen Stil der Kollegialität und der Zusammenarbeit zu entwickeln sowie sich mit gesellschaftlichen und politischen Fragen auseinanderzusetzen. Die Referate, die Wissenschaftler sowie erfahrene Praktiker aus Betrieben ähnlicher Führungsstruktur, aber auch Führungskräfte aus dem eigenen Haus halten, führen zu ausgiebigen Gruppen- und Plenumsgesprächen, deren Ergebnisse schriftlich festgehalten werden. Diese Ergebnisse bilden wichtige Grundlagen für personal- und sozialpolitische Entscheidungen und für Maßnahmen auf sämtlichen betrieblichen Führungsebenen, vor allem für die Weiterbildung der Mitarbeiter und für die Nachwuchsförderung.

Diese Seminare erschöpfen sich keineswegs in der Diskussion praktischer Führungsaufgaben und etwaiger Führungsschwierigkeiten im Betrieb, sondern bieten auch Einsichten in moderne Managementtheorien und in Grundsätze der Menschenführung, ja sie schlagen auch den Bogen über die Berufswelt hinaus in die Führungsproblematik von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Solche Führungsseminare haben — wie Teilnehmer spontan bestätigten — in beachtlichem Umfang bewußt werden lassen: Was in den Betrieben hinsichtlich des „Führungsklimas“ getan oder versäumt wird, entscheidet über die Zukunft einer Gesellschaft freier Menschen⁸³⁾.

Eine indes größere Resonanz finden jene Einrichtungen, die entweder von der Wirtschaft insgesamt oder von speziellen Wirtschaftszweigen oder regionalen Zusammenschlüssen getragen werden. Um den Umfang anzudeuten, nenne ich an dieser Stelle nur die im „Wuppertaler Kreis“ zusammengeschlossenen Institute zur Weiterbildung von Führungskräften: Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Betriebsprüfung und soziale Betriebsgestaltung e. V., Berliner Institut für Betriebsführung e. V., C. Rudolf Poensgen-Stiftung e. V. zur Förderung des Führungsnachwuchses in der Wirtschaft, Deutsches Institut zur Förderung des industriellen Führungsnachwuchses, Deutsche Volkswirtschaftliche Gesellschaft e. V., Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft, Freudenstädter Seminar e. V., Gesellschaft für Technik und Wirtschaft e. V., Haus der Technik e. V., Haus Friedrichsbad, Institut für sozial- und wirtschaftspolitische Ausbildung e. V. Berlin, Münchner Institut für Betriebs-

führung e. V., Nürnberger Akademie für Absatzwirtschaft, Seminar der Bayerischen Wirtschaft, Technische Akademie e. V. — Institut technischer Akademien Bergisch-Land, Institut für Führungslehre, Vereinigung zur Weiterbildung des betrieblichen Führungsnachwuchses e. V. Außerdem müßten noch jene Verbände, Vereinigungen und Ausbildungsstätten aufgeführt werden, die neben anderen Veranstaltungen ebenfalls Weiterbildungskurse für Führungskräfte durchführen⁸⁴⁾.

Nur beiläufig sei darauf hingewiesen, daß eine vergleichbare Aktivität natürlich auch in anderen europäischen Ländern festzustellen ist. Erwähnt sei die 1964 in Zürich von der Aufsichtskommission und dem Kollegium der kantonalen Handelsschule gegründeten Kaderschule, deren Stoffprogramm u. a. enthält: Arbeitsrecht, Steuer- und Verfassungsrecht, Betriebswirtschaftslehre, Chemische Technologie, Datenverarbeitung, Geschichte, Geographie, Deutsch, Englisch, Französisch, Mathematik, Statistik, Rechnungswesen und Volkswirtschaftslehre. Die Kaderschule wird in der öffentlichen Diskussion als „geglücktes Modell“ gelobt. So heißt es in der „Neuen Zürcher Zeitung“ zusammenfassend: „Die Kaderschule Zürich, die nun in zwei Kursen von je vier Semestern Dauer große Erfahrung hat sammeln können, sieht ihr Konzept in seiner Richtigkeit und Fruchtbarkeit bestätigt. Sie ist als ein geglücktes Modell auf dem Gebiet der Weiterbildung zu bezeichnen, als ein Exempel auch insofern, als sie sich ohne staatliche Hilfe zu finanzieren vermag . . .“⁸⁵⁾.

Auf eine längere Erfahrung kann das British Institute for Management zurückblicken, dessen Vorzug nicht zuletzt darin liegt, daß dieses Institut die vielfältigen Aktivitäten in der Management-Bildung in England koordiniert und zentralisiert⁸⁶⁾. Aber all diesen verschiedenen Aktivitäten mangelt es vor allem an Kooperation und Koordination; sie mögen für sich gesehen und im Hinblick auf momentane Erfordernisse und Bedürfnisse zufriedenstellend arbeiten, aber es muß deutlich als Nachteil registriert werden, daß sich zumal die in Entwicklung befindlichen Institute nicht der

⁸⁴⁾ Führungskräfte fördern, a. a. O., Siegfried Fassbender, Unternehmer und Bildung, Sonderdruck aus Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 10, Köln/Opladen 1968, S. 88—89; Reinhard Höhn, Führungsbrevier der Wirtschaft, Bad Harzburg 1969.

⁸⁵⁾ Eine Ausbildungsmöglichkeit für Führungskräfte — Ziel und Lehrprogramm der Kaderschule Zürich, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. 3. 1969, S. 25, S. 8.

⁸⁶⁾ S. Fassbender, Unternehmer und Bildung, a. a. O., S. 92.

⁸³⁾ August Sahn, a. a. O., S. 38 f.

Erfahrungen versichern, die an anderer Stelle vorhanden sind. Hier versucht nun das „Business and Industry Advisory Committee to OECD“ — die Dachorganisation der Spitzenverbände der Industrien in Europa, den USA, Kanada und Japan — eine Änderung herbeizuführen: „Eine der Arbeitsgruppen des BIAC, die ‚Working Group on Management Development‘ unter Leitung von Erich Mittelsteinscheid, Wuppertal, beschäftigt sich seit längerem mit den Möglichkeiten der Verbesserung der Aus- und Fortbildung industrieller Führungskräfte und der Notwendigkeit der Forschung auf dem Gebiet der industriellen Unternehmensführung durch Intensivierung der Zusammenarbeit von Industrie und Forschung.“⁸⁷⁾

Sehr viel mehr als die Erfassung von Daten und die Herausgabe von allgemeinen Berichten über das Management Development ist bei dieser Arbeit bislang nicht herausgekommen, und auch die daraus stilisierte Typologie reicht nicht über das allseits Bekannte hinaus. Der sogenannte Platt-Report von 1963, von der OECD unter dem Titel „Probleme und Perspektiven der Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Unternehmensführung“ herausgegeben, umschreibt denn auch die Forderungen an den „zu Führungsaufgaben berufenen Mann“ reichlich vordergründig. Demzufolge soll dieser Mann die Bedeutung und das Gewicht der folgenden Dinge erfassen:

„1. die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kräfte der heutigen Welt und die Besonderheit des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts;

2. das Ineinandergreifen der wissenschaftlichen, technischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen;

3. die ethischen und sozialen Auswirkungen seiner Entscheidungen;

4. das praktische Verständnis für die Entwicklung in denjenigen Wissensgebieten, die von besonderer Bedeutung für die Unternehmensführung sind:

a) Organisationstheorien, Analyse des Verwaltungsvorgangs, vergleichende Betriebsstudien,

b) Psychologie und Psycho-Soziologie,

⁸⁷⁾ Die Industrie braucht qualifizierte Spitzenkräfte. Bericht über die Tätigkeit der Working Group on Management Development of Business and Industry Advisory Committee to OECD/BIAC, hrsg. vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Köln o. J. Peter Hort, Mitte Fünfzig und aus besseren Kreisen — Britische Unternehmensleiter im Spiegel einer Umfrage, in: „FAZ“ vom 26. 4. 1969, S. 21.

c) wissenschaftliche, vor allem quantitative Methoden und die Bedeutung heuristischer Methoden für die Entscheidungsfindung,

d) Bedeutung und Begrenzung erprobten Wissens in der Festlegung der Firmenpolitik.“⁸⁸⁾

Die daran angeschlossenen Hinweise der BIAC — Working Group on Management Development — über Zweck und Ziel der Ausbildung auf dem Gebiet der Unternehmensführung können ebenfalls von dem Vorwurf der Unverbindlichkeit nicht freigesprochen werden, wenn es heißt:

„Das Ziel der Ausbildung auf dem Gebiet der Unternehmensführung kann wie folgt zusammengefaßt werden: Förderung der Entwicklung der Fähigkeit

1. Zeit zum echten Denken zu finden,
2. die Probleme zu erkennen, die besonderer Analyse und Beurteilung bedürfen,
3. das Ineinandergreifen der verschiedensten Probleme zu erkennen,
4. die sozialen Auswirkungen der Unternehmens- und Wirtschaftspolitik zu erfassen,
5. zu beurteilen, welche Hilfsmittel (menschlicher, sachlicher oder finanzieller Art) zur Durchführung dieser Politik benötigt werden, und diese richtig einzusetzen,
6. geeignete Kontrollen einzuführen, die eine vernünftige Bewertung des Erfolges erlauben, und geeignete Methoden zur Überprüfung von Planung und Durchführung zu entwickeln, falls dieses sich als notwendig erweist,
7. mutig und einsichtig Entscheidungen zu treffen, Verantwortung zu übertragen und die Zügel der Führung zu halten.“⁸⁹⁾

In solcher Situation von Ratlosigkeit und offenbarem Verlust verbindlicher Zielvorstellungen wird zumal in Deutschland die Universität um Unterstützungen und Mithilfe angegangen; sie ist — seit Wilhelm v. Humboldt — die Stätte, an der Wahrheitssuche, reine Wissenschaftlichkeit und forschersche Exaktheit versammelt sind. Gewiß, in vieler Hinsicht vermag die Universität eine öffentlichkeits- oder gesellschaftsdienliche Funktion wahrzunehmen; sie ist in diesem Sinn eben nicht nur solitär, sondern auch sozial⁹⁰⁾, aber das gilt doch zunächst nur für den Kranz von Disziplinen, die wir hier in Abkürzung als praxisorientiert bezeichnen möchten, also für die Naturwissenschaften, die Medizin, für die Wirtschaftswissenschaften und — freilich nur bedingt — für die Sozialwissenschaften.

⁸⁸⁾ Ebenda, S. 4.

⁸⁹⁾ Ebenda, S. 4.

Eine nicht unbeträchtliche Zahl von Wissenschaftsdisziplinen, zumal im Bereich der Geisteswissenschaften, läßt jedoch allzu deutlich — aus Bequemlichkeit oder einem falschen Verständnis von Wissenschaftlichkeit — den Bezug zur praktischen Anwendung vermissen. Gerade im Hinblick auf die Erziehungswissenschaft sei dies mit aller Deutlichkeit festgestellt. Über Erziehungsphilosophie, über Geschichte der Pädagogik hat diese Disziplin offenbar vergessen, ihre Erkenntnisse einer zwischen Reform und Tradition hin und herschwankenden Praxis zur Verfügung zu stellen. Die Erziehungswissenschaft wird eine gesellschaftsrelevante Position nur dadurch erlangen, daß sie sich als Handlungswissenschaft versteht und sich von daher für Schule und Erwachsenenbildung auch und gerade im praktischen Bezug verpflichtet weiß. Dieser Aspekt einer gesellschaftsdienlichen Funktion der Wissenschaft wird hier so ausführlich beschrieben, weil gerade hinsichtlich der Weiterbildung wirtschaftlicher Führungskräfte immer wieder die Erziehungswissenschaft zur Mithilfe aufgefordert wird. Die Universitätsdisziplinen werden indes nur soweit für diese Aufgabe dienlich und hilfreich sein können, als sie sich selbst auf die Praxis beziehen und ihre Lehrtätigkeit auch — allerdings nicht ausschließlich — an den objektiven gesellschaftlichen Bedürfnissen orientieren. Die Wissenschaft von der Erwachsenenbildung, sofern sie sich nicht als eine Schildhaltung vor der neuhumanistisch verbrämten Volksbildung im Stil der zwanziger Jahre interpretiert, könnte in der Tat förderlich in den Prozeß wirtschaftlicher Führungsbildung eingreifen — indes, die Zusammenarbeit ist über bescheidene Ansätze noch kaum hinausgekommen. Und trotzdem scheint mir das Schrifttum deutlich zu machen, daß die Wirtschaft zunehmend ein Interesse daran bekundet, mit der Universität zusammen die Weiterbildung wirtschaftlicher Füh-

rungskräfte zu betreiben⁹¹). Dies entnehme ich u. a. dem nachdrücklichen Hinweis auf das Unternehmerseminar der Universität Münster⁹²) und der ausführlichen Selbstdarstellung des Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrums der Universität Erlangen-Nürnberg, zu dessen Forschungsschwerpunkten „Führungsverhalten“ und zu dessen Forschungsaufträgen ein vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus angeregter Forschungsauftrag über „Fragen der Aus- und Weiterbildung von Führungskräften in der Wirtschaft“ zählt.⁹³) Grundsätzlich zu diesem Sachverhalt äußert sich die bereits genannte Denkschrift des Deutschen Instituts zur Förderung des industriellen Nachwuchses⁹⁴), in der es über die Initiative heißt: „Im März 1966 richteten Vorstandsmitglieder von fünf im Raume Köln ansässigen Unternehmen in einem Schreiben an den Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen die Bitte, konkrete Schritte zur Einrichtung eines weiterbildenden Studiums für Führungskräfte der Wirtschaft zu ergreifen. Kultusminister Mikat berief ein Beratungsgremium von Sachverständigen, das sich zusammensetzte aus Mitgliedern des Kultusministe-

⁹¹) Hans-Joachim Arndt/Siegfried Fassbender/Hans Hellwig, Weiterbildung wirtschaftlicher Führungskräfte an der Universität. Denkschrift des Deutschen Instituts zur Förderung des industriellen Führungsnachwuchses. Düsseldorf/Wien o. J.

⁹²) Ludwig Pack, Das Unternehmer-Seminar an der Universität Münster, in: Contact 1967, S. 109.

⁹³) Erwin Roth, Neue Wege sozialwissenschaftlicher Forschung — Aufgaben des sozialwissenschaftlichen Forschungszentrums der Universität Erlangen-Nürnberg, in: Contact 1968, H. 2, S. 74; „Wenn auf die Frage nach einer sinnvollen Aus- und Weiterbildung von Führungskräften eine begründete Antwort gegeben werden soll, müssen vorausgehend folgende weitere Fragen gestellt werden: 1. Welches sind die Anforderungen, die an die Inhaber von Führungspositionen in der Wirtschaft gestellt werden? 2. Wie ist die Berufssituation akademisch ausgebildeter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler in der Gegenwart („Marktlage“)? 3. Wie effektiv ist die bisherige Ausbildung von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern für Führungspositionen in der Wirtschaft (Bewährungskontrolle)? 4. Wie rekrutiert sich der Nachwuchs für diese Positionen, und welches sind die Determinanten ihres Berufsweges (Elitebildung)? 5. Welches sind die Determinanten des Erfolgs in Führungspositionen? 6. Welche Folgerungen ergeben sich daraus für eine Hochschulausbildung, die sowohl den Anforderungen an Inhaber von Führungspositionen als auch der Eigenart des dafür in Frage kommenden Nachwuchses gerecht wird?“

⁹⁴) Hans-Joachim Arndt u. a., a. a. O.

⁹⁰) J. Habermas, Strukturwandel und Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied 1962, H. Plessner, Zur Soziologie der modernen Forschung und ihrer Organisation in der deutschen Universität, in: M. Scheler, Versuch zu einer Soziologie des Wissens, München/Leipzig 1924, S. 407 f., vgl. W. Hellpach, Gesinnung, Gewissen und Gesittung der Wissenschaftlichkeit als positive Werte im öffentlichen Leben, Frankfurt/M. 1947; L. von Wiese, Einsamkeit und Geselligkeit als Bedingungen der Mehrung des Wissens, in: M. Scheler, a. a. O., S. 222.

lands, der Fakultäten aller Hochschulen des Landes, Unternehmensführungskräften mit Lehramt sowie Vertretern von Unternehmen und Verbänden. Die Leitung übernahm Prof. Dr. Günter Schmolders, Köln, die Stellvertretung Dr. Ludwig Vaubel, Wuppertal.

Das Gremium beauftragte nach mehreren Aussprachen das Deutsche Institut zur Förderung des industriellen Führungsnachwuchses, Köln, mit der Erstattung eines Gutachtens. Das Institut ist Veranstalter eines der außer-universitären Weiterbildungskurse für Unternehmensführungskräfte in der Bundesrepublik (der Baden-Badener Unternehmengespräche), Mitglied der European Association of Management Training Centers, Brüssel, und Sekretariat des ‚Wuppertaler Kreises‘, einer Zusammenfassung aller Weiterbildungsinstitute in der Bundesrepublik.

Das Gutachten wurde den Sachverständigen Anfang Juli 1967 vorgelegt; der Ausschuß beschloß, das Vorhaben auf der Basis dieses Gutachtens weiterzuverfolgen. Er bildete zwei Komitees: Eines, zusammengesetzt aus Hochschullehrern, soll die nächsten Vorbereitungen im Raume der Universität treffen und insbesondere geeignete Personen gewinnen und sich mit hochschulrechtlichen und -politischen Fragen befassen; das zweite Komitee, bestehend aus Unternehmensleitern, befaßt sich vornehmlich mit Vorbereitungen zur Mittelbeschaffung⁹⁵⁾.

Programm und Verfahren der in Zusammenarbeit mit der Universität durchzuführenden Seminare wird wie folgt beschrieben: „Der Vorschlag der Gutachter sieht für die zehnwöchige Hauptveranstaltung (Universitätsseminar der Wirtschaft) vier eineinhalbstündige Kurse am Tag vor, dazu mindestens zwei Stunden täglich individuelle oder Gruppenarbeit und an ein bis drei Abenden pro Woche Sondervorträge geladener Gäste. Die insgesamt 420 Pflichtstunden der zehn Wochen könnten sich aufteilen in:

1. 42 eineinhalbstündige Einheiten: Methoden quantitativer Analyse für Planung, Entscheidung und Kontrolle (Schwergewicht auf Anwendung und Auswertung);
2. 34 Einheiten: Methoden und Erkenntnisse der Sozialforschung in bezug auf Unternehmensorganisation und Führung sowie auf Gesellschaftsentwicklung allgemein;

⁹⁵⁾ H. J. Arndt, a. a. O., S. 212 f.

3. 32 Einheiten: Methoden und Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften in bezug auf staatliche Finanz- und Wirtschaftssteuerung sowie auf das Verhalten von Unternehmen und Verbänden;

4. 36 Einheiten: nur in der ersten Hälfte der zehn Wochen und zur Behebung fundamentaler Kenntnislücken: wahlweise in Gruppen Einführung der Teilnehmer in ihnen bisher unbekannte, aber zur Gesamtleitung notwendige Spezialkenntnisse betrieblicher Fachgebiete (z. B. Forschung und Entwicklung, Rechnungswesen, Finanzierung, Wirtschaftsmathematik und Statistik);

5. als Krönung der Veranstaltung, 30 Einheiten (plus 18 Einheiten vorbereitende Gruppenarbeit): Kritische Analyse unternehmens- und geschäftspolitischer Fälle, Übungen zum Fällen von Entscheidungen;

6. 43 Einheiten: Sonderveranstaltungen wie (zur Einführung) Verhältnis Wissenschaft/Praxis (8 Einheiten); Abendvorträge (18); Exkursionen und vorbereitete Besuche bei Unternehmen, Behörden, Parlamenten usw. (10); ein Unternehmensspiel (7);

7. 45 Einheiten: individuelle und Gruppenpflichtarbeit (Arbeitsgemeinschaften, Lektüre usw.)⁹⁶⁾

Es ist nicht unsere Absicht, detailliert über alle diesbezüglichen Projekte und Aktivitäten zu berichten. Aus den wenigen Beispielen kann schon gefolgert werden, daß Wirtschaft und Universität bei der Heranbildung wirtschaftlicher Führungskräfte zunehmend intensiver zusammenwirken, und zwar in dem Maße, in dem sich die Führungsbildung als ein wissenschaftliches Problem darstellt und die daran interessierten Wissensdisziplinen ihren Bezug zur Praxis betonen und in ihren Lehr- und Forschungsvorhaben bekunden. Welche Bedeutung die Wissenschaft und die Wissenschaftsorganisation der Unternehmensführung gerade in industriellen Ballungsräumen zuzumessen, mag auch daran abgelesen werden, daß an der Ruhr-Universität Bochum die Forschung auf dem Gebiet der Unternehmensführung in einem eigenen Institut betrieben wird: dem „Institut für Unternehmensführung und Unternehmensforschung“.

⁹⁶⁾ H. J. Arndt, a. a. O., S. 216.

Zur Theorie, Methodik und Didaktik der Management-Bildung

Die „Verwissenschaftlichung“ der Unternehmensführung wäre besonders im Hinblick auf Methodik und Didaktik wünschenswert, da die methodisch-didaktischen Empfehlungen und Verfahrensweisen vielfach vorwissenschaftlich anmuten. Während auf methodischem Gebiet noch ein gewisser Konsensus zu bestehen scheint, gibt es im Hinblick auf die Lehrinhalte eine heftige Kontroversdiskussion, die wir bereits charakterisiert haben und die sich auf die Schlagworte „fachliche Spezialisierung contra ökonomische Entscheidungsbefähigung“ reduzieren läßt.

Wenn man davon ausgeht, daß im betrieblichen Mechanismus drei Phasen feststellbar sind, nämlich Planung, Entscheidung und Durchführung, und daß sich die Durchführung zunehmend auf maschinellen Wege vollzieht, so gewinnen die Planung und Entscheidung an Bedeutung. Die Durchführung, sei es die Fertigung eines Produkts oder eine Kalkulation zur Berechnung des Selbstkostenpreises, ist ein Teil des betrieblichen Mechanismus, der die Unternehmensführung erst in zweiter Linie interessieren darf. Daraus ergibt sich, so meine ich, daß Management-Training nicht vorrangig der Spezialisierung auf Durchführungsaufgaben zu dienen hat, sondern auf der Grundlage eines fachlichen und ökonomischen Sachwissens jene psychologische, soziologische, planerische Kenntnis zu vermitteln hat, die die Planung und die Entscheidung erst ermöglichen. Die gebildete Persönlichkeit entspricht dem Bild des zukunftsorientierten Managers mehr als dem des spezialisierten Funktionärs, der über sein Spezialfach nicht hinauszublicken vermag.

Zur Theorie, Didaktik und Methodik der Management-Bildung ist bereits einiges Material vorgelegt worden, von dem ausgehend ein festes Gerüst entwickelt werden könnte, wobei Erziehungswissenschaft, Psychologie, Soziologie und Nationalökonomie ihren Beitrag leisten könnten⁹⁷⁾. In den Outlines des „Wuppertaler Kreises“ wird der gegenwärtige methodische und didaktische Stand am Exempelfall Informationswesen demonstriert⁹⁸⁾. Dieses Beispiel soll hier trotz seines Umfanges wiedergegeben werden, wobei ich kritische Vorbehalte bewußt zurückstelle:

„Beispiel für didaktisches und methodisches Vorgehen

(Exemplarfall: Informationswesen)

5.1. *Der Einfluß der weiterzubildenden Führungsgruppe auf Stoffwahl, Fragestellung und Lehrmethode*

Je nach Führungskategorie bieten sich folgende Möglichkeiten lehrmäßiger Behandlung an:

5.11 Untere Führungskräfte

Themen:

- (a) allgemeiner Überblick über Ziel und Zweck des betrieblichen Informationswesens,
- (b) richtiges Verhalten als Empfänger und Absender von Informationen,
- (c) grundlegende Instruktionen auf dem Gebiet der Statistik und der Informationstechnik.

Lehrmethoden:

- zu (a) Kurzreferate mit Diskussionen,
- zu (b) Diskussionen an Hand ausgearbeiteter Beispiele aus der Betriebspraxis,
- zu (c) Vorlesung mit Übungen.

Ziel:

Kenntnisbereicherung, Anleitung zum betriebsbezogenen Denken.

5.12 Mittlere Führungskräfte

Themen:

- (a) systematische Einführung in das Informationswesen,
- (b) Demonstration von Informationssystemen der Praxis,
- (c) Übungsberichte, Informationsbriefe,
- (d) Mitarbeitergespräche.

Lehrmethoden:

- zu (a) thesenhaft aufgebaute Referate durch Experten mit Diskussion,
- zu (b) Falldiskussionen,
- zu (c) Erarbeiten von Lösungsvorschlägen in kleinen Gruppen (Syndicate Method-Arbeitsgruppe),
- zu (d) Konferenzmethode, Rollenspiel.

⁹⁷⁾ Menschenführung im Betrieb. Vortrags- und Lehrunterlage der wirtschafts- und sozialpolitischen Grundinformationen, Hrsg.: Bildungsabteilung des Deutschen Industrieinstituts, 7. Jahrg. 1965, Nr. 2. Anforderungen an die Unternehmensführung — Lehre vom Management —. Vortrags- und Lehrunterlage der wirtschafts- und sozialpolitischen Grundinformationen, Hrsg.: Bildungsabteilung des Deutschen Industrieinstituts, 8. Jahrg. 1966, Nr. 4. Wirtschafts- und sozialpolitische Grundinformationen für Vortrag, Rede, Unterricht und Diskussion, Sachgruppe IV, Nr. 32, Hrsg.: Bildungsabteilung des Deutschen Industrieinstituts, Köln, 10. Jahrg. 1968, Nr. 2. Fritz Arlt, In den Wind geredet? Schule der Rhetorik und Dialektik, Köln 1967. Vgl. dazu auch: Maria Friš, Frei nach Aida und Othello, Drei Tage Redetraining für Führungskräfte, in: FAZ vom 15. 2. 1969, Beilage.

⁹⁸⁾ Lehrunterlagen (Outlines), a. a. O., Abteilung Didaktik-Methodik, S. 6 ff.

Anleitung zu kritischem Denken, Beherrschung der technischen Möglichkeiten und betriebswirtschaftlichen bzw. betriebssoziologischen Auswirkungen des Informationswesens.

5.13 Obere Führungskräfte

Themen:

- (a) Aufzeigen typischer Informationsschwächen,
- (b) organisatorische Einordnung des Informationswesens, z. B. Controller-Konzept, Informationszentrale, etc.
- (c) das Informationswesen im Rahmen der Geschäftspolitik, Festlegung entsprechender Richtlinien,
- (d) Durchführung von Mitarbeiter-Konferenzen.

Lehrmethoden:

- zu (a) Falldiskussion, analytische Fallstudien für Gruppenarbeit, Diskussion von Informationsbeispielen der Praxis,
- zu (b) Erarbeiten von Lösungsvorschlägen in Gruppen, Expertenreferate,
- zu (c) Erarbeiten von Lösungsvorschlägen in Gruppen (Syndicate Method), Podiumsgespräche leitender Persönlichkeiten,
- zu (d) Konferenzmethode, Rollenspiel.

Ziel:

Kritische Wertung von Führungsmethoden, Lösung von Querschnittsaufgaben, ausreichendes Anschauungsmaterial ist in allen Fällen sehr nützlich.

5.2. Die Anwendung gruppenspezifischer Methoden

5.21 Diskussion praktischer Fälle

Im Rahmen dieses Themenkreises muß auf Querschnittsaufgaben hinzielen. Dann vielfache Bezüge zur Organisation, zur ökonomischen Steuerung des Betriebes, zur Methodik der Personalführung, zur Plankontrolle u. ä. . . . Analytische Fallstudien (Incident Method) fordern stärkere Gruppenaktivität heraus und dienen erschöpfender Durcharbeitung konkreter Fragestellungen. Thema 'Öffentlichkeitsarbeit' eignet sich weniger für Falldiskussionen.

5.22 Syndicate Method (Arbeitsgruppen)

Am besten geeignet für Behandlung des Informationswesens wegen der Ausstrahlungen und Rückwirkungen auf alle Funktionsbereiche und die Umwelt des Unternehmens.

Konferenzmethode äußerst wirkungsvoll bei klar umrissenen Diskussionsprogrammen. Die Behandlung vorliegender Berichte oder Informationsmittel soll ausgenutzt werden, um Urteilsfähigkeit und Ausdrucksvermögen in Sachbereichen zu schulen. Beispiele:

Belegschaftszahlen:

- Belegschaftsstruktur
- Fluktuation
- Betriebsklima

Marktübersicht:

- Marktanalyse
- Konkurrenzverhalten

Finanzplan:

- Kapitalbindung
- Liquiditätslage

Produktionszahlen:

- Produktivitätsentwicklung

Kostenbericht:

- Kostenanalyse
- Kapazitätsausnutzung

Auftreten von Engpässen des Vertriebs und der Fertigung:

- Lösungsvorschläge zu ihrer Überwindung

Das Rollenspiel besonders bewährt zur lehrmäßigen Herstellung von Mitarbeitergesprächen (entscheidend dabei das Erkennen psychologischer Fehler in der Darstellung von Funktionsträgern verschiedener Rangstufen) und zur Übung der Zusammenarbeit der Betriebsleitung mit dem Betriebsrat oder der Tätigkeit des Wirtschaftsausschusses.

5.24 Sonstige Lehrmethoden

Verwendung traditioneller Lehrform Vorlesung bzw. Referat nur für Einführungen und Kurzdarstellungen. Unentbehrliche Wissensvermittlung wirkungsvoller an Hand knapp gefaßter, schriftlicher Unterlagen.

6. Schlußbemerkung

Dieser Versuch, zwischen der Management-Bildung und der Schulpädagogik theoretische Zusammenhänge aufzuweisen, bedarf — denkt man an eine systematische Grundlegung der Pädagogik des Managements — verschiedener Ergänzungen: a) Die Betrachtung müßte vor allem auf den beruflichen Werdegang des Managers, den er in der Unternehmenspraxis zurücklegt, ausgedehnt werden. Für diesen Fall kann jedoch nicht mehr nur von 'Bildung' gesprochen werden, wir hätten für das Thema

einen übergreifenden Begriff zu wählen. b) Es wäre sodann notwendig, die in den verschiedenen Institutionen der Management-Bildung gesammelten Erfahrungen, in Sonderheit, soweit sie theoretisch durchdacht und publiziert worden sind, einer kritischen Sichtung zu unterziehen. c) Außerdem wäre es unumgänglich zu untersuchen, welche Systeme der Heranbildung des „Managements“ in anderen als wirtschaftlichen Bereichen praktiziert werden, z. B. in staatlichen Einrichtungen, darunter auch in der Armee, und welche pädagogischen Theorien ihnen zugrunde liegen. Zu diesen drei Problemkreisen liegen zahlreiche Publikationen vor. Bei ihrer Auswertung auch weiterhin der Hypothese nachzugehen, daß Theorie, Didaktik und Methodik der Management-Bildung wesentlich auf der Schulpädagogik basieren, würde nicht nur dem Verständnis der Tatsache, daß Management-Bildung struktureller Bestandteil unseres gesamten Bildungs-

wesens ist, förderlich sein, sondern auch ihrer weiteren Entwicklung.“⁹⁹⁾)

An den bislang vorgetragenen und durchgeführten didaktischen Konzeptionen läßt sich zweifaches ablesen: einmal, daß Management-Ausbildung und Training inter- oder multidisziplinär angelegt wird, das Training wird nicht auf nur ökonomische Fragestellungen eingegrenzt; sodann kann beobachtet werden, daß auf der Grundlage von Spezialkenntnissen eine Weiterbildung betrieben wird, die vom Speziellen zum Allgemeinen führt. Diese doppelte Orientierung, die übrigens auch in der weiterentwickelten amerikanischen Management-Bildung verfolgt wird, scheint jener Vorstellung vom modernen Manager zu entsprechen, der über eine Übersicht verfügt, ökonomisch versiert ist, sich von beiläufigen Details freihält und bereit ist, Verantwortung, soweit vertretbar, zu delegieren.

Austauschbarkeit von Führungskräften in Wirtschaft und Verwaltung?

Diese Überlegungen führen zu einem Punkt unserer Darstellung, an dem sich gegenteilige Meinungen zu entzünden pflegen. Es geht hierbei um die Austauschbarkeit von Führungskräften in Wirtschaft und Verwaltung. Die Fragen lauten:

1. Kann eine Führungskraft aus der Verwaltung im industriellen Management sinnvoll und effektiv eingesetzt werden und

2. liegen die erforderlichen Führungsqualitäten in Wirtschaft und Verwaltung nicht so dicht beieinander, daß eine Ausbildung des middle- und top-management in gemeinsamen Institutionen betrieben werden könnte?

Dazu zunächst eine Erfahrungstatsache: In Amerika ist der Wechsel aus verantwortungreicher Tätigkeit in der Verwaltung in das Management der Industrie ein beinahe selbstverständlicher Vorgang. Hier könnte der Beweis mit viel politischer und administrativer Prominenz geführt werden. Daß dabei nicht nur Sachüberlegungen, sondern auch Werbeeffekte eine Rolle spielen, liegt auf der Hand. Zudem gibt es auch in der Bundesrepublik eine Reihe von Beispielen, die die Austauschbarkeit zu belegen scheinen. Staatssekretäre und hohe Ministerialbeamte aus Bundes- und Länderverwaltungen sind in nicht unerheblicher Zahl entweder ganz oder im Teilengagement in den Dienst der Wirtschaft getreten. Mir scheint, daß in der Wirtschaftsführung die mögliche Austauschbarkeit verneint wird¹⁰⁰⁾,

und zwar mit der Begründung, daß Zielvorstellungen, Verfahrensweisen und Leistungsnachweise in Wirtschaft und Verwaltung deutlich unterschieden seien. Eine tradierte Behauptung geht davon aus, „daß die private Wirtschaft ihre Führungslähigkeiten am Gewinn erproben könne, während die öffentliche Verwaltung nicht über einen so klaren und allseits einsichtigen Maßstab verfüge“¹⁰¹⁾. Dazu muß allerdings gesagt werden, daß sich, wie Roman Schnur feststellt, die öffentliche Verwaltung von der Eingriffsverwaltung zur „Leistungsverwaltung“ verlagert oder, anders gewendet, in dem Maße, wie sich die öffentliche Verwaltung im Blick auf die technologisch-administrativen Anforderungen reformiert, nähert sie sich den Führungsprinzipien der Wirtschaft.

Gewiß setzen noch immer Laufbahnvorschriften und Beförderungsmodalitäten dem Leistungsprinzip in der Verwaltung Grenzen, aber die friederizianisch-wilhelminische Maxime, daß die entbehrungsreiche Tätigkeit in der Verwaltung vom Staat durch eine risikofreie Laufbahn honoriert werden müsse, hat vermutlich nur noch eine geringe Lebens-

⁹⁹⁾ S. Anmerkung 98.

¹⁰⁰⁾ Dieser Eindruck hat sich mir bei der letzten Tagung der Raymond-Stiftung in Bad Nauheim bestätigt. Die Vorträge und Diskussionsbeiträge erscheinen in der Schriftenreihe der Raymond-Stiftung.

¹⁰¹⁾ R. Schnur, Rationale Führung in der Verwaltung, in: Kuhnke-Schnur, a. a. O., S. 26.

chance. Die heute noch behaupteten Barrieren zwischen der Management-Bildung in Wirtschaft und Verwaltung werden auf längere Sicht nicht aufrechterhalten werden, die heute schon vielseitigen und intensiven Verflechtungen zwischen beiden Bereichen werden sich vermutlich zunehmend verstärken. Von daher steht zu erwarten, daß mit zunehmender Austauschbarkeit in Führungspositionen auch die Ausbildungsverfahren einander angenähert werden. Dafür sprechen mehrere Anzeichen aus jüngster Zeit. So hat der Bundesverband des DGB mit der Forderung überrascht, eine Fachhochschule für Wirtschaft und Verwaltung zu gründen¹⁰²⁾, wodurch einmal dem Trend nach Schaffung von Fachhochschulen entsprochen und gleichzeitig davon ausgegangen wird, daß eine derartige Fachhochschule sowohl die Ausbildungsaufgaben für Wirtschaft wie auch für die Verwaltung wahrnehmen könne.

In ähnliche Richtung gehen auch die neuesten Empfehlungen des Deutschen Beamtenbundes, die vor allem deshalb bemerkenswert erscheinen, weil in ihnen von einer gemeinsamen Ausbildung der Nachwuchskräfte und deren Austauschbarkeit ausgegangen wird. In einer Pressemitteilung werden die Intentionen des Beamtenbundes wie folgt interpretiert: „Der Deutsche Beamtenbund fordert, daß die Ausbildungsvoraussetzungen für den gehobenen Dienst der öffentlichen Verwaltung erschwert werden. Inspektor soll nach seinen Vorstellungen künftig nur werden können, wer zwölf Jahre lang weiterführende Schulen und drei Jahre eine neu einzurichtende ‚Fachhochschule für Wirtschaft und Verwaltung‘ besucht hat. Außerdem muß der Kandidat einen anderthalbjährigen Vorbereitungsdienst abgeleistet haben. Das würde bedeuten, daß die Gesamtbildungszeit für den gehobenen Dienst (Inspektor bis Oberamtsrat) um mindestens ein halbes Jahr verlängert wird. Der Beamtenbund gibt dafür in der jüngsten Ausgabe seiner Zeitschrift zwei Gründe an: Erstens entspreche der gehobene Dienst in der öffentlichen Verwaltung auf Grund der steigenden Anforderungen mehr und mehr dem mittleren Management in der Wirtschaft. Von diesem Management werde in der Regel ebenfalls der Abschluß einer Fachhochschule (Ingenieurschule oder höhere Wirtschaftsfachschule) gefordert. Zweitens ermögliche die Einrichtung einer neuartigen Fachhochschule für Wirtschaft und Verwaltung die gemeinsame Nachwuchsausbildung für beide Bereiche und damit eine verstärkte Austauschbarkeit von

Arbeitskräften zwischen Wirtschaft einerseits und Verwaltung andererseits.“¹⁰³⁾

Hier werden also Entwicklungen für das middlemanagement charakterisiert, die in ähnlicher Form auch für das top-management gelten — vielleicht noch nicht heute, aber doch in absehbarer Zeit. In eine ähnliche Richtung geht eine Pressemitteilung über eine neue Rechtsverordnung zur Änderung der Hessischen Laufbahnordnung. Dort heißt es: „Junge dynamische Manager sollen nach dem Willen des hessischen Kabinetts in die Beamtenstuben der Behörden einziehen. Eine ‚Rechtsverordnung zur Änderung der hessischen Laufbahnordnung‘, die in dieser Woche der Öffentlichkeit unterbreitet wurde, fand ungeteilten Beifall sowohl beim Gewerkschaftsbund als auch beim Beamtenbund. Dieser Modellfall soll die Beamtenlaufbahn im Dienste von Staat und Kommunen auch wieder für jene Fachelite attraktiv machen, die, von der Unbeweglichkeit des Behördenapparates entnervt, in die freie Wirtschaft abwanderte. Angesichts steigender Anforderungen bei der Verwaltung kappte das Kabinett konsequent die teilweise aus friderizianischer Zeit stammenden Bestimmungen der ‚Beamtenochsentour‘:

1. Die bisher übliche Mindestaltersgrenze von 32 Jahren für die Übernahme in den höheren Dienst fällt weg;
2. Wie in der modernen Industrie wollen Hessens Behördenchefs nur noch nach dem Leistungsprinzip arbeiten. Angestellte aus der Wirtschaft, die in den Staatsdienst überwechselten, konnten bisher nur dann als Beamte eingestuft werden, wenn sie mindestens fünf Jahre vergleichbare Beschäftigung nachweisen konnten. Diese Frist wurde auf vier Jahre gesenkt.
3. Außerdem werden jetzt Absolventen eines wirtschaftswissenschaftlichen oder anderen Fachstudiums den bisher privilegierten Juristen gleichgestellt.“¹⁰⁴⁾

Den vorstehenden Gedanken mag der Charakter des Aphoristischen nachgesagt werden, aber das ist nicht verwunderlich angesichts eines Gegenstandes, der noch in vieler Hinsicht unzureichend geklärt ist. Wissenschaft und Praxis werden hierdurch erneut auf eine Aufgabe aufmerksam gemacht, die theoretische Anstrengungen und einen realen Sinn erfordert und die zumal in der Verwaltung nicht ohne Schaden vertagt werden könnte.

¹⁰³⁾ Beamtenbund fordert bessere Ausbildung für Inspektoren, in: „Die Welt“, 9. 4. 1969.

¹⁰⁴⁾ Karriere wie in der Industrie, in: „Die Welt am Sonntag“, vom 13. 4. 1969.

¹⁰²⁾ S. „Die Welt“ vom 24. 3. 1969.

Mit 18 wählen?

Die Diskussion über die Herabsetzung des Wahlalters in der Bundesrepublik Deutschland

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bestimmt in Artikel 38 Abs. 2: „Wahlberechtigt ist, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hat.“ Diese Regelung galt 16 Jahre unumstritten. Erst 1965 kam in der Bundesrepublik eine Diskussion über die Frage der Herabsetzung des Wahlalters in Gang. Sie wurde von den Vorsitzenden der politischen Jugendorganisationen Junge Union, Jungsozialisten, Jungdemokraten und von jüngeren Bundestagsabgeordneten aller drei Parteien angeregt¹⁾. Die von den Reformern geforderte Herabsetzung des

Wahlalters auf 18 Jahre wird seither in allen Parteien auf Bundes- und Länderebene debattiert. Die schweren Studentenunruhen des Jahres 1968 haben dazu beigetragen, diese Debatte zu einer öffentlichen Diskussion auszuweiten. Die verfassungspolitisch entscheidende Initiative ergriff die parlamentarische Opposition. In der 196. Sitzung des V. Bundestages am 15. November 1968 brachte die FDP einen Gesetzentwurf zur Änderung des Artikels 38 Abs. 2 GG ein, wonach wahlberechtigt sein soll, wer das 18., und wählbar, wer das 23. Lebensjahr vollendet hat.

I. Die Festlegung des Wahlalters in Deutschland seit 1848

Das durch die deutsche Nationalversammlung von 1848 verabschiedete Reichswahlgesetz vom 12. April 1849 bestimmte das vollendete 25. Lebensjahr als Wahlalter. Dieses Wahlgesetz ist zwar nicht in Kraft getreten, aber es blieb die Grundlage für die Reform der Verfassung des Deutschen Bundes von 1866 und des Wahlgesetzes für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 31. Mai 1869, das bis 1918 in Kraft geblieben ist. Nach der November-Revolution verwirklichte der Rat der Volksbeauftragten die Forderungen des Erfurter Programms der SPD von 1891 und verkündete durch den Aufruf an das Deutsche Volk vom 12. November 1918²⁾ mit Gesetzeskraft u. a. die Herabsetzung des Wahlalters auf 20 Jahre: „Alle Wahlen zu öffentlichen Körperschaften sind fortan nach dem gleichen, geheimen, direkten, allgemeinen Wahlrecht aufgrund des proportionalen Wahlsystems für alle mindestens 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Personen zu vollziehen. Auch für die Konstituierende Versammlung, ... gilt dieses Wahlrecht.“³⁾

In den Beratungen der Verfassungsgebenden Nationalversammlung spielte das Wahlrecht keine besondere Rolle. Die Weimarer Reichs-

INHALT

- I. Die Festlegung des Wahlalters in Deutschland seit 1848
 - II. Die Festlegung des Wahlalters in den Staaten Europas und den USA
 - III. Forderungen nach Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre in der BRD
 - 1) Verbände und Parteien
 - 2) Die Situation in den Bundesländern
 - IV. Die Einstellung der Bevölkerung zur Frage der Herabsetzung des Wahlalters
 - V. Die Diskussion über die Herabsetzung des Wahlalters in der Bundesrepublik
 - A) Die Argumente für eine Herabsetzung des Alters für das aktive Wahlrecht
 - B) Die Argumente gegen eine Herabsetzung des Alters für das aktive Wahlrecht
 - VI. Zur Frage der Herabsetzung des Volljährigkeitsalters
 - VII. Die wahrscheinliche Stimmenverteilung der 18- bis 20jährigen auf die einzelnen Parteien nach einer Herabsetzung des aktiven Wahlalters
 - VIII. Überprüfung des Alters für das passive Wahlrecht
- Anhang

¹⁾ Zu den Wortführern gehörten die Abgeordneten Genscher (FDP), Klepsch (CDU) und Müller (SPD).

²⁾ RGBl 1918, S. 1303. — Die Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands hatte bereits im Gothaer Programm von 1875 das „allgemeine gleiche direkte Wahl- und Stimmrecht mit geheimer und obligatorischer Stimmabgabe aller Staatsangehörigen vom 25. Lebensjahr an“ gefordert.

³⁾ Zitiert bei Harry Pross, Die Zerstörung der deutschen Politik. Dokumente 1871 bis 1933, Frankfurt 1959, S. 228.

Artikel 22 Abs. 1 die Wahlrechtsgrundsätze: „Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über 20 Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.“ Der Verfassungsentwurf des Herrenchiemseer Verfassungskonvents von 1948, der dem Parlamentarischen Rat bei seinen Beratungen des künftigen Grundgesetzes als Plattform diente, sah in Art. 45 Abs. 1 die Festlegung des Wahlalters auf 21 Jahre vor. Für dieses Wahlalter entschied sich der Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates unter Hinweis auf die Volljährigkeit. Der KPD-Abgeordnete Renner, der in der 2. Sitzung des Hauptausschusses am 11. November 1948 vorschlug, „den Wahlberechtigten das aktive Wahlrecht schon mit 18 Jahren und das passive Wahlrecht mit 21 Jahren (einzuräumen)“, konnte die Auffassung seiner Partei nicht durchsetzen. Der Beschluß des Organisationsausschusses ist durch Art. 38 Abs. 2 des Grundgesetzes geltendes Recht für die Bundesrepublik geworden: „Wahlberechtigt ist, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hat.“

Mit der Ausnahme Berlins und des Saarlandes erfolgte die Festlegung des Wahlalters in den Verfassungen und Wahlgesetzen der Bundesländer entsprechend der Regelung des Grundgesetzes. In der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 ist in Art. 26 Abs. 3 das Wahlalter auf 20 Jahre festgelegt: „Wahlbe-

Wahl das 20. Lebensjahr vollendet und seit mindestens 6 Monaten in Berlin ihren Wohnsitz haben.“ Der Gesetzgebenden Versammlung des Saarlandes lag mit dem Art. 65 des Entwurfs der Verfassungskommission die Anregung vor, das Wahlalter auf 21 Jahre festzulegen. In der Plenarsitzung am 7. November 1947 beantragte die Sozialdemokratische Partei die Festsetzung des Wahlalters auf 20 Jahre und begründete ihren Antrag im wesentlichen damit, „daß der 20jährige die nötige Reife besitzt, um sich ein politisches Bild zu machen oder um politische Entscheidungen zu treffen“. Ein weitergehender Antrag der Kommunistischen Partei, das Wahlalter auf 18 Jahre herabzusetzen, wurde abgelehnt. Nach der Annahme des sozialdemokratischen Antrages durch die gesetzgebende Versammlung lautet Art. 66 der Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947: „Stimmberechtigt sind alle über 20 Jahre alten Deutschen, die im Saarland ihren Wohnsitz haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind.“

Mit den Beschlüssen der Landesparlamente von Hamburg (März 1969), Schleswig-Holstein (Juni 1969) und Nordrhein-Westfalen (Juli 1969), für die Wahlen zum Landesparlament und für die Kommunalwahlen das aktive Wahlalter von 21 auf 18 Jahre und das passive Wahlalter von 25 auf 23 Jahre herabzusetzen, ist die bundeseinheitliche Regelung des Wahlalters weiter durchbrochen worden.

II. Die Festlegung des Wahlalters in den Staaten Europas und den USA

Die grundgesetzliche Regelung des Wahlalters befindet sich in Übereinstimmung mit dem Wahlrecht der meisten anderen westlichen Länder. Die Schweiz⁴⁾, Island und Norwegen gewähren das aktive Wahlrecht schon mit 20, die USA-Bundesstaaten Georgia und Kentucky bereits mit 18, zwei weitere Bundesstaaten der USA mit 20 Jahren. Österreich und Schweden haben das aktive Wahlalter erst vor kurzer Zeit auf 19 Jahre herabgesetzt⁵⁾. In einigen westlichen Ländern, in denen das aktive Wahlrecht wie in der Bundesrepublik erst vom 21. Lebensjahr an gewährt wird, sind ebenfalls Forderungen nach einer Herabsetzung des Wahlalters laut geworden. Der ame-

rikanische Präsident Lyndon Johnson hat während seiner Amtszeit mehrfach entsprechende Erklärungen abgegeben. In Frankreich setzte sich bereits 1965 der Staatssekretär für Jugend und Sport, Maurice Herzog, für eine Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre ein. In Großbritannien trat zuerst die Liberale Partei mit einer Kampagne für die Herabsetzung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre hervor. Die angestrebte Reform wird seit 1965 von einer starken Gruppe der Labour Party unterstützt und gegenwärtig von der Regierung Wilson geprüft⁶⁾.

Im Gegensatz zur überwiegenden Mehrheit der Staaten Westeuropas und der USA ist das aktive Wahlrecht in den kommunistischen Staaten Osteuropas — einschließlich der DDR — auf 18 Jahre festgelegt. Auch in eini-

⁴⁾ In der Schweiz sind die Frauen nicht wahlberechtigt.

⁵⁾ Österreich im November 1968 (bis dahin 21 Jahre), Schweden im Juni 1969 (bis dahin 20 Jahre).

⁶⁾ Siehe auch Anm. 59.

gen nicht-sozialistischen Ländern gilt ein Wahlalter von 18 Jahren, z. B. in Israel, Jordanien, Paraguay und Südafrika. Die übrigen

außereuropäischen Staaten haben sich in ihrer überwiegenden Mehrheit für 21 Jahre entschieden⁷⁾.

III. Forderungen nach Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland

1) Verbände und Parteien

In der 1965 eingeleiteten Debatte über die Herabsetzung des Wahlalters verliefen die Fronten zunächst weniger zwischen den Parteien als zwischen „jung“ und „alt“ innerhalb der Interessenverbände und der politischen Parteien. Bereits im Mai 1963 hatte die Jugend der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft auf ihrer 7. Bundesjugendkonferenz die Forderung nach einer Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre erhoben. Aber erst nach der Beratung und Verabschiedung der Dritten Novelle zum Wehrpflichtgesetz im Februar 1965, die das Einberufungsalter von 20 auf 18 Jahre herabsetzte⁸⁾, begann die Frage der Vorverlegung des aktiven Wahlrechts auf das Alter von 18 Jahren und des passiven Wahlrechts auf 23 Jahre zu einer zentralen jugendpolitischen Forderung zu werden. Es waren vor allem die politischen Jugendorganisationen, die nach der Änderung des Einberufungsalters eine entsprechende Regelung für das Wahlrecht forderten. Die Deutschen Jungdemokraten⁹⁾ und die Junge Union Deutschlands¹⁰⁾ erhoben die Forderung zum Bestandteil ihrer jugendpolitischen Programme. Der Deutsche Gewerkschaftsbund schloß sich der Forderung auf seiner 6. Bundesjugendkonferenz im November 1965 und auf dem 7. DGB-Bundeskongress im Mai 1966 an. In den Bundestagsparteien waren es zunächst einzelne jüngere Abgeordnete aller drei Fraktionen, die sich für eine Herabsetzung des aktiven und des passiven Wahlalters einsetzten. Die Reaktion ihrer Fraktionskollegen auf diesen Vorschlag entsprach meist ihrem Alter: Die jüngeren Abgeordneten befürworteten die Reform, die 40-60jährigen verhielten sich wohlwollend bis skeptisch und Konrad Adenauer, der Senior der CDU, lehnte ihn kategorisch

ab; er meinte, die jetzige Regelung sei „gut und wohl begründet“¹¹⁾.

1966, im letzten Jahr der Regierung Erhard, forderte die SPD-Opposition im Bundestag von der Regierung ein Gutachten zur Problematik des Wahlalters. Im November 1968 sprachen sich in Berlin der Parteirat der SPD und der Bundesparteitag der CDU für eine Herabsetzung des Wahlalters aus¹²⁾. Die verfassungspolitisch entscheidende Initiative wurde jedoch von der FDP-Opposition ergriffen. Die FDP-Bundestagsfraktion hatte bereits am 7. Mai 1968 die Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage beschlossen und brachte in der 196. Sitzung des V. Bundestages am 15. November 1968 einen Gesetzentwurf für die Änderung des Art. 38 Abs. 2 GG ein, wonach wahlberechtigt sein soll, wer das 18., wählbar, wer das 23. Lebensjahr vollendet hat.

Nach der ersten Beratung des von der FDP-Fraktion eingebrachten Gesetzentwurfs, in deren Verlauf Sprecher aller drei Fraktionen und der Bundesminister des Innern zu der Vorlage Stellung nahmen¹³⁾, wurde der Gesetzentwurf zur weiteren Beratung an den Innenausschuß¹⁴⁾ des Bundestages überwiesen. Der Innenausschuß setzte für den 12. Mai 1969 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu der Frage der Herabsetzung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre an^{14a)}. Eine bereits für die Bundestagswahl 1969 wirksame Herabsetzung des Wahlalters ist rechtlich kaum noch möglich, weil die Parteien bereits ihre Kandidaten für die Bundestagswahl im September 1969 durch die „wahlberechtigten“ Parteimitglieder, also durch minde-

7) Vergleiche dazu die „Übersicht über das Wahlalter für die Volksvertretungen in auswärtigen Staaten“ im Anhang dieses Heftes.

8) Die Wehrpflicht begann bereits nach dem Wehrpflichtgesetz vom 21. Juli 1956 für männliche Jugendliche mit dem vollendeten 18. Lebensjahr; die Einberufung erfolgte jedoch demselben Gesetz zufolge erst mit dem vollendeten 20. Lebensjahr.

9) Durch Beschluß ihres Bundesjugendtages am 2. April 1965.

10) Jugendpolitisches Programm vom 2. Mai 1965.

11) Vgl. Die ZEIT vom 14. 1. 1966.

12) Der CDU-Parteitag billigte den im „Entwurf für ein Aktionsprogramm der CDU“ enthaltenen Passus: „Die CDU setzt sich dafür ein, daß das aktive Wahlrecht und die Volljährigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres beginnen.“

13) Siehe auch Kapitel IV dieser Abhandlung. — Auszüge der Debatte in „Das Parlament“ Nr. 47 vom 23. 11. 1968.

14) Gleichzeitig zur Mitberatung an den Rechtsausschuß und gemäß § 96 der Geschäftsordnung an den Haushaltsausschuß.

14a) Die Sachverständigen-Anhörung konnte für die vorliegende Arbeit nicht mehr ausgewertet werden, da die Protokolle bei Abschluß des Manuskripts noch nicht verfügbar waren.

stens 21jährige¹⁵⁾, benannt haben. Die Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre schon für die Bundestagswahl 1969 würde die Wiederholung der Abstimmungen in den Wahlkreisen unter Beteiligung der 18- bis 21jährigen Parteimitglieder erfordern.

2. Die Situation in den Bundesländern

Auch in den Parlamenten der deutschen Bundesländer steht die Herabsetzung des Wahlalters zur Debatte. In der Mehrzahl der Bundesländer wird die Abänderung der Wahlgesetze bzw. der Verfassungsbestimmungen in Richtung auf eine Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 18, des passiven Wahlalters auf 23 oder 21 Jahre angestrebt^{15a)}.

Hamburg:

Als erstes Länderparlament hat die Hamburger Bürgerschaft am 12. März 1969 die Herabsetzung des aktiven Wahlrechts von 21 auf 18 Jahre und des passiven Wahlrechts von 25 auf 23 Jahre beschlossen. Damit sind bei den Wahlen zum Landesparlament und zu den Bezirksparlamenten Anfang 1970 zusätzlich etwa 60 000 Wähler zwischen 18 und 21 Jahren stimmberechtigt.

Schleswig-Holstein:

Der Kieler Landtag setzte am 10. Juni 1969 als zweites deutsches Parlament nach der Hamburger Bürgerschaft das aktive Wahlalter von 21 auf 18 Jahre und das passive Wahlalter von 25 auf 23 Jahre herab. Die Neuregelung wird zum erstenmal bei den Kommunalwahlen im Jahre 1970 wirksam.

Nordrhein-Westfalen:

Die sozialdemokratisch geführte Landesregierung und die CDU-Opposition des Düsseldorfer Landtages hatten im November 1968 unabhängig voneinander Initiativen zur Neufestsetzung des Wahlalters ergriffen. Am 1. Juli 1969 faßte das Düsseldorfer Parlament einstimmig die verfassungsändernden Beschlüsse, das aktive Wahlalter auf 18 und das passive Wahlalter auf 23 Jahre herabzusetzen. Die Neuregelung wird zum erstenmal bei den Landtagswahlen im Jahre 1970 wirksam. Zugleich wird aber das Wahlrecht in dem bevölkerungsreichsten Bundesland insofern eingeschränkt, als Landtagswahl ebenso wie Kommunalwahl künftig nicht mehr alle vier, sondern nur noch alle fünf Jahre stattfinden.

¹⁵⁾ Gemäß § 22 des Bundeswahlgesetzes vom 7. Mai 1956.

^{15a)} Zum folgenden vgl. Die WELT Nr. 65/1969.

Saarland:

Auch im Saarland können von 1970 an bei Landtags- und Kommunalwahlen bereits 18jährige wählen und 23jährige gewählt werden. Der saarländische Landtag verabschiedete am 9. Juli 1969 fast einstimmig eine Verfassungsänderung in dritter Lesung, durch die das aktive Wahlalter von 20 auf 18 Jahre und das passive Wahlalter von 25 auf 23 Jahre herabgesetzt wird.

Berlin:

Die SPD-Fraktion des Berliner Abgeordnetenhauses forderte den Senat am 23. April 1968 auf, eine Gesetzesvorlage für eine Herabsetzung des Alters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre auszuarbeiten und zugleich mit dem Bund und den übrigen Bundesländern Einvernehmen über entsprechende Regelungen herzustellen. Anfang Mai 1968 wurden auch von der Berliner CDU- und FDP-Fraktion Gesetzesentwürfe für eine Herabsetzung des aktiven Wahlalters eingebracht, die seither den Fachausschüssen des Abgeordnetenhauses vorliegen. Die FDP-Fraktion beantragte darüber hinaus eine Herabsetzung des passiven Wahlalters auf 23 Jahre.

Niedersachsen:

Im Niedersächsischen Landtag ist ein Gesetzentwurf der FDP zur Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 18 und der Wählbarkeit auf 23 Jahre nach der ersten Lesung am 11. September 1968 dem zuständigen Ausschuß überwiesen worden. In der Debatte sprachen sich Vertreter von SPD, CDU und FDP grundsätzlich für die Gesetzesänderung aus. Nur der NPD-Vorsitzende Adolf von Thadden lehnte eine Senkung des Wahlalters ab, weil, wie er u. a. sagte, den Jugendlichen die nötige Erfahrung fehle.

Bremen:

In der Bremer Bürgerschaft herrscht der Wunsch vor, daß sich der Bundestag so schnell wie möglich mit der Wahlrechtsfrage beschäftigen möge, um das Wahlalter einheitlich herabzusetzen. Obwohl alle Parteien der Bürgerschaft grundsätzlich bereit wären, das Wahlalter ebenfalls herabzusetzen, wird betont, daß dies nur durch eine Änderung der Landesverfassung zu erreichen ist. Eine derartige Verfassungsänderung setzt in Bremen jedoch einen einstimmigen Beschluß der Bürgerschaft oder einen Volksentscheid voraus.

Rheinland-Pfalz:

Bereits im Mai 1968 hatten sich die drei Fraktionen des Landtages, CDU, SPD und FDP,

grundsätzlich für eine Herabsetzung des Wahlalters in Bund und Ländern ausgesprochen. Während die oppositionelle SPD-Fraktion einen Antrag einbrachte, betonte die CDU, daß eine derartige Initiative vom Bund ausgehen müsse. Der Koalitionspartner der CDU, die FDP, vertrat nach dem Alleingang der Hamburger Bürgerschaft die Auffassung, daß für Rheinland-Pfalz eine neue Regelung bereits für die Kommunalwahl im Juni 1969 wünschenswert gewesen wäre.

Hessen:

Hessen befindet sich in einer besonderen Situation. Eine Änderung der Landesverfassung, die für eine Herabsetzung des Wahlalters notwendig wäre, bedarf der Bestätigung durch einen Volksentscheid. Ein Volksentscheid ist in Hessen seit 1950 nicht mehr praktiziert und seither von den regierenden Sozialdemokraten stets als Instrument für die Tagespolitik energisch zurückgewiesen worden. Dennoch hat die SPD-Fraktion die Landesregierung im September 1968 beauftragt, nach Möglichkeiten für eine Herabsetzung des Wahlalters zu suchen. Nach dem Alleingang der Hamburger Bürgerschaft betonte die CDU-Fraktion im Hessischen Landtag, daß jetzt erst recht auf einer bundeseinheitlichen Regelung bestanden werden müsse.

Baden-Württemberg:

In Stuttgart beschäftigte sich der Landtag Ende 1968 mit Anträgen der FDP- und der SPD-Fraktion, das aktive Wahlrecht auf 18 und das passive Wahlrecht auf 23 Jahre herabzusetzen. Alle Fraktionen des Hauses bekundeten ihre Bereitschaft zu dieser Änderung. Doch setzte sich die Auffassung der CDU durch, einen entsprechenden Beschluß des Bundestages abzuwarten. Dazu wurde betont, daß der Landtag nicht unter Zeitdruck stehe, da die nächste Kommunalwahl in Baden-Württemberg erst 1972 fällig sei.

Bayern:

Im Freistaat Bayern treten alle Parteien im Prinzip für eine Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre ein. Die SPD-Fraktion hat einen entsprechenden Gesetzentwurf ausgearbeitet, für die CSU-Regierung hat Innenminister Bruno Merk eine bundeseinheitliche Regelung angeregt. Nach Auffassung der CSU sollte allerdings mit dem Wahlalter auch die Volljährigkeitsgrenze insgesamt herabgesetzt werden. Im übrigen befindet sich Bayern in einer ähnlichen Situation wie Hessen: Zur Herabsetzung des passiven Wahlalters ist eine Verfassungsänderung notwendig, für die es eines Plebiszits bedarf.

IV. Die Einstellung der Bevölkerung zur Frage der Herabsetzung des Wahlalters

Über die Einstellung der Bevölkerung zur Frage der Herabsetzung des Wahlalters liegen wenige zuverlässige Untersuchungen vor, die die neueste Entwicklung berücksichtigen. Eine im Juli 1968 vom Godesberger Institut für angewandte Sozialwissenschaft durchgeführte Repräsentativerhebung ergab, daß die jungen Bundesbürger für, die älteren gegen die Gewährung größerer Rechte für die 18- bis 21jährigen sind. Nach dieser Erhebung wären 36 % der Bevölkerung mit einer Herabsetzung des aktiven Wahlrechts von 21 auf 18 Jahre einverstanden, während 48 % der Bevölkerung es lieber sähen, wenn es bei der derzeitigen Regelung bliebe. Noch geringer ist die Bereitschaft, andere Rechte, die gegenwärtig an das 21. Lebensjahr gebunden sind, wie die uneingeschränkte Geschäftsfähigkeit oder das Recht, ohne Einwilligung der Eltern zu heiraten, bereits den 18jährigen Bundesbürgern einzuräumen. Nach dieser Erhebung befürworteten nur 25 % der Gesamtbevölkerung die Gewährung dieser Rechte an die jüngere Generation, während 52 % sie ablehnen. Die Einstellungen

zur Neufestsetzung der Altersgrenzen sind eng mit dem eigenen Lebensalter verbunden. Nur unter den 18- bis 24jährigen wünscht eine klare Mehrheit, daß bereits den 18jährigen größere bürgerliche und staatsbürgerliche Rechte eingeräumt werden. Mit wachsendem Lebensalter nimmt die Bereitschaft, den Jüngeren größere Rechte zu geben, ab. Unter den Männern und Frauen über 50 Jahre ist mehr als die Hälfte gegen die Forderungen der jüngeren Generation. Trotz der zahlreichen Gegenstimmen ist in den letzten Jahren die Aufgeschlossenheit für eine Herabsetzung des aktiven Wahlrechts gewachsen. Bei einer infas-Erhebung im Frühjahr 1966 hatten sich nur 22 % für, 63 % aber gegen eine Herabsetzung des Wahlalters ausgesprochen; im Juli 1968 ergab die Untersuchung 36 % befürwortende und 48 % ablehnende Stimmen. Im einzelnen zeigte die Erhebung folgende Ergebnisse¹⁶⁾:

¹⁶⁾ Quelle: infas Repräsentativerhebung, Bundesgebiet, Juli 1968, 994 Befragte, random-Auswahl, eigene Erhebung. Veröffentlicht im infas report vom 9. 9. 1968.

Alter — Präferenz	Wahlalter sollte...*)			Auch andere Rechte sollten schon den 18- bis 21jährigen **)			
	herab- gesetzt werden %	nicht herab- gesetzt werden %	gleich- gültig, ohne Angabe %	zuge- standen werden %	nicht zuge- standen werden %	egal, unent- schieden %	ohne Angabe %
Bundesgebiet insgesamt	36	48	16	25	52	15	8
Bis 24 Jahre	52	41	7	53	35	8	4
25 bis 34 Jahre	44	42	14	44	39	10	7
35 bis 49 Jahre	37	46	17	38	41	13	8
50 bis 64 Jahre	29	53	18	28	53	10	9
65 Jahre und älter	20	59	21	20	55	14	11
CDU/CSU-Anhänger	31	52	17	20	59	13	8
SPD-Anhänger	40	45	15	31	49	15	5
FDP-Anhänger und andere Präferenz nicht bekannt	52	36	12	36	44	17	3
Potentielle NPD-Wähler	41	49	10	33	52	6	9
Potentielle DFU-Wähler	(52)	(37)	(11)	52	30	10	8

*) Frage: „In letzter Zeit konnte man immer wieder die Forderung hören, das Wahlalter von 21 auf 18 Jahre herabzusetzen. Wären Sie selbst dafür oder dagegen, daß man schon mit 18 Jahren wählen darf?“

**) Frage: „Sollten, Ihrer Meinung nach, neben dem Wahlalter auch andere Rechte, die bisher an das 21. Lebensjahr gebunden sind, wie das Recht ohne Einwilligung der Eltern zu heiraten oder die volle Geschäftsfähigkeit, schon den 18- bis 21jährigen zugestanden werden?“

Eine im August 1968 vom Allensbacher Institut für Demoskopie in eigener Regie durchgeführte Umfrage zur Einstellung der Bevölkerung zu der Frage der Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre ergab, daß die absolute Mehrheit der Bevölkerung (52 %) die Beibehaltung des Wahlalters von 21 Jahren wünscht. Im einzelnen brachte die Erhebung die folgenden Ergebnisse ^{16a)}.

Frage:

„Eine Frage zum Wahlalter: Bisher ist es bei uns so geregelt, daß man bei den Bundestagswahlen ab 21 wählen darf. Nun ist vorgeschlagen worden, das Wahlalter auf 18 herabzusetzen. Wofür sind Sie: daß man ab 18 oder ab 21 wählen kann?“

Die Ergebnisse:

	Ab 18 %	Ab 21 %	Unent- schieden, kein Urteil %
Bevölkerung insgesamt	38	52	10
Männer	46	47	7
Frauen	31	57	12
16—29 Jahre	54	38	8
30—44 Jahre	37	51	12
45—59 Jahre	32	59	9
60 Jahre und älter	23	65	12
Volksschule	35	54	11
Höhere Schule	46	49	5

^{16a)} Vgl. „Allensbacher Berichte“, Oktober 1968.

V. Die Diskussion über die Herabsetzung des Wahlalters in der Bundesrepublik

Die öffentliche Diskussion und die Debatten im Bundestag und in den Länderparlamenten zeigen eine breite Skala der Argumente für und wider die Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre. Die Diskussion konzentriert sich auf die Aspekte des Wehrpflichtalters, der politischen Reife und Selbständigkeit, der möglichen Integrationswirkung einer Herabsetzung des Wahlalters, der Wahlbeteiligung und der Volljährigkeit. Pragmatische Überlegungen dominieren. In den Stellungnahmen der Parlamentarier werden juristische Bedenken vorwiegend von den „Nur-Politikern“ geltend gemacht, während die Rechtsexperten der Parteien das Problem primär politisch sehen. In den Parteien und Parlamenten überwiegen die Stimmen für eine Wahlrechtsänderung, während die Bevölkerung nach den Ergebnissen von Meinungsumfragen mehrheitlich für eine Beibehaltung des geltenden Wahlalters plädierte. Die Fronten für und wider die Herabsetzung des Wahlalters verlaufen weniger zwischen den Parteien als zwischen „jung“ und „alt“. Die für die verschiedenen Standpunkte typischen Argumente sind im folgenden aufgeführt ¹⁷⁾.

A) Die Argumente für eine Herabsetzung des Alters für das aktive Wahlrecht

1. Wehrpflicht bereits mit 18 Jahren

Im Wehrpflichtgesetz vom 21. Juli 1956 wurde die Wehrpflicht für männliche Jugendliche vom vollendeten 18. Lebensjahr ab festgesetzt, die Einberufung war jedoch erst nach dem vollendeten 20. Lebensjahr vorgesehen. Mit der Dritten Novelle zum Wehrpflichtgesetz vom 24. Februar 1965 wurde das Einberufungsalter von 20 auf 18 Jahre herabgesetzt.

Wenn man jungen Menschen im Alter von 18 Jahren zumutet, ihren Wehrdienst in der Bundeswehr abzuleisten, dann sollte man ihnen auch das Recht zugestehen, über die Geschicke dieses Staates durch den Stimmzettel mitzuentscheiden. Wer für reif angesehen wird, als Soldat möglicherweise andere Menschen töten zu müssen oder sich töten zu lassen, dem muß auch die Reife zugesprochen werden, als Staatsbürger vollberechtigt an der politischen Willensbildung teilzunehmen. Staatsbürger-

¹⁷⁾ Für die Ausarbeitung dieses Kapitels stand dem Verfasser ein umfangreiches Arbeitspapier des Arbeitskreises Innenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion zur Verfügung.

lichen Pflichten sollten stets auch staatsbürgerliche Rechte entsprechen ^{17a)}.

2. Verantwortlichkeit im Beruf sowie weitgehende Rechte und Pflichten junger Menschen ab 18 Jahren

a) Schulpflicht und Lehrzeit enden gewöhnlich mit 18 Jahren. Dieser Zeitpunkt kann deshalb etwa als das Ende der Jugendzeit angesehen werden. Der größte Teil der 18- bis 20jährigen steht bereits vollverantwortlich im Berufs- und Erwerbsleben mit allen sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten. So enden mit 18 Jahren z. B. alle Schutzbestimmungen nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz. Die jungen Menschen befinden sich in der Regel zu diesem Zeitpunkt auch in einer finanziell unabhängigen Position ¹⁸⁾. Die folgenden Zahlen geben einen Hinweis auf den Anteil der erwerbstätigen und finanziell selbständigen Jugendlichen zwischen 18 und 21 Jahren ¹⁹⁾:

	18- bis 19-	19- bis 20-	20- bis 21-
	jährige		
Anteil der Jugendlichen, die ihren Lebensunterhalt überwiegend aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten, am gesamten Jahrgang	72,4 %	80,5 %	82,7 %

b) Ab 18 Jahren können junge Menschen für volljährig erklärt werden; sie sind unbeschränkt deliktstfähig und besitzen das aktive Wahlrecht zum Betriebsrat. Minderjährige können Mitglied von politischen Parteien werden und an den parteiinternen Entscheidungen

^{17a)} In diesem Sinne äußerten sich u. a.: Hamburger Jungsozialisten am 14. 3. 1957; 7. Ord. Bundeskongreß des DGB am 8. 5. 1966; Ernst Benda, CDU/MdB, am 8. 1. 1966 in der WELT; Alwin Brück, SPD/MdB, lt. „Industriekurier“ vom 25. 1. 1966; Karl Holl, Vorsitzender der deutschen Jungdemokraten, im Dezember 1965; der Fraktionsgeschäftsführer der FDP Genscher und der SPD-Abgeordnete Westphal in der Bundestagsdebatte am 15. 11. 1968.

¹⁸⁾ Ähnlich äußerten sich Hans-Dietrich Genscher, FDP/MdB, in der WELT vom 8. 1. 1966; Karl Holl, Vorsitzender der deutschen Jungdemokraten, im Dezember 1965; 7. Ord. Bundeskongreß des DGB am 8. 5. 1966.

¹⁹⁾ Aus: 10. Quellenheft der Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961, veröffentlicht im November 1966.

teilnehmen. 18jährige können Führerscheine der Klassen I und III erwerben. Nach § 1 Jugendgerichtsgesetz vom 4. August 1953 kann jemand, der zwischen 18 und 21 Jahren straffällig geworden ist, als ein „Heranwachsender“ wie ein Erwachsener behandelt werden. Die erst mit 21 Jahren eintretende volle Geschäftsfähigkeit ist rechtlich durchbrochen, z. B. durch § 110 BGB, den sogenannten „Taschengeldparagraphen“. Praktisch leben heute ganze Industrien von dem Kapital, das jungen Menschen frei zur Verfügung steht.

Das Prinzip, daß eine Person erst mit 21 Jahren als „Erwachsener“, das heißt als mündiger Bürger gilt, ist demnach in vielerlei Hinsicht durchbrochen. Eine Vielzahl der Rechte und Pflichten, die junge Menschen mit 18 Jahren erhalten, stellt sie den „Erwachsenen“ gleich; dennoch erhalten sie weder das Wahlrecht noch die Volljährigkeit. Darüber hinaus erscheint heute die gesetzlich fixierte Gewalt der Erziehungsberechtigten über die 18- bis 21jährigen überaus brüchig ²⁰⁾.

3. Heranführung der jungen Menschen an die Demokratie — Lücke zwischen staatsbürgerlichem Unterricht und aktiver politischer Mitwirkung

a) Die jungen Menschen sollten durch die Möglichkeit der Teilnahme an politischen Wahlen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt auch praktisch an die Demokratie herangeführt werden. Für viele Jugendliche bedeutet heute „Freiheit“ auch, politische Entscheidungen mit-treffen zu können. Deshalb sollte man ihnen bereits frühzeitig die Möglichkeit geben, sich aktiv am politischen Leben zu beteiligen. Im übrigen befindet sich heute nahezu in der ganzen Welt die junge Generation in Bewegung. In vielen Ländern will man das Wahlalter für den Staatsbürger herabsetzen. Die Bundesrepublik sollte auf diesem Gebiet nicht auf dem konservativen Flügel stehen. Demokratie verlangt Mitbestimmung und Mitverantwortung. Je früher die junge Generation in eine Demokratie integriert wird, desto stabiler wird sich diese Demokratie gegen innen- und außenpolitische Bedrohungen erweisen ²¹⁾.

²⁰⁾ Auf die vielfache Durchbrechung des Prinzips der vollen Mündigkeit mit 21 Jahren wies u. a. Ernst Benda, CDU/MdB, in der WELT vom 8. 1. 1966 hin.

²¹⁾ In diesem Sinne äußerten sich u. a.: Hermann Busse, FDP/MdB, in der WELT vom 8. 1. 1966; der Bundesminister für Familie und Jugend, Bruno Heck, in „Bunte Illustrierte“ Heft 33/1968; Günther Müller, SPD/MdB, in der WELT vom 2. 10. 1968; Hans-Dietrich Genscher, FDP/MdB, in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968.

b) Mit der Beendigung des staatsbürgerlichen Unterrichts in den Schulen einschließlich der Berufsschulen mit etwa 18 Jahren, an dessen Abschluß die jungen Menschen im allgemeinen politisch relativ aufgeschlossen sind ²²⁾, beginnt eine etwa dreijährige Zeitspanne, in der es ihnen verwehrt ist, ihr politisches Interesse durch Teilnahme an politischen Wahlen zu praktizieren und zu festigen. Um diese Lücke zwischen dem Ende des staatsbürgerlichen Unterrichts in den Schulen und dem Aktivwerden als wahlberechtigter Staatsbürger zu schließen und dem verbreiteten politischen Desinteresse entgegenzuwirken, empfiehlt sich eine Herabsetzung des Wahlalters. Ferner sollte Wählen und damit handlungsbezogenes politisches Denken bereits in einem Alter zur „Gewohnheit“ werden, wo der junge Mensch noch unter den Lerngewohnheiten der Schule steht und wo private, berufliche und familiäre Fragen noch nicht dominant sind.

4. Zunehmender Anteil alter Menschen an der wahlberechtigten Bevölkerung

Durch die steigende Lebenserwartung nimmt der Anteil der Bürger über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung ständig weiter zu. Damit wird von dieser Altersgruppe ein wachsender politischer Einfluß auf die Gesellschaft, und zwar überwiegend im Sinne einer konservativen Grundhaltung, ausgehen, während wirtschaftliche Dynamik und sozialer Wandel einer modernen Industriegesellschaft eine konservative Denkweise immer mehr als „rückständig“ erscheinen lassen. Im Interesse einer fortschrittlicheren politischen und sozialen Entwicklung kann es daher geboten erscheinen, das zunehmende Gewicht alter Menschen am politischen Entscheidungsprozeß durch eine Ausdehnung des Wahlalters nach unten zumindest teilweise auszugleichen ²³⁾. Bei einer Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre würde der Anteil der 18- bis 21jährigen Heranwachsenden an der Gesamtzahl der Wahlberechtigten etwa 6,5 %/o, der Anteil der Wahlberechtigten über 60 Jahre etwa 24 %/o betragen.

²²⁾ Siehe auch Punkt 5 dieses Katalogs.

²³⁾ Ähnlich äußerten sich u. a.: Martin Faltermaier, Schriftleiter der Zeitschrift „Deutsche Jugend“; A. Klönne, Soziologe an der Universität Münster und C. W. Müller, Sozialpädagoge an der Pädagogischen Hochschule Berlin, in: „Deutsche Jugend“, 14. Jg., 1966; Egon Klepsch, CDU/MdB, am 15. 11. 1965; der SPD-Abgeordnete Westphal in der Bundestagsdebatte am 15. 11. 1968.

Ein größerer Anteil junger Menschen an der Gesamtwählerschaft würde einen größeren Druck auf die Parteien ausüben, stärker als bisher die Probleme der Jugend zu beachten und überzeugender als bisher nach einer Antwort auf die drängenden jugendpolitischen Fragen zu suchen ²⁴⁾.

5. Größere Reife und Selbständigkeit der 18- bis 20jährigen

Der Reifeprozess der heutigen Jugendlichen unter 21 Jahren auf geistigem, beruflichem und politischem Gebiet vollzieht sich schneller als bei früheren Generationen. Junge Menschen urteilen heute bereits mit 18 Jahren kritisch, sachlich und vorurteilslos. Nach dem 1. Jugendbericht der Bundesregierung ²⁵⁾ wächst das politische Interesse „sprunghaft an, sobald die Jugendlichen 18 Jahre alt werden. Das politische Interesse entspringt verschiedenen Motiven: Wißbegier über die eigene Lebenswirklichkeit, Kritik an den vorgefundenen Verhältnissen, Beunruhigung durch die allgemeine Weltlage, Verständnis für die Verflochtenheit des persönlichen Lebens mit dem öffentlichen Leben... Engagement für politische Aufgaben.“ Diese Aussage des Jugendberichts der Bundesregierung wird in einer eingehenden Untersuchung zur Soziologie der jungen Menschen heute von Viggo Graf Blücher ²⁶⁾ bestätigt, die auf einer vom Emnid-Institut im Jahre 1964 durchgeführten umfassenden Befragung von Jugendlichen aller Schichten im Alter von 15 - 25 Jahren über Lebensbereiche, Gesellungsformen und Denkweisen der jungen Menschen in der Bundesrepublik basiert und umfangreiches Umfrage-material vorangegangener Jahre sowie die früheren Arbeiten von Helmut Schelsky ²⁷⁾,

²⁴⁾ Ähnlich äußerten sich u. a.: „Junge Gemeinschaft“, Organ der SJD — Die Falken, April 1965; Karl Holl, Vorsitzender der deutschen Jungdemokraten, im Dezember 1965; der SPD-Abgeordnete Westphal in der Bundestagsdebatte am 15. 11. 1968, der in diesem Zusammenhang darauf hinwies, daß der Bundestag „... für ein Jugendarbeitsschutzgesetz von dem Gedanken bis zur Verwirklichung über elf Jahre gebraucht (hat)“ und das Ausbildungsförderungsgesetz und das Berufsausbildungsgesetz als weitere Beispiele nannte, „... bei denen das Dutzend der Jahre, seit dem sie im Gespräch sind, leider längst überschritten ist.“

²⁵⁾ Bericht über die Lage der Jugend und die Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe gemäß § 25 Abs. 2 des Jungwohlfahrtsgesetzes an den Präsidenten des deutschen Bundestages, federführend der Bundesminister für Familie und Jugend, Bonn, 14. Juni 1965.

²⁶⁾ Die Generation der Unbefangenen. Zur Soziologie der jungen Menschen heute, Düsseldorf-Köln 1966.

²⁷⁾ Die skeptische Generation. Eine Soziologie der deutschen Jugend, Düsseldorf-Köln 1957.

Jürgen Habermas und Mitarbeitern ²⁸⁾ und Walter Jaide ²⁹⁾ einbezieht. Blücher kommt zu dem Ergebnis, daß sich die von ihm untersuchten drei Altersgruppen hinsichtlich ihres politischen Interesses und Engagements auffällig unterscheiden. Er registriert ³⁰⁾:

a) eine wahrscheinlich *vorpolitische Haltung der jungen 15- bis 17jährigen*, die sich sowohl in ihrem Informationsgrad, in ihren politischen Interessenrichtungen als auch in ihrem politischen Stil ausgedrückt fand;

b) die in der Detaillierung zahlreicher Einzelfragen übereinstimmend zum Ausdruck kommende *höhere Politisierung der 18- bis 21jährigen*, die auch in einer stärkeren Tendenz zum Engagement und ebenfalls in einem besseren Strukturverständnis für demokratische Lebensformen bestätigt wurde; mit 18 Jahren ist praktisch der volle Informationsgrad erreicht;

c) die in überraschend übereinstimmender Weise bestätigte geringere Interessiertheit, Engagiertheit, Bewußtheit und demokratische Bindung der über 21jährigen.

Für die Gesamtheit der jungen Menschen von 15 bis 25 Jahren kommt Blücher aufgrund seiner Untersuchungen zu der Aussage ³¹⁾, daß deren Vorstellungen gegenüber den politischen Grundstrukturen unserer staatlichen Gegenwart, der demokratischen Herrschaftsform und ganz allgemein der Demokratie gegenüber, sich grundlegend von der kritischen Distanz unterscheiden, die Popitz ³²⁾ in breiten Teilen der von ihm untersuchten Arbeitergruppen festgestellt hat. Sie unterscheiden sich ebenfalls grundlegend von der kritischen und passiven Distanziertheit, die Schelsky ³³⁾ in der von ihm untersuchten Generation der Nachkriegsjugend vorfand; von deren prinzipiellem Skeptizismus blieb ein Restbestand, den Blücher als „kritisch-distanzierte Scheu vor einer engagierten Bindung“ bezeichnet. Von dem „autoritärem Potential“ in Höhe von 22 0/0, das Habermas ³⁴⁾ unter den Frankfurter

²⁸⁾ Habermas, v. Friedeburg, Oehler, Weltz, Student und Politik, Neuwied 1961.

²⁹⁾ Das Verhältnis der Jugend zur Politik. Empirische Untersuchungen zur politischen Anteilnahme und Meinungsbildung junger Menschen der Geburtsjahrgänge 1940—1960, Berlin 1963.

³⁰⁾ A. a. O., S. 378 f.

³¹⁾ Vgl. zum Folgenden: Blücher, a. a. O., S. 377.

³²⁾ Heinrich Popitz, H. P. Bahrtdt, E. A. Jüres, H. Kesting, Das Gesellschaftsbild des Arbeiters. Soziologische Untersuchungen in der Hüttenindustrie, Tübingen 1957.

³³⁾ A. a. O., S. 450 ff.

³⁴⁾ A. a. O., S. 127 und 131 ff.

Studenten von 1957 vorfand, und von den durch Jaide ³⁵⁾ 1961 beschriebenen autokratischen Tendenzen fand Blücher in den von ihm untersuchten vergleichbaren Sozialschichten ebenfalls Restbestände, die nach seiner Auffassung jedoch als eine Vorliebe für unterschiedene demokratische Führung zu interpretieren sind. „Der Grundtatbestand drückt sich in einer gewandelten allgemeinen Grundeinstellung zur Politik und zum demokratischen System aus — die beide als eine Einheit erlebt werden.“ Die Untersuchungen Blüchers lassen erkennen, daß diese Erscheinung nicht als ein an der Oberfläche des Bewußtseins bleibender, konformistischer Anpassungsvorgang zu bewerten ist, sondern „daß die Einstellung zur Demokratie auf in sich schlüssigen Wissens- und Bewußtseinsinhalten begründet ist. Die staatliche Wirklichkeit und die Ordnungsformen, in denen die jungen Menschen leben, sind ihnen zu einer undiskutierten Selbstverständlichkeit geworden ³⁶⁾³⁷⁾.

6. Wachsende Zahl von Frühehen

Die Verfechter des im vorstehenden Abschnitt referierten Arguments weisen häufig gleichzeitig darauf hin, daß die heutigen Jugendlichen unter 21 Jahren sehr viel früher, als dies in der Vergangenheit der Fall war, als selbständig angesehen werden. Als Beleg für die früher eintretende Selbständigkeit der jungen Menschen wird die Tatsache des ständig sinkenden durchschnittlichen Heiratsalters genannt.

Das durchschnittliche Heiratsalter der ledigen Eheschließenden betrug bei den Männern und Frauen ³⁸⁾

im Jahre	Männer	Frauen	im Jahre	Männer	Frauen
1911	27,4	24,8	1955	27,0	24,4
1920	28,6	25,7	1956	26,8	24,4
1925	27,5	25,3	1957	26,6	24,1
1930	27,5	25,3	1958	26,3	23,9
1934	27,5	25,4	1959	26,0	23,8
1938	28,8	26,2	1960	25,9	23,7
1947	28,4	25,1	1964	25,9	23,7
1950	28,1	25,4	1965	26,0	23,7
			1966	26,0	23,6

³⁵⁾ A. a. O., S. 82 ff. und 88 ff.

³⁶⁾ A. a. O., S. 377. — Die von Blücher vorgenommenen Trendvergleiche zeigen, daß die entschiedenere Zuwendung zur Demokratie eine Erscheinung des letzten Jahrzehnts, „wahrscheinlich sogar der letzten fünf bis sieben Jahre“ sein dürfte (bezogen auf das Jahr 1964).

³⁷⁾ Das Argument der politischen Reife der 18- bis 20jährigen vertraten u. a.: Karl Holl, Vorsitzender

Es ist schwer miteinander vereinbar, Jugendlichen die Gründung einer Familie zu erlauben, ihnen aber das Wahlrecht zu verweigern. Allein im Jahre 1964 haben 23 000 Männer und 136 000 Frauen unter 21 Jahren die Ehe geschlossen. Der Anteil der Frühehen wird sehr wahrscheinlich weiter ansteigen ³⁹⁾.

Statistische Angaben über Eheschließungen von Männern unter 21 Jahren ⁴⁰⁾

Jahr	Anzahl	Prozentualer Anteil an der Gesamtzahl der Männer im Alter von 18 bis unter 21 Jahren	Meßziffer
1950	15 909	1,52	100
1952	12 842	1,26	83
1954	14 064	1,17	77
1956	18 750	1,44	95
1958	23 316	1,61	106
1960	28 147	1,98	130
1962	25 699	2,04	134
1964	23 072	2,11	139
1965	21 592	2,05	135
1966	24 320	2,23	153

In diesem Zusammenhang muß jedoch die Tatsache berücksichtigt werden, daß die Ehen zwischen sehr jungen Ehepartnern am häufigsten geschieden werden ⁴¹⁾. So zeigt die Aufschlüsselung der Ehescheidungs zahlen aus dem Jahre 1961 folgendes Bild: Von 10 000 Ehen, die von Brautleuten unter 21 Jahren geschlossen wurden, wurden nach sechs Ehejahren schon 931, nach zehn Ehejahren 1338 geschieden, gegenüber 315 bzw. 469 bei Eheschließungen im Alter von 26 bis 30 Jahren.

der deutschen Jungdemokraten, im Dezember 1965; wiederholt der FDP-Abgeordnete Genscher, zuletzt in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968; der SPD-Abgeordnete Westphal ebenfalls in der Bundestagsdebatte am 15. 11. 1968, der in diesem Zusammenhang Walter Jaide zitierte, der die gelegentlich behauptete, generell größere Klugheit der Erwachsenen mit dem Hinweis verneint, diese Behauptung sei anmaßend, unpädagogisch und vor allem unerwiesen.

³⁸⁾ Aus: Familienbericht der Bundesregierung vom 25. 1. 1968.

³⁹⁾ Der größte Teil dieser Frühehen dürfte dadurch zu erklären sein, daß die Heirat erfolgt, weil ein Kind erwartet wird; vgl. Familienbericht der Bundesregierung vom 25. 1. 1968.

⁴⁰⁾ Aus: Familienbericht der Bundesregierung vom 25. 1. 1968, S. 28. Das hier referierte Argument wurde u. a. von Rolf Zundel in der ZEIT vom 14. 1. 1966 vertreten, der sich im übrigen jedoch gegen eine Herabsetzung des Wahlalters aussprach.

⁴¹⁾ Familienbericht der Bundesregierung vom 25. 1. 1968, S. 53.

7. In der DDR Wahlrecht mit 18 Jahren

Die jungen Menschen in der DDR erlangen das Wahlrecht wie die Volljährigkeit bereits mit 18 Jahren. Angesichts dieser Regelung im anderen Teil Deutschlands können sich die 18- bis 20jährigen in der Bundesrepublik als benachteiligt und als unmündig behandelt fühlen. Darüber hinaus bedeutet die unterschiedliche Regelung einen weiteren trennenden Faktor zwischen beiden Teilen Deutschlands⁴²⁾.

8. Antwort auf die Unruhe der Jugend

Unter Berücksichtigung der unter den Punkten drei bis sechs genannten Argumente bedeutet die Herabsetzung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre eine notwendige und angemessene Antwort auf die Unruhe der Jugend gegenüber den Erstarrungen in unserer politischen Welt⁴³⁾.

9. Praktische Erfahrungen mit einem niedrigeren Wahlalter

Sowohl in der Schweiz wie auch bereits in der Weimarer Republik und in den Bundesländern Berlin und Saarland wurde das Alter für das aktive Wahlrecht auf 20 Jahre festgelegt. Die Regelung hat sich nicht politisch nachteilig ausgewirkt.

B) Die Argumente gegen eine Herabsetzung des Alters für das aktive Wahlrecht

1. Kein Junktim zwischen Wehrpflichtalter und Wahlrechtsalter

Zwischen Wehrpflichtalter und Wahlalter besteht kein zwingender Zusammenhang. Der Wehrdienst erfordert keine Qualifikation, die

⁴²⁾ Das hier referierte Argument wurde in dieser Form in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 von keiner Fraktion vertreten; es spielt aber in der öffentlichen Diskussion eine gewisse Rolle und wird deshalb hier aufgeführt.

⁴³⁾ Dieses gesamtpolitische Argument wurde in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 von dem Abgeordneten Genscher (FDP) und Westphal (SPD) vertreten; der Abgeordnete Westphal schloß seine Ausführungen in dieser Debatte mit dem Rat: „Lassen Sie uns als eine Antwort auf die Unruhe der Jungen gegenüber den Erstarrungen in unserer politischen Welt den Schritt tun, der auf diese Jugend zugeht, und ihr mehr Mitwirkungsmöglichkeiten, aber gleichzeitig auch mehr Mitverantwortung anbieten!“

für die Wahlentscheidung erforderlich ist, wie z. B. politische Kenntnisse und Erfahrungen. Der frühzeitige Beginn des Wehrdienstes liegt im Interesse der jungen Menschen, da seine Ableistung erfolgt, bevor sie sich eine wirtschaftliche Existenz schaffen und eine Familie gründen wollen. Darüber hinaus ist vom Wehrdienst faktisch nur etwa die Hälfte der männlichen Jugend betroffen⁴⁴⁾.

2. Trend zu längerer Ausbildung

a) In der heutigen hochindustrialisierten Gesellschaft zeigt sich ein langfristiger Trend zu immer länger werdendem Schulbesuch und Berufsausbildungsgang. Damit wird die wirtschaftliche Selbständigkeit ständig weiter hinaus gezögert.

b) Bei einem Wahlberechtigten sollte jedoch eine gesicherte und selbstverantwortliche Einordnung in berufliche und gesellschaftliche Positionen vorausgesetzt werden. Die soziale Integration muß das erste Kriterium für politische Mitbestimmung abgeben. Die 18- bis 21jährigen verfügen noch nicht über den als notwendige Voraussetzung anzusehenden klaren Standort in der Gesellschaft⁴⁵⁾.

⁴⁴⁾ Ähnlich äußerten sich u. a.: Holger Börner, SPD/MdB, im Januar 1964 in der Jugendillustrierten „Elan“; Bundesfamilienminister Bruno Heck am 19. 3. 1966 in einem Interview mit den „Westfälischen Nachrichten“; in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 wurde dieses Argument von dem CDU-Abgeordneten Picard und dem CSU-Abgeordneten Jaeger vertreten; der Abgeordnete Jaeger vertrat darüber hinaus die Auffassung: „So wie man im Militär zuerst zu gehorchen lernt, bevor man befehlen kann, so muß man auch im Staatsleben überhaupt zuerst einmal dienen, ehe man mit führt; der Wehrdienst ist ein Dienst und das Wahlrecht ein Führungsamt des Bürgers.“

⁴⁵⁾ Das Argument des fehlenden sozialen Standorts wurde in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 von dem CDU-Abgeordneten Picard vertreten. — Gegen dieses Argument wandte sich der Erlanger Sozialwissenschaftler U. Schlottmann in: „Deutsche Jugend“, 14. Jg., 1966: „Die allzu stabile gesellschaftliche und berufliche Einordnung und Erfahrung können ... zu interessenbedingter und oft am status quo orientierter Zementierung der politischen Einstellung führen, die dem Prinzip der pragmatisch an jeweils sich wandelnden Situationen orientierten Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten, hier Parteien, geradezu widerspricht. Diesem Prinzip entspricht vielmehr die Fähigkeit, immer neue sachliche Informationen über jene Situationen aufzunehmen und zu verarbeiten, um sich lebenslang in immer neuer Weise auf sie einstellen zu können.“ Diese immer notwendiger werdende Fähigkeit aber müsse nicht nur immer wieder geübt, sondern zuerst erlernt werden, was in erster Linie wohl im Rahmen der allgemeinbildenden Schulen geschehe.

3. Wachsende Anforderungen an die Urteilsfähigkeit des Wählers

Die politischen und gesellschaftlichen Probleme werden zunehmend komplizierter. Dem entsprechend wachsen die Anforderungen an die Fähigkeit des Wählers, die komplizierten Zusammenhänge zu durchschauen und sich darauf aufbauend ein Urteil zu bilden. Diese Fähigkeit kann jedoch bei einem Alter von 18 Jahren noch nicht in ausreichendem Maße vorausgesetzt werden ⁴⁶⁾.

4. Auseinanderklaffen zwischen körperlicher und seelisch-geistiger Entwicklung Jugendlicher — fehlende Reife zur politischen Entscheidung

Dem Phänomen der körperlichen Frühreife (Akzeleration) steht das Phänomen einer Retardierung und des Auseinanderklaffens zwischen körperlicher und seelisch-geistiger Reife bei etlichen jungen Menschen gegenüber, das bei einem Teil der 18- bis 20jährigen die Reife zur politischen Entscheidung bezweifeln läßt ⁴⁷⁾.

Nach dem Kriege ist von Jugendpsychologen die Vermutung vertreten worden, die damalige Jugendgeneration leide entgegen der verfrühten körperlichen Reifung an einer verzögerten seelisch-geistigen Entwicklung. Spätere

⁴⁶⁾ In diesem Sinne äußerten sich u. a.: Bundesfamilienminister Bruno Heck im September 1963 im „Fährmann“; Holger Börner, SPD/MdB, im Januar 1964 in der Jugendillustrierten „Elan“; vgl. hierzu auch: Kapitel V, A 5 dieser Abhandlung. — A. Klönne und andere Autoren (vgl. „Deutsche Jugend“, 14. Jg., 1966) wenden gegen dieses Argument ein, daß die junge Generation, am Ende ihrer gerade gewonnenen Ausbildung stehend und noch relativ frei von hergebrachten Denkgewohnheiten, vermutlich eher in der Lage sei, diese komplizierten Zusammenhänge zu durchschauen als ältere Generationen. In diesem Zusammenhang gewinnt für viele Autoren die Frage der Qualität des Ausbildungswesens in der Bundesrepublik besondere Bedeutung; denn es handelt sich — über die Gruppe der jungen Wähler hinaus — um ein Problem der gesamten Gesellschaft, ob der einzelne Staatsbürger eine ausreichende Ausbildung in wirtschaftlicher, politischer und sozialer Hinsicht erfahren hat, um wirklich wahlmündig seine eigene Entscheidung treffen zu können.

⁴⁷⁾ In diesem Sinne äußerten sich u. a.: Bundesfamilienminister Bruno Heck im September 1963 im „Fährmann“; Konrad Adenauer in der WELT vom 8. 1. 1966; Karl Wienand, SPD/MdB, im Januar 1966; Rolf Zundel in der ZEIT vom 14. 1. 1966; der CSU-Abgeordnete Jaeger zitierte in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 das Argument in abgewandelter Form, nach der bei jungen Menschen die körperliche Reife früher als einst, die sittliche Reife aber später als früher einsetze.

Untersuchungen von H. Thomae, U. Undeutsch und anderen haben diese Vermutung jedoch nicht bestätigt ⁴⁸⁾. „Beim Durchschnitt der heutigen Jugendlichen liegt ein in beiden Bereichen annähernd analoges Entwicklungstempo vor. Wenn dabei auch der Spielraum in Entwicklungsverlaufsunterschieden nach Bereichen des Erlebens und Verhaltens sowie nach Typen Jugendlicher groß ist, von einem generellen „Zurückbleiben“ der psychischen Entwicklung gegenüber der körperlichen kann nicht die Rede sein.“ ⁴⁹⁾

W. Lenz und H. Kellner ⁵⁰⁾ zufolge findet die beklagte körperliche Entwicklungsbeschleunigung bereits im Kindesalter statt und kaum im Jugendalter, womit die These einer durch die Akzeleration erhöhten Belastung der Jugend hinfällig würde ⁵¹⁾. Walter Jaide wendet gegen das Argument der „fehlenden Reife“ ein, es sei wohl überholt und utopisch, „im Querschnitt unserer Bevölkerung eine wesentliche Zunahme und Ausreifung politischer Informiertheit, Meinungsbildung und Anteilnahme etwa nach dem 19. Lebensjahr zu erwarten. ... Die ‚höhere Reife‘ Erwachsener ist ... noch nicht erwiesen worden. ... Lebenserfahrung kann sich zumindest in zwei Richtungen auswirken: In klärender Reflexion über solche Erfahrungen und Erprobung einerseits — wie aber auch in Verhärtung von Vorurteilen, in Hörigkeit gegenüber Gruppenmeinungen und Gruppeninteressen, in einem Weiterschleppen veralteter, vereinfachter Vorstellungen über Geschichte und Politik andererseits.“ ⁵²⁾ Nach Auffassung Friederich Tenbrucks darf jedoch die Gefahr nicht verkannt werden, „daß sich selbst mit demokratischem Glaubensbekenntnis und Engagement (der Jugend) jenes gefährliche Gemisch von Purismus, Doktrinarismus und Radikalismus verbinden kann, das die Komplexität politischer Fragen zu übersehen entschlossen und der Intoleranz fähig ist.“ ⁵³⁾

5. „Wahlmüdigkeit“ der jungen Generation

Die Erfahrungen aus früheren Bundestagswahlen zeigen, daß junge Menschen von 21 bis 25 Jahren „wahlmüde“ als über 25jährige Erwachsene sind.

⁴⁸⁾ Vgl. z. B. Udo Undeutsch, Das Verhältnis von körperlicher und seelischer Entwicklung, Handbuch der Psychologie, 3 Bände, Göttingen 1959. Siehe auch: Viggo Graf Blücher, a. a. O., S. 387 ff.

⁴⁹⁾ Walter Jaide in: „Deutsche Jugend“, 14. Jg., 1966.

⁵⁰⁾ Die körperliche Akzeleration, München 1965.

⁵¹⁾ Vgl. dazu auch: Viggo Graf Blücher, a. a. O., S. 388 f.

⁵²⁾ In: „Deutsche Jugend“, 14. Jg., 1966.

⁵³⁾ In: „Deutsche Jugend“, 14. Jg., 1966.

Beteiligung an der Bundestagswahl *)

	1965	1961	1957
21- bis 25jährige	77	80	81
25- bis 30jährige	82	84	85
30- bis 40jährige	87	89	89
40- bis 50jährige	89	90	91
50- bis 60jährige	89	91	91
60- bis 70jährige	89	89	90
70 und mehr Jahre	79	81	81
durchschnittliche Wahlbeteiligung aller Wahlberechtigten	86	87	88

*) Quelle: Wirtschaft und Statistik.

Erst mit wachsender Berufserfahrung und in der Verantwortung für die eigene Familie wird die Bedeutung politischer Entscheidungen stärker bewußt. Auch bedarf es wohl einiger Zeit, bis die nötige Sicherheit gewonnen worden ist, zwischen den politischen Parteien zu entscheiden⁵⁴⁾.

6. Zusammenhang mit dem Volljährigkeitsalter und anderen Altersgrenzen

Eine Herabsetzung des Wahlalters müßte zwingend auch eine Herabsetzung des Volljährigkeitsalters — wie auch anderer Altersgrenzen⁵⁵⁾ — nach sich ziehen, da man schlecht jungen Menschen die Reife zur politischen Entscheidung zubilligen, ihnen die Reife zur Entscheidung in zahlreichen persönlichen Belangen, zu der sie des Status der Volljährigkeit bedürfen, aber absprechen kann. Wer das wichtigste Recht eines Staatsbürgers, über die Geschicke des Gemeinwesens mitzuentcheiden, für sich in Anspruch nimmt, der sollte auch über die Rechte eines voll-mündigen Staatsbürgers verfügen. Eine Herabsetzung des Volljährigkeitsalters würde durch den Fortfall der Schutzbestimmungen aber zumindest für einen Teil der Jugend negative Wirkungen zur Folge haben⁵⁶⁾.

7. Notwendige Überprüfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Heranwachsenden

Auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Heranwachsenden und die Möglichkeit, auf diese Altersgruppe das Jugendstrafrecht anzuwenden, müßte im Falle einer Herabsetzung des Wahlalters überprüft werden. Bestrebungen, die Strafmündigkeitsgrenze heraufzusetzen, würden wahrscheinlich unmöglich gemacht⁵⁷⁾.

Gegenwärtig kann nach dem Jugendgerichtsgesetz auf „Heranwachsende“ (18- bis 21jährige) das Jugendstrafrecht angewendet wer-

den. Für diese Altersgruppe wird im Einzelfall aufgrund von Gutachten durch das Gericht entschieden, ob der Täter nach seinem Reifegrad als Jugendlicher oder Erwachsener zu betrachten ist⁵⁸⁾.

8. Ähnliche Regelungen in anderen westeuropäischen Ländern — enge europäische Verflechtung läßt deutschen Alleingang nicht ratsam erscheinen

a) In fast allen westeuropäischen Ländern fallen aktives Wahlrecht und Volljährigkeit mit 21 Jahren zusammen; nur in drei westeuropäischen Ländern liegt das aktive Wahlalter unter dem Alter eintretender Volljährigkeit. Deshalb kann auch im internationalen Bereich — von den osteuropäischen Staaten abgesehen — von einem Trend zur Herabsetzung des Wahlalters nicht gesprochen werden.

b) Bei der engen europäischen Verflechtung sollte kein Staat die Herabsetzung dieser Altersgrenze im Alleingang vornehmen. Eine für den Rechts- und Geschäftsverkehr so bedeutende Neuregelung wie die Herabsetzung des Volljährigkeits- und des Wahlalters sollte zumindest von den westeuropäischen Staaten einheitlich eingeführt werden⁵⁹⁾.

⁵⁴⁾ In diesem Sinne äußerten sich u. a.: Irma Keilhack, Hamburger Jugendsenatorin, im August 1965; Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier; Fritz Erler, SPD/MdB, auf dem Jugendkongreß der SPD 1965; in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 wurde dieses Argument von dem CSU-Abgeordneten Jaeger vertreten, der das persönliche Bekenntnis hinzufügte, er habe sich 1931, als er als 18jähriger noch nicht gegen den Radikalismus wählen konnte, damit getröstet, „daß es ja nicht lange dauert, bis man zum Wahlrecht kommt.“

⁵⁵⁾ Vgl. Tabelle III im Anhang dieses Heftes.

⁵⁶⁾ In diesem Sinne äußerten sich u. a.: Konrad Adenauer und Bundesinnenminister Lücke in der WELT vom 8. 1. 1966; Waldemar Ritter, SPD-Referent für Jugendpolitik, gegenüber der DAG-„Jugendpost“ im September 1965; Joseph Rommerskirchen, CDU/MdB, im „Fährmann“ vom Mai 1965; der CSU-Abgeordnete Jaeger in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968. Das hier referierte Argument wird ausführlich im Kapitel VI dieser Ausgabe behandelt.

⁵⁷⁾ Ähnlich äußerten sich u. a.: Heinz Westphal, SPD/MdB, am 28. 1. 1966 im SPD-Pressedienst (in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 nahm der Abgeordnete Westphal dieses Argument jedoch nicht wieder auf); der CSU-Abgeordnete Jaeger in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968.

⁵⁸⁾ In einem Gutachten der „Arbeiterwohlfahrt e. V.“ zur Reform des Jugendstrafrechts wird vorgeschlagen, daß die Altersgrenze für die bedingte Strafmündigkeit von 14 auf 16 Jahre heraufgesetzt werden sollte und daß auch Heranwachsende regelmäßig noch der Geltung des Jugendstrafrechts unterliegen sollten. Gleichzeitig sollte das Jugendstrafrecht auf ein reines „Erziehungsstrafrecht“ umgestellt werden. — Ein Reformentwurf für das Schweizer Strafgesetzbuch sieht die Einführung eines „Jungtäter-Strafrechts“ für 19- bis 25jährige vor.

1. Kein zwingendes Junktum zwischen Wahlalter und Volljährigkeitsalter

Die Annahme eines zwingenden Junktums zwischen Wahlalter und Volljährigkeitsalter läßt sich kaum überzeugend begründen. Nach der Weimarer Verfassung lag das Wahlalter bei 20, die Volljährigkeit jedoch wie heute bei 21 Jahren, ohne daß daraus rechtliche Diskussionen entstanden wären. Ein Auseinanderfallen zwischen Wahlalter und Volljährigkeit gibt es in der Bundesrepublik im Saarland und in Berlin, wo das Wahlrecht für den Landtag bzw. für das Abgeordnetenhaus mit 20 Jahren beginnt, und neuerdings auch in Hamburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, wo das aktive Wahlalter für die Bürgerschafts- bzw. Landtagswahlen und für die Kommunalwahlen auf 18 Jahre herabgesetzt wurde. Eine Diskrepanz zwischen Wahlalter und Volljährigkeitsalter besteht auch in Österreich, Schweden und in Island.

Es liegt kein innerer Widerspruch darin, daß die politische Mündigkeit und die zivilrechtliche Mündigkeit auseinanderfallen. Auch innerhalb der zivilrechtlichen Mündigkeit gibt es unterschiedliche Altersgrenzen zwischen der Religionsmündigkeit (14 Jahre)⁶⁰⁾, der beschränkten Testierfähigkeit (16 Jahre)⁶¹⁾, der Ehemündigkeit bei Mädchen (16 Jahre)⁶²⁾

⁵⁹⁾ Ähnlich äußerten sich u. a.: Bundesinnenminister Lücke am 8. 1. 1966 in der WELT; der SPD-Abgeordnete Westphal richtete in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 die dringende Empfehlung an die Bundesregierung, „die Fragen des Volljährigkeits- und Ehemündigkeitsalters mit dem Ziel einer europäischen Lösung anzugehen“; der Staatssekretär im Bundesjustizministerium, Horst Ehmke, wandte sich auf dem Kongreß des Lateinischen Notariats 1967 in München mit diesem Argument gegen einen einseitigen deutschen Schritt in der Frage der Herabsetzung dieser Altersgrenzen. — Vgl. zur Regelung des Wahlalters und des Volljährigkeitsalters in den anderen europäischen Staaten die Übersicht im Anhang dieser Abhandlung. In Großbritannien empfahl das von der britischen Regierung eingesetzte „Committee on the Age of Majority“ in seinem Bericht vom Juli 1967 u. a. die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters und der Ehemündigkeit von 21 auf 18 Jahre. Die „Conference on Electoral Law“ des House of Commons hat in ihrem Schlußbericht an den Premier-Minister vom 9. 2. 1968 u. a. die Empfehlung ausgesprochen, das Wahlalter auf 20 Jahre herabzusetzen. — Der Europarat bereitet gegenwärtig einen Bericht über die Lage der Jugend in Europa vor, in dem auch die Frage des Wahlalters behandelt werden wird. Die Diskussion hierüber wird in der Beratenden Versammlung im Herbst 1969 erfolgen.

⁶⁰⁾ Alleinige Entscheidungsbefugnis über das religiöse Bekenntnis gemäß § 5 RelKErzG.

⁶¹⁾ Gemäß § 2229 BGB.

⁶²⁾ Gemäß § 1 EheG.

und der allgemeinen Geschäftsfähigkeit. Die verschiedenen Altersgrenzen beruhen auf den unterschiedlichen rechtlichen Kriterien. Altersgrenzen müssen für die verschiedenen Lebens- und Rechtsgebiete notwendigerweise schematisch nach gruppenspezifischen Merkmalen abgestuft werden. Danach kann es durchaus berechtigt sein, die volle zivilrechtliche Verantwortlichkeit im Rechts- und Wirtschaftsleben, die Eingriffsmöglichkeiten im Jugendwohlfahrtsrecht und die Schutzgrenzen für Jugendliche im Strafrecht abweichend von der Altersgrenze für die Ausübung des Wahlrechts festzusetzen. Es herrscht weitgehende Einigkeit darüber, daß die Frage, wieweit diese Altersgrenzen noch der geistig-seelischen Entwicklung der heutigen Jugend angemessen sind oder ob sie herabgesetzt werden sollten, erst nach eingehender wissenschaftlicher Überprüfung entschieden werden kann⁶³⁾.

2. Rechtsvorschriften, in denen auf die Volljährigkeit bzw. die Vollendung des 21. Lebensjahres abgestellt ist

Auf die Volljährigkeit, die nach § 2 BGB mit Vollendung des 21. Lebensjahres eintritt, ist abgestellt in folgenden Rechtsvorschriften⁶⁴⁾:

Paragraph	Regelung
106 ff. BGB	Minderjähriger nur beschränkt geschäftsfähig, d. h., kann sich nur mit Zustimmung seines gesetzlichen Vertreters verpflichten (unter 7 Jahren überhaupt nicht),
110 BGB	das gilt nicht für Geschäfte, die mit dem Taschengeld bezahlt werden,
112 BGB	auch nicht für Geschäfte in einem Erwerbsgeschäft, das mit Zustimmung des ges. Vertreters und des Vormundschaftsgerichts getätigt wird,
113 BGB	und nicht für solche, die im Rahmen eines vom ges. Vertreter genehmigten Arbeitsverhältnisses erfolgen.

⁶³⁾ Eine ähnliche Auffassung wurde in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 von den Abgeordneten Westphal (SPD) und Genscher (FDP) vertreten.

⁶⁴⁾ Zusammengestellt von der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Juristische Dokumentation, GeschZ 32 J 216/66.

Paragraph	Regelung
131 BGB	Willenserklärung wird erst wirksam, wenn sie dem ges. Vertreter des Minderjährigen zugeht.
179 III BGB	Schließt Minderjähriger unbefugt Vertrag in fremdem Namen, haftet er gleichwohl nicht.
682 BGB	Übernimmt Minderjähriger eine Tätigkeit für einen anderen, so haftet er geringer als Volljähriger.
1602 II BGB	Minderjähriger hat weitergehende Unterhaltsansprüche gegen seine Eltern als sonstige Verwandte untereinander.
1626 BGB	Minderjähriger steht unter elterlicher Gewalt.
1781 BGB	Minderjähriger soll nicht zum Vormund bestellt werden.
2201 BGB	Minderjähriger kann nicht Testamentsvollstrecker sein.
2238 BGB	Minderjähriger kann Testament nicht durch Übergabe einer geschlossenen Schrift errichten.
2247 BGB	Minderjähriger kann Testament nicht durch eigenhändig geschriebene Erklärung errichten.
2275 BGB	Minderjähriger kann nicht Erbvertrag schließen.
Art. 91 WG	Wechselfähigkeit wie Geschäftsfähigkeit (§§ 106 BGB).
102 RAO	Auch im Steuerrecht gelten die §§ 106 ff. BGB für die Geschäftsfähigkeit.
52 ZPO	Minderjähriger ist grundsätzlich nicht prozeßfähig.
455 ZPO	Minderjähriger kann vor Gericht nur in beschränktem Umfang vernommen werden.
612 ZPO	In Ehesachen ist Minderjähriger prozeßfähig.
235, 237, 301 StGB	Im Strafrecht sind Minderjährige gegen Kindesraub, Entführung und Ausbeutung geschützt.

Nach einer Herabsetzung des Volljährigkeitsalters wäre eine Änderung der Fassung dieser Vorschriften nicht erforderlich, da sie an den Begriff der Volljährigkeit bzw. der Minderjährigkeit anknüpfen und somit auf § 2 BGB verweisen.

Auf die Vollendung des 21. Lebensjahres ist — ohne Rücksicht auf Volljährigkeit oder Minderjährigkeit — abgestellt in folgenden Rechtsvorschriften:

Paragraph	Regelung
1 EheG	Mann ehemündig mit 21 Jahren.
1726 BGB	Zur Legitimation als eheliches Kind ist beim unter 21jährigen auch die Einwilligung der Mutter erforderlich.
1747 BGB	Zur Adoption ist beim unter 21jährigen die Einwilligung der Eltern, beim unehelichen Kind die der Mutter erforderlich.
1822 BGB	Genehmigung des Vormundschaftsgerichts für Mietverträge für länger als 1 Jahr nach Vollendung des 21. Lebensjahres.
1, 105 JGG	Heranwachsender (zwischen 18 bis 21 Jahren) ist strafrechtlich nur beschränkt verantwortlich.

3. Auswirkungen einer Herabsetzung des Volljährigkeitsalters auf andere Rechtsbereiche

Die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters auf 18 Jahre würde erhebliche Auswirkungen für das Jugendwohlfahrtsrecht und voraussichtlich auch für das Jugendstrafrecht haben. Im Bereich des Jugendwohlfahrtsrechts wären erzieherische Maßnahmen im Rahmen staatlicher Eingriffe an die Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren gebunden. Für die drei Jahrgänge von 18 bis 21 Jahre würden alle Möglichkeiten der erzieherischen Einwirkung durch Maßnahmen der Jugendhilfe entfallen. Freiwillige Erziehungshilfe, Fürsorgeerziehung und Erziehungsbeistandschaft würden statt mit 21 schon mit 18 Jahren enden⁶⁵⁾.

Eine Herabsetzung der Volljährigkeit auf 18 Jahre hätte voraussichtlich auch erhebliche Auswirkungen auf die Behandlung der „Heranwachsenden“ im Jugendstrafrecht. Gegenwärtig wird diese Altersgruppe der 18 bis 21jährigen unter den Voraussetzungen des § 105 JGG nach dem Jugendstrafrecht behandelt. An die Stelle der Kriminalstrafen treten weitgehend Erziehungsmaßregeln; der Jugendstrafvollzug selbst wird in besonderen Ju-

⁶⁵⁾ Die Beantwortung der Frage, ob Eingriffsrechte der Jugendhilfe gegen Volljährige möglich sind, würde u. a. davon abhängen, ob man von der geltenden Konzeption des Jugendwohlfahrtsrechts abgehen und dem Staat originäre Eingriffsrechte auch gegen Volljährige geben soll, die nicht mehr der elterlichen Gewalt unterstehen, aber noch erziehungsbedürftig sind. Es ist sehr zweifelhaft, ob eine solche Regelung dem Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 GG entsprechen würde: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.“

gendstrafanstalten vollzogen. Bei der Erörterung der zur Diskussion stehenden Reformen des Jugendstrafrechts wurde vorgeschlagen, das erzieherische Jugendstrafrecht über § 105 JGG hinaus auf „Heranwachsende“ allgemein auszudehnen. Eine Erklärung der über 18jährigen zu zivilrechtlich voll verantwortlichen

Staatsbürgern wäre mit einer Sonderbehandlung dieser Altersgruppe im Rahmen des Jugendstrafrechts zwar nicht grundsätzlich unvereinbar, sie hätte aber wahrscheinlich die Tendenz, diese Gruppe auch im Strafrecht als voll strafmündig zu behandeln und unter das Erwachsenenstrafrecht zu stellen.

VII. Die wahrscheinliche Stimmenverteilung der 18- bis 20jährigen auf die einzelnen Parteien nach einer Herabsetzung des aktiven Wahlalters

Die Herabsetzung des aktiven Wahlalters würde die Wahlergebnisse voraussichtlich kaum beeinflussen. Das infas-Institut ermittelte im Auftrag des „Spiegel“ durch eine Analyse seiner monatlichen Umfragen zwischen Januar 1967 und April 1968, daß von den 18, 19 und 20 Jahre alten Bundesbürgern 40% CDU, 35% SPD und 6% eine andere Partei wählen würden; 19% waren unentschlossen. Diese Gruppe der Jungwähler würde demnach nicht wesentlich anders votieren als die Älteren. Im einzelnen ergab die Analyse die folgenden Ergebnisse (zum Vergleich nachgeordnet andere Altersgruppen) ⁶⁶⁾:

	CDU	SPD	eine andere Partei	Unentschlossene
18- bis 20jährige	40 %	35 %	6 %	19 %
21- bis 24jährige	42 %	36 %	6 %	16 %
25- bis 34jährige	40 %	40 %	6 %	14 %
35- bis 49jährige	39 %	41 %	5 %	15 %
50- bis 64jährige	42 %	34 %	6 %	18 %
65 Jahre und älter	48 %	35 %	4 %	15 %
	42 %	37 %	5 %	16 %

Einen Überblick über die Stimmabgabe der jungen Wähler zwischen 21 und 30 Jahren für die drei im Bundestag vertretenen Parteien bei den Bundestagswahlen 1961 und 1965 gibt die folgende Tabelle (Zahlenangaben in Prozent; in Klammern die Prozentzahlen aller Wähler):

	Männer		Frauen		zusammen 1965
	1961	1965	1961	1965	
CDU	43,0 (40,3)	46,1 (42,0)	49,5 (49,6)	52,7 (51,7)	49,4 (47,2)
SPD	41,0 (39,7)	43,0 (44,0)	34,8 (32,9)	36,6 (36,2)	39,8 (39,8)
FDP	12,2 (13,6)	7,9 (9,7)	11,9 (12,2)	8,4 (9,2)	8,2 (9,4)

⁶⁶⁾ Vgl. Der Spiegel Nr. 21/68, S. 22.

Die Affinität der 21- bis 30jährigen Wähler zur CDU war demnach überproportional und zur FDP unterproportional, während die zur SPD der Gesamtwählerschaft zu dieser Partei entsprach. Nach Aussage des Bundesinnenministers Benda (CDU) in der Bundestagsdebatte vom 15. November 1968 zeigt die letzte Meinungsumfrage über die mutmaßliche Wahlentscheidung der 18- bis 20jährigen, die den Stand vom September 1968 wiedergibt, das gleiche Bild ⁶⁷⁾.

Die in der Diskussion über die Herabsetzung des Wahlalters gelegentlich vorgetragene Meinung, daß es bei den 18- bis 21jährigen eine überdurchschnittliche Affinität zur NPD gebe ⁶⁸⁾, wird von den Ergebnissen der vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen nicht bestätigt ⁶⁹⁾.

⁶⁷⁾ Das genaue Zahlenergebnis der von Bundesminister Benda zitierten Meinungsumfrage lag dem Verfasser bei Abfassung des Manuskripts nicht vor.

⁶⁸⁾ So der CDU-Abgeordnete Picard in der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968.

⁶⁹⁾ In der Bundestagsdebatte vom 15. 11. 1968 nahm auch Bundesinnenminister Benda zu der Aussage des CDU-Abgeordneten Picard Stellung. Der Bundesminister wies darauf hin, daß sich die Aussage, es gebe bei den 18- bis 21jährigen eine überdurchschnittliche Affinität zur NPD, mit den Ergebnissen der im Bundesinnenministerium mit Unterstützung einschlägiger wissenschaftlicher Institute seit längerer Zeit durchgeführten Analysen nicht deckt: „Es gibt speziell in bezug auf das Verhalten der 18- bis 21jährigen ein Ergebnis . . . , das in der Tat dafür spricht. Es gibt aber eine große Anzahl, die zu dem genauen gegenteiligen Ergebnis hinsichtlich einer größeren Altersgruppe führen, nämlich der 21- bis 30jährigen, die bereits gewählt haben, deren Verhalten daher zuverlässiger ist. Es steht fest, daß sie unterdurchschnittlich Anhänger bzw. Wähler der NPD sind.“ — Das hier angesprochene „abweichende Ergebnis“ wurde in einer Befragung über das Thema „Chancen für den Rechtsradikalismus“ erzielt, die im Oktober und November 1965 von den Instituten für vergleichende Sozialforschung und für politische Wissenschaft der Universität Köln gemeinsam mit dem Emnid-Institut durchgeführt wurde; vgl. Munzinger-Zeitarchiv: DEU—BRD/Part — D 3.

Eine vom Allensbacher Institut für Demoskopie im Auftrag des „Spiegel“ im Februar 1966 — dem Jahr der spektakulären Wahlerfolge der NPD in den Kommunalwahlen mehrerer Bundesländer — durchgeführte Analyse der NPD-Anhänger führte zu dem Ergebnis: „Die skeptische Generation der 16- bis 29jährigen Deutschen, die bei der gesamten Bevölkerung

28 Prozent ausmacht, ist bei den Nationaldemokraten nur mit 18 Prozent vertreten.“⁷⁰⁾

Die vorliegenden Untersuchungen über die Wählerschaft der NPD zeigen übereinstimmend, daß diese Partei unterdurchschnittlich von den 21- bis 30jährigen Männern und Frauen, aber relativ überwiegend von 45 bis 60jährigen Männern gewählt wird⁷¹⁾.

VIII. Überprüfung des Alters für das passive Wahlrecht

Mit einer Überprüfung des aktiven Wahlalters sollte konsequenterweise auch die Überprüfung des Alters für das passive Wahlrecht einhergehen. Die den Parlamenten der Bundesländer vorliegenden Anträge auf Abänderung des geltenden Wahlalters schließen die Herabsetzung des passiven Wahlalters ebenso ein wie die Gesetzesinitiative, die von der FDP-Fraktion am 15. November 1968 im Bundestag eingebracht wurde. Dabei ist als neue Altersgrenze für das passive Wahlrecht das vollendete 23. Lebensjahr vorgesehen⁷²⁾.

In der Diskussion über die Herabsetzung des Wahlalters wird jedoch auffallend selten auf die Argumente für und wider die Herabsetzung des passiven Wahlalters eingegangen. In diesen wenigen Fällen werden im wesentlichen die bei der Debatte über die Herabsetzung des aktiven Wahlalters ins Feld geführten Argumente in abgewandelter Form wiederholt, wobei die Argumente der persönlichen und politischen Reife und der Integration der Jugend im Vordergrund stehen. Von den Befürwortern einer Herabsetzung des passiven Wahlalters von 25 auf 23 Jahre wird in diesem Zusammenhang auf die notwendige „Verjüngung des Parlaments“ hingewiesen. Über die geringe Zahl der Abgeordneten unter 30 Jahre in den bisher gewählten Bundestagen gibt die folgende Tabelle Aufschluß:

Die Gegner einer Herabsetzung des passiven Wahlalters betonen, daß die mit der parla-

Die jüngsten Bundestagsabgeordneten

	Wahlperiode	Gesamtzahl der Abgeordneten	Zahl der Abgeordneten unter 30 Jahre	Alter der jüngsten Abgeordneten
1.	1949—1953	500	3	27, 28 (2)
2.	1953—1957	509	1	26
3.	1957—1961	519	5	25, 26, 29 (3)
4.	1961—1965	521	3	28 (2), 29
5.	1965—1969	518	1	27

mentarischen Tätigkeit verbundene hohe Verantwortung eine persönliche Reife, Lebenserfahrung und politische Urteilsfähigkeit erfordert, die das jetzige Mindestalter von 25 Jahren als berechtigt erscheinen läßt. Dem Wunsch nach einer „Verjüngung des Parlaments“ kann nach ihrer Auffassung auch im Rahmen des jetzigen Wählbarkeitsalters Rechnung getragen werden.

In den verschiedenen westeuropäischen Staaten ist das passive Wahlalter unterschiedlich geregelt. In der Mehrzahl der westeuropäischen Länder liegt das Alter für das passive Wahlrecht jedoch unter 25 Jahren, wobei es häufig im gleichen Alter wie das aktive Wahlrecht gewährt wird⁷³⁾.

⁷³⁾ Vgl. die Aufstellung im Anhang dieser Untersuchung. — In Großbritannien, wo das Alter für das passive Wahlrecht auf 21 Jahre festgelegt ist, erregte in jüngster Zeit die Wahl der 22jährigen Bernadette Devlin in das House of Commons Aufsehen. Bernadette Devlin, die in einer Nachwahl in einem nordirischen Wahlkreis gewählt wurde, gilt als die jüngste Abgeordnete in der langen Geschichte des britischen Unterhauses.

⁷⁰⁾ „Spiegel“ Nr. 15/1966.

⁷¹⁾ Vgl. dazu auch Blücher, a. a. O., S. 346 f. und den Bericht im „Spiegel“ Nr. 52/1968.

⁷²⁾ Vgl. Kap. III dieser Abhandlung.

I. Das Wahlalter in Verbindung mit dem Volljährigkeits- und Wehrpflichtalter
— internationaler Vergleich Europa und USA

Land	Alter für Volljährigkeit	Alter für aktives Wahlrecht	Alter für passives Wahlrecht	Wehrpflichtalter
Belgien	21	21	25 (Abgeordneten- kammer) 40 (Senat)	19
Bulgarien	18	18	18	18
Bundesrepublik Deutschland	21	21	25	18
ČSSR	18	18	21	18
DDR	18	18	21	18
Dänemark ¹⁾	21	21	21	18
Finnland	19	21	25	21
Frankreich	21	21	23 (National- versammlung) 35 (Senat)	18 (Wehrpflicht) 20 (Einberufung)
Griechenland	21	21	25	21
Großbritannien	18	21	21	keine Wehrpflicht
Irland	21	21	21	keine Wehrpflicht
Island	21	20	21	keine Wehrpflicht
Italien	21	21 (Kammer) 25 (Senat)	25 (Kammer) 40 (Senat)	21
Jugoslawien	18	18	18	18
Niederlande	21	23	30	19
Norwegen	20	20	21	20
Österreich	21	19	25	18
Polen	18 (Ehemündigkeit b. Männern ab 21)	18	21	21 (ab 18 freiwillig)

¹⁾ Das dänische Parlament hatte am 6. Juni 1969 den Gesetzesvorschlag verabschiedet, das Alter für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre herabzusetzen. In der Volksabstimmung am 24. Juni 1969 sprach sich jedoch die große Mehrheit der dänischen Wähler gegen diesen Vorschlag aus, nur 13,6 Prozent der Stimmberechtigten votierten für die Herabsetzung des Wahlalters.

Land	Alter für Volljährigkeit	Alter für aktives Wahlrecht	Alter für passives Wahlrecht	Wehrpflichtalter
Portugal	21	21	21	21
Sowjetunion	18	18	18 (örtliche Sowjets) 21 (oberster Sowjet der Unionsrep.) 23 (oberster Sowjet der USSR)	18
Spanien	21	—	—	21
Schweden	20	19	20	18
Schweiz	20	20 kein Wahlrecht f. Frauen	20	20
Türkei	18	21	30 40 (Senat)	21
Ungarn	18	18	18	18
USA	21 (in einigen Staaten 18 Jahre)	21 (in vier Staaten ab 18 oder 20 Jahren)	25 (Repräsentantenhaus) 30 (Senat)	18
Zypern	18	21	25	18

Anmerkung: Obwohl das Volljährigkeitsalter in den angeführten westeuropäischen Staaten im allgemeinen 21 Jahre beträgt, ist in den meisten Staaten zu einem früheren Zeitpunkt die Volljährigkeitserklärung möglich. Das Mindestalter für die Volljährigkeitserklärung ist unterschiedlich geregelt; z. B. in Frankreich 15, in der Bundesrepublik Deutschland 18 Jahre.

II. Altersgrenzen im Zusammenhang mit dem Wahlalter in der Bundesrepublik

1. Wahl

a)	zum Bundestag	aktives Wahlrecht	21 Jahre	Art. 38 Abs. 2 GG
		passives Wahlrecht	25 Jahre	Art. 38 Abs. 2 GG
b)	zu den Landtagen	aktives Wahlrecht		
		Hamburg	18 Jahre	teils in
		Schleswig-Holstein	18 Jahre	Länderverfassungen,
		Nordrhein-Westfalen	18 Jahre	teils in
		Saarland	18 Jahre	Landeswahlgesetzen
		Berlin	20 Jahre	
		die übrigen Länder	21 Jahre	
		passives Wahlrecht		
		Hamburg	23 Jahre	
		Schleswig-Holstein	23 Jahre	
		Nordrhein-Westfalen	23 Jahre	
		Saarland	23 Jahre	
		die übrigen Länder	25 Jahre	

2. Volljährigkeit

21 Jahre	§ 2 BGB
im Einzelfall Volljährigkeitserklärung möglich:	18 Jahre §§ 3 bis 5 BGB

3. Ehemündigkeit

des Mannes	21 Jahre	§ 1 Abs. 1 EheG
der Frau	16 Jahre	
Ausnahmen möglich, beim Mann nur, wenn er das 18. Lebensjahr vollendet hat und für voll- jährig erklärt worden ist		§ 1 Abs. 2 EheG
Minderjährige bedürfen zur Eingehung der Ehe der Einwilligung des gesetzlichen Vertre- ters		§ 3 EheG

4. Wehrpflicht

18 Jahre	§ 1 des Wehrpflichtgesetzes v. 21. 7. 56 (BGBl. I S. 651)
----------	--

5. Wahl zum Betriebsrat

aktives Wahlrecht	18 Jahre	§ 6 des Betriebs- verfassungsgesetzes (BVG)
passives Wahlrecht	21 Jahre	§ 7 des BVG v. 11. 10. 1952 (BGBl. I S. 681)

6. Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Jugendliche (14 bis 18 Jahre) bei individueller Verantwortlichkeit, Jugendstrafrecht	§§ 1 Abs. 2, 3 JugendgerichtsG
Heranwachsende (18 bis 21 Jahre): im Einzel- fall Anwendung von Jugendstrafrecht oder von Erwachsenenstrafrecht möglich;	§§ 1 Abs. 2, 105 JugendgerichtsG

	bei Anwendung von Erwachsenenstrafrecht ist Milderung der Strafe möglich; ab 21 Jahre Erwachsenenstrafrecht	§ 106 JGG
7. Strafrechtlicher Schutz Minderjähriger	Unzucht mit Abhängigen	§ 174 Abs. 1 Ziff. 1 StGB
	männliche Homosexualität mit Personen unter 21 Jahren	§ 175 Abs. 1 Ziff. 2 StGB in der Fassung des Ersten Strafrechtsänderungsgesetzes (ab 1. 9. 1969)
	Entführung mit Willen	§ 237 StGB

(Maßgebend ist jeweils die Vollendung des betreffenden Lebensjahres)

III. Altersgrenzen in der Bundesrepublik, die neben der Volljährigkeit im Falle der Herabsetzung des Wahlalters betroffen sein würden bzw. überprüft werden müßten

1. Ehemündigkeit des Mannes	21 Jahre	§ 1 Abs. 1 Ehegesetz
2. Strafrechtliche Verantwortlichkeit Heranwachsender	Heranwachsende (18—21 Jahre): im Einzelfall Anwendung von Jugendstrafrecht möglich. Ab 21 Jahre Anwendung des allg. Strafrechts ohne Milderungsmöglichkeit	§§ 1 Abs. 2, 105 Jugendgerichtsgesetz
3. Passives Wahlrecht zum Betriebsrat	21 Jahre	§ 7 des BVG
4. Erwerb des Führerscheins der Klasse 2	21 Jahre	§ 7 StVZO
5. Fürsorgeerziehung	Ab 20 Jahren keine Anordnung der Fürsorgeerziehung mehr möglich. Mit 21 Jahren Ende der Erziehungsbeistandschaft sowie Ende der Fürsorgeerziehung	§ 64 Jugendwohlfahrtsgesetz § 61 JWG § 75 JWG