

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Klaus Scholder

Kapitalismus, Sozialismus
und die Idee der Grenze
Die Umweltkrise als Frage
der Wertordnungen

Udo Kempf

Der Bürgerbeauftragte
als Kontrollorgan

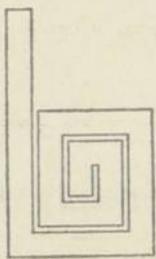
B 44/73

3. November 1973

Klaus Scholder, Dr. phil., geb. 1930, o. Professor am Fachbereich Evangelische Theologie der Universität Tübingen; Mitglied des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen; Vorsitzender des Senatsausschusses für Umweltforschung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Kirche, Staat, Gesellschaft, in: Evangelische Theologie 18 (1958); Ideologie und Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 30/62; Ursprünge und Probleme der Bibelkritik im 17. Jahrhundert, München 1966; Grundzüge der theologischen Aufklärung in Deutschland, in: Festschrift Hanns Rückert, 1966; Die Kirchen im Dritten Reich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/71; Umweltforschung — kein Fach, sondern eine Fragestellung, in: Umwelt 6/72; Begrenzung des Wachstums oder Katastrophe?, in: liberal, Mai 73.

Udo Kempf, Dr. phil., geb. 1943 in Remscheid, studierte in Bonn, Grenoble, Tübingen und Paris Politische Wissenschaft, Französisch und Geschichte; seit 1971 Wiss. Assistent am Seminar für Sozialwissenschaften der Universität Hamburg; diverse Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen zum deutschen und französischen Regierungssystem.



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

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 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.

Kapitalismus, Sozialismus und die Idee der Grenze

Die Umweltkrise als Frage der Wertordnungen

Bei der nachfolgenden Darstellung handelt es sich um den Vorabdruck von zwei Kapiteln aus dem in Kürze im Kohlhammer Verlag erscheinenden Buch des Verfassers: „Grenzen der Zukunft. Aporien von Planung und Prognose“. Dieses Buch setzt sich mit den Thesen und der Resonanz der sogenannten Meadows-Studie „Die Grenzen des Wachstums“ auseinander, deren Autoren — der „Club of Rome“ — den diesjährigen Friedenspreis des deutschen Buchhandels erhalten haben.

Wir sind immer noch weit davon entfernt, die physikalischen Grenzen des Wachstums exakt bestimmen zu können. Aber es ist die Frage, ob es tatsächlich exakter Definitionen bedarf, um die Dinge in Bewegung zu setzen. Möglicherweise kann die bloße Formulierung der Idee, daß solche Grenzen existieren — und zwar nicht in irgendeiner Ferne, sondern nahe, vielleicht schon unmittelbar unter unserem Horizont —, hinreichen, um unsere ganze Welt zu verändern. Denn die Welt wird gegenwärtig in einer Weise von Vorstellungen unbegrenzter Wachstumsmöglichkeiten bestimmt, daß die Realisierung der Idee möglicher Wachstumsgrenzen eine völlige Umordnung und Neuformulierung der herrschenden Ideologien erfordert.

Die Berechnungen der Meadows-Gruppe allein wären freilich angesichts der Problematik weltgeschichtlicher Prognosen gewiß noch kein Anlaß, eine solche allgemeine Revision in Betracht zu ziehen. Aber es ist ja nicht zu leugnen, daß die Ergebnisse der Studie, unabhängig von der Art ihres Zustandekommens, eine gewisse Evidenz besitzen. Im Grunde bestätigen die Berechnungen nur, was jedermann hierzulande selbst beobachten kann, nämlich auf der einen Seite eine seit Jahrzehnten ständig steigende wirtschaftliche Expansion und auf der anderen Seite deren beängstigend zunehmende Folgen für Luft, Wasser, Boden, Verkehr usw. Die Meadows-Studie hat in dieser Hinsicht nur bestimmt artikuliert, was im allgemeinen Bewußtsein unbestimmt bereits vorlag, daß Wachstum, Fortschritt, Entwicklung nicht unbegrenzt weitergehen können, und daß es deshalb Zeit ist, sich neu und anders zu orientieren.

Man muß sich freilich immer vor Augen halten, daß die Studie diesen Evidenzcharakter nur für die Bewohner hochindustrialisierter Länder besitzt. In weiten Teilen der sogenannten Dritten Welt, wo Raum und Naturschätze noch fast beliebig zur Verfügung zu stehen scheinen, ist hier gar nichts einsichtig, im Gegenteil, hier müssen Überlegungen zur Begrenzung des Wachstums wie Zynismus wirken.

Das ändert jedoch nichts an der Bedeutung der Studie für die Industrieländer und an der Rückwirkung ihrer Thesen auf die herrschenden Ideologien. Diese Bedeutung besteht, um es noch einmal zu wiederholen, weniger in

Udo Kempf

Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan S. 17

ihren konkreten Ergebnissen; die sind weiterhin anfechtbar oder doch zumindest offen. Sie besteht vielmehr in der Erinnerung an die einfache Wahrheit, daß unbegrenzter Fortschritt in der bisherigen Form auf der begrenzten Erde nicht möglich ist. Die Meadows-Studie ist als Basis für unverzügliche radikale globale Aktionen, wie sie da und dort gefordert werden, sicher ungeeignet¹⁾. Aber sie könnte Symptom und Anstoß zugleich sein für eine

¹⁾ Charakteristisch für solche Schlußfolgerungen aus der Studie ist etwa der folgende Abschnitt in dem Buch „Das Ende der Vorsehung. Die gnadenlosen Folgen des Christentums“ (Hamburg 1972) von Carl Amery: „Eine Lage wie diese erfordert

langfristige Veränderung unseres Bewusstseins, für eine neue Orientierung an der Idee der Grenze.

Wir stehen im Augenblick noch ganz am Anfang der Entwicklung, in der diese Idee der Grenze in den Kreis der die Geschichte bestimmenden Ideen eintritt, und vermögen deshalb Verlauf und Ziel dieser Entwicklung noch kaum abzuschätzen. Aber einen Eindruck von der Schwierigkeit der entstehenden Probleme und von der Heftigkeit der zu erwartenden Auseinandersetzungen vermag die Beobachtung zu geben, daß wir gegenwärtig weder im Westen noch im Osten über eine gesellschaftliche Theorie verfügen, die nicht auf der Vorstellung eines konstanten wirtschaftlichen Wachstums aufgebaut ist.

Dies ist für die historisch ältere dieser Theorien, den Kapitalismus, hinreichend bekannt.

Kapitalismus und Wirtschaftswachstum

Wir können hier selbstverständlich nicht einmal annäherungsweise auf Einzelprobleme der unendlich verzweigten Kapitalismuskussion eingehen. In unserem Zusammenhang müssen einige allgemeine Feststellungen genügen.

So herrscht im wesentlichen Einmütigkeit darüber, daß der Kapitalismus der entscheidende Träger jenes allgemeinen Wachstumsprozesses war und ist, dessen unbegrenzter Fortgang nun in Frage gestellt wird.

Nicht zufällig hat gerade Karl Marx die ungeheuren Kräfte, die der Kapitalismus freigesetzt hat, 1848 im „Manifest der Kommunistischen Partei“ beinahe hymnisch beschrieben. „Die Bourgeoisie hat in ihrer kaum hundertjährigen Klassenherrschaft massenhaftere und kolossalere Produktionskräfte geschaffen als alle vergangenen Generationen zusammen. Unterjochung der Naturkräfte, ... Anwendung der Chemie auf Industrie und Ackerbau,

die Würdigung auch der kältesten Alternative. Eine der kältesten wäre eine globale Diktatur, die der unvorbereiteten Menschheit fünf Minuten vor zwölf den grausamen Weg der Vernunft aufzwingt. Dabei ginge es, nach der MIT-Prognose, um Jahre: nur bei einer rechtzeitigen Umstellung unserer Aktivitäten vor oder um 1975 wären katastrophale Folgen von globalem Ausmaß abzuwehren. Jedes weitere Jahr verschlechtert die Chancen und damit die Möglichkeit, die Zukunft mit erträglichen Mitteln zu bewältigen. Das hieße, daß die Menschheit vermutlich an irgendeinem Punkt ohnehin zu brutalen Repressionsmaßnahmen übergehen müßte. Diesen wäre der aufgeklärte Absolutismus einer mit allen Polizeivollmachten ausgestatteten Weltbehörde sicher vorzuziehen“ (S. 244 f.). Amery lehnt diese Lösung nicht ab, weil sie ihm widerwärtig ist (das ist sie ihm), sondern weil er sie für unpraktikabel hält. Immerhin, als Möglichkeit wird dies bereits erwogen.

Dampfschiffahrt, Eisenbahnen, elektrische Telegraphen, Urbarmachung ganzer Weltteile, Schiffbarmachung der Flüsse, ganze aus dem Boden hervorgestampfte Bevölkerungen — welch früheres Jahrhundert ahnte, daß solche Produktionskräfte im Schoß der gesellschaftlichen Arbeit schlummerten.“²⁾

Vielleicht ist hier schon ein Hinweis angebracht, daß der Gedanke, eine weitere Steigerung der Produktionskräfte könnte auch noch andere als bloß gesellschaftliche Probleme aufwerfen, Marx so fremd war wie irgend einem seiner bourgeoisen oder kommunistischen Zeitgenossen. Deshalb heißt es am Ende dieses Abschnittes im „Manifest“: „Das Proletariat wird seine politische Herrschaft dazu benützen, der Bourgeoisie nach und nach alles Kapital zu entreißen, alle Produktionsinstrumente in den Händen des Staats, d. h. des als herrschende Klasse organisierten Proletariats zu zentralisieren und die Masse der Produktionskräfte möglichst rasch zu vermehren.“³⁾

Einigkeit besteht zwischen Marx und den klassischen Theoretikern des Kapitalismus nicht nur darin, daß der Kapitalismus der Träger der modernen wirtschaftlichen Entwicklung ist, sondern auch darin, daß die Expansion zu seinem Wesen gehört, und daß ein „ruhender“ Kapitalismus nicht vorstellbar ist. So heißt es bei Marx: „Die Bourgeoisie kann nicht existieren, ohne die Produktionsinstrumente, also die Produktionsverhältnisse, also sämtliche gesellschaftlichen Verhältnisse fortwährend zu revolutionieren.“⁴⁾

Ob die Veränderung der Produktionsverhältnisse notwendig eine Veränderung „sämtlicher gesellschaftlichen Verhältnisse“ bedeutet, mag dahingestellt bleiben. Aber daß ein Grundgesetz des klassischen Kapitalismus tatsächlich in der fortwährenden Revolutionierung der Produktionsverhältnisse — im Erschließen neuer Produkte, neuer Verfahren, neuer Märkte, neuer Bedürfnisse — liegt, ist nicht zu leugnen.

Werner Sombart, der bedeutende Analytiker des kapitalistischen Systems, hat dieses Phänomen mit ganz ähnlichen Begriffen beschrieben. Auch er spricht von einer „unausgesetzten Revolutionierung“ der Produktionsbedingungen, die für das kapitalistische Wirtschaftsleben charakteristisch ist⁵⁾. Das Motiv dieser Revolutionierung ist für ihn identisch mit „der

²⁾ Karl Marx, Werke, hrsg. v. H.-J. Lieber, Bd. II, 1971, S. 823.

³⁾ A. a. O., S. 841 f.

⁴⁾ A. a. O., S. 821.

⁵⁾ W. Sombart, Der moderne Kapitalismus, 2. Bd., Die Theorie der kapitalistischen Entwicklung, 1902, S. 70.

primär wirkenden Ursache" der modernen wirtschaftlichen Entwicklung überhaupt, den „kapitalistischen Interessen“. Diese „kapitalistischen Interessen“ sind „gleichbedeutend ... mit dem Verwertungsstreben des Kapitals“, d. h. mit dem Satz, „daß das Kapital stirbt, wenn es sich nicht verwertet, d. h. sich durch geschickte Vertragsabschlüsse samt einem Profit reproduziert“⁶⁾. Dieser Zwang zur Reproduktion des Kapitals ist die eigentliche Ursache jener „unausgesetzten Revolutionierung“, die wiederum identisch ist mit Begriffen wie Expansion, Wachstum, Fortschritt, Entwicklung.

Auf besonders eindrucksvolle Weise hat dann Joseph A. Schumpeter den permanenten Wandel als Lebensgesetz des Kapitalismus dargestellt: „Der Kapitalismus ist seinem Wesen nach ein Prozeß (endogenen) wirtschaftlichen Wandels. Ohne diesen Wandel oder genauer, ohne diese Art Wandel, welche wir Entwicklung genannt haben, kann die kapitalistische Gesellschaft nicht bestehen ...: ohne Innovationen keine Unternehmer; ohne unternehmerische Leistung keine kapitalistischen Gewinne und kein kapitalistischer Antrieb. Die Atmosphäre industrieller Revolutionen — des ‚Fortschritts‘ — ist die einzige, in welcher der Kapitalismus überleben kann.“⁷⁾

Die Konsequenzen dieser Feststellung liegen auf der Hand und werden von Schumpeter auch deutlich ausgesprochen: „Daher kann der kapitalistische Organismus im Falle, daß die Innovationsmöglichkeiten schwinden, nicht in ein stationäres Stadium übergehen, ohne daß seine Lebenskräfte in Mitleidenschaft gezogen werden, wie es der Fall sein könnte, wenn ‚Veränderungen in den Produktionsfunktionen‘ nur eine Begleiterscheinung seines Lebensprozesses und nicht dessen Wesen wären. In diesem Sinne ist ein stabilisierter Kapitalismus ein Widerspruch in sich.“⁸⁾

Verbindet man diese Definition mit einer wie auch immer bestimmten Idee der Grenze, so ist offenkundig, daß beide — Kapitalismus und Grenzen des Wachstums — miteinander nicht

bestehen können. Entweder — dies scheint die einzige Alternative — der Kapitalismus bleibt weiterhin das herrschende System, dann wird dieses System aus seinem Lebensgesetz heraus alle Grenzen überschreiten und zum Zusammenbruch führen, oder die Idee der Grenze setzt sich durch, dann ist damit zugleich das Ende des Kapitalismus besiegelt. In der Tat sehen vor allem die Kritiker des Kapitalismus in dieser Alternative den Beweis, daß seine Zerstörung nicht nur von der marxistischen Gesellschaftstheorie, sondern auch von der Ökologie gefordert werde⁹⁾.

Verfolgt man die sehr lebhaft internationale Diskussion dieser Frage¹⁰⁾, so stellt sich freilich schnell heraus, daß diese Alternative zu simpel ist¹¹⁾. Vielmehr scheint der Kapitalismus im Begriff, ein neues Instrumentarium und neue Zielvorstellungen zu entwickeln, die beide an der Idee der Grenze orientiert sind und auf eine mehr oder weniger nachhaltige Umstrukturierung des Systems hinauslaufen.

Ansätze für eine umweltkonforme Wirtschaftsordnung

Das Ziel ist von dem Schweizer Nationalökonom H. C. Binswanger klar formuliert worden. Es geht darum, so schreibt er, „unsere Wirtschaftsordnung so umzubauen, daß sie der Endlichkeit, der Begrenztheit unserer Welt Rechnung trägt, daß die tatsächlich knappen Güter — Luft, Wasser, Erde, Rohstoffe, Energie — zu echten wirtschaftlichen Gütern werden, mit denen man ökonomisch wirtschaftlich, sparsam umgehen muß“¹²⁾. Da das sogenannte Null-Wachstum von den Nationalökonomien so gut wie einstimmig als unsinnig und unpraktikabel abgelehnt wird, lautet die Grundformel zur Lösung des Problems des Wachstums in einer begrenzten Welt: Verlagerung des Wachstums vom quantitativen auf den qualitativen Sektor.

⁹⁾ So G. Kade, Umwelt: Durch das Profitmotiv in die Katastrophe, in: Wirtschaftswoche, 1. 10. 1971. Dazu die kritische Stellungnahme von R. Thoss, in: Wirtschaftswoche, 8. 10. 1971.

¹⁰⁾ Eine guten Überblick über diese Diskussion gibt W. A. Jöhr, Bedrohte Umwelt. Die Nationalökonomie vor neuen Aufgaben, in: Umweltschutz und Wirtschaftswachstum. Symposium für wirtschaftliche und rechtliche Fragen des Umweltschützes an der Hochschule St. Gallen, hrsg. von M. P. v. Walterskirchen, Frauenfeld 1972, S. 41—125.

¹¹⁾ So auch Bruno S. Frey, Umweltökonomie, Göttingen 1972, S. 75. „... die oft gehörte Alternative Wachstum oder Umwelt ist in dieser einfachen Form unhaltbar.“

¹²⁾ H. C. Binswanger, Eine umweltkonforme Wirtschaftsordnung, in: Umweltschutz und Wirtschaftswachstum, a. a. O., S. 136.

⁶⁾ A. a. O., S. 7. Vgl. auch die Definition des Kapitalismus im 1. Band, Die Genesis des Kapitalismus, 1902, S. 195: „Kapitalistische Unternehmung ... nenne ich diejenige Wirtschaftsform, deren Zweck es ist, durch eine Summe von Vertragsabschlüssen über geldwerte Leistungen und Gegenleistungen ein Sachvermögen zu verwerten, d. h. mit einem Aufschlag (Profit) dem Eigentümer zu reproduzieren.“

⁷⁾ Joseph A. Schumpeter, Business Cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process, vol. II, New York und London 1939, S. 1033. Dt. Konjunkturzyklen, Bd. 2, 1961, S. 1065.

⁸⁾ Konjunkturzyklen, a. a. O., S. 1065.

Um wenigstens einen Eindruck von der Fülle theoretischer Überlegungen zu geben, die sich mit dieser Grundformel verbinden, seien im folgenden drei Ansätze referiert, die diese Formel zu konkretisieren versuchen.

Die einfachste These vertritt H. Giersch, Direktor des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel. Sie lautet: „Spontanes Wachstum ist mit Strukturwandel gekoppelt. Wird dieser Strukturwandel blockiert, so hört das Wachstum auf. Aber wenn das System in sich genügend anpassungsfähig ist, hat das Wachstum keine erkennbaren Grenzen.“

Auch Giersch geht selbstverständlich davon aus, daß die Subsistenzmittel der Erde begrenzt sind. Aber, so meint er, das gelte auch „für die Aufnahmefähigkeit unserer Mägen und für das, was wir netto an dauerhaften Industriegütern brauchen. Unbegrenzt aber ist, was Menschen für Menschen im Bereich der Bildung und Ausbildung ... noch erzeugen können. Insofern liegen die Grenzen des Wachstums weit in der unsichtbaren Zukunft.“

Die Frage, wie sich ein solcher Strukturwandel rechtzeitig und in der richtigen Weise vollzieht, ist nach Giersch für die kapitalistischen Länder leicht zu beantworten, nämlich durch den Preismechanismus. Wo der Preismechanismus nicht funktioniert, muß der Staat durch Rationalisierungsmaßnahmen oder die Zurechnung der sogenannten Sozialkosten eingreifen. Wo er jedoch funktioniert, sorgt er in allen Industriestaaten für die notwendigen Veränderungen: Von einem bestimmten Pro-Kopf-Einkommen ab (das etwa die USA, Kanada und Großbritannien bereits überschritten haben), „verlangsamt sich der Anstieg der Nachfrage nach Industrieprodukten so stark, daß er hinter dem Anstieg der Arbeitsproduktivität zurückbleibt, und Wachstumsträger wird nun der moderne, tertiäre Sektor, der das Gesundheitswesen, die Bereiche Bildung und Ausbildung, das Informationswesen und das Bankwesen umfaßt“ — Bereiche, deren weiteres Wachstum in der Tat keine Grenzprobleme aufwirft¹³⁾.

¹³⁾ H. Giersch, Mehr Lebensqualität — trotz Wachstum, in: Wirtschaftswoche, 18. 5. 1973, S. 78—82. Interessanterweise vertritt Kurt H. Biedenkopf, der die Lösung des Problems ebenfalls in einer „Verlagerung vom quantitativen zum qualitativen Wachstum“ sieht, die Meinung, daß diese Verlagerung „nach der gegenwärtigen Organisation unserer Wirtschaft und Gesellschaft nicht auf Marktvorgängen, sondern auf politischen Entscheidungen beruhen“ wird. Kurt H. Biedenkopf, Ohne Wachstum keine Reform, in: Deutsche Zeitung / Christ und Welt v. 13. 10. 1972, S. 19. Sehr viel kritischer hinsichtlich der Übergangsschwierigkeiten vom quantitativen zum qualitativen Wachstum äußert sich Emil Küng. Er hält eine „langfristige Depres-

Im Gegensatz zu Gierschs vergleichsweise traditionellem marktwirtschaftlichen Modell vertritt H. C. Binswanger die Theorie eines „Neuen Ökonomischen Systems“, das alles Wirtschaften schlechthin an die ökologischen Grenzen bindet. „Das ganze bisherige Wirtschaften beruhte darauf, daß sich im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung das Angebot an Boden, Wasser, Luft, Rohstoffen, Energie auf die steigende, durch Geldvermehrung und Geldschöpfung induzierte Nachfrage ausgerichtet hat. Jetzt müssen wir das Verhältnis umkehren, das Angebot auf den ökologisch zulässigen Umfang beschränken und die Nachfrage zwingen, sich diesem beschränkten Angebot anzupassen. Das ist der Grundpfeiler einer umweltkonformen Wirtschaftsordnung, der Grundpfeiler eines Neuen Ökonomischen Systems.“

Die entscheidende Frage ist hier natürlich die Definition des ökologisch Zulässigen oder der ökologischen Grenzwerte. Statt solche Grenzwerte für jeden einzelnen Bereich anzugeben, sucht Binswanger nach dem *einen* Wert, der als entscheidender Faktor die Grenze alles Wirtschaftswachstums anzeigt. Dieser Wert ist in seiner Theorie der Umfang der Energieerzeugung. „Sinnvollerweise sollte der zulässige Energieverbrauch zum neuen ökonomischen Knappheitsmesser werden.“¹⁴⁾ Inner-

sionsphase“ für möglich, wenn die „auf Wachstum programmierten“ Konsum- und Produktionsverhältnisse nicht mehr weiter expandieren können. Langfristig gilt auch für Küng als Ziel „die Wendung von der Konsumgesellschaft zur Kulturgesellschaft und Dienstleistungsgesellschaft.“ Emil Küng, Von der Konsumgesellschaft zur Kulturgesellschaft, in: Umwelt 1/73, S. 12—16.

¹⁴⁾ A. a. O., S. 138 ff. Zur Grenzfunktion der Energie vgl. neben E. Kowalski, Die Grenzen des Wachstums, in: Neue Zürcher Zeitung v. 8. 9. 1972, vor allem die Arbeiten von Klaus M. Meyer-Abich, insbes. Die ökologische Grenze des Wirtschaftswachstums, in: Umschau 72, 1972, S. 645—649. Nach Meyer-Abichs Überzeugung ist „langfristig entscheidend“ „nicht das Problem der Schadstoffbelastung, sondern das der Wärmebelastung der Umwelt. Danach ergibt sich die ökologische Grenze des Einsatzes von Energie als die eigentliche Grenze des Wirtschaftswachstums.“ Es geht dabei im Prinzip um die Frage, ob durch die exponentiell wachsende Energieerzeugung soviel Wärme frei wird, daß sich langfristig eine irreparable Veränderung des Erdklimas ergibt. Meyer-Abich, der bei anhaltenden Steigerungstendenzen einen Anstieg des Weltenergieverbrauchs „um einen Faktor 300“ errechnet, kommt in seiner zeitlichen Prognose den Ergebnissen von Forrester und Meadows nahe. (Zitiert nach einer dem Verf. von K. M. Meyer-Abich freundlicherweise zur Verfügung gestellten Zusammenfassung: Die ökologische Grenze des herkömmlichen Wirtschaftswachstums, Juli 1973, Ms). Die ganze Frage soll jetzt von einer Studiengruppe „Wärmebelastung der Umwelt“ in einem eigenen Forschungsprogramm unter Leitung von K. M. Meyer-Abich überprüft werden.

halb der damit (und auf anderen Gebieten) gezogenen Grenzen sind marktwirtschaftliche oder planwirtschaftliche Lösungen denkbar — und auch ein weiteres wirtschaftliches Wachstum, das aber „von einer rein quantitativen auf eine höhere qualitative Basis gehoben“ wird¹⁵⁾.

Einen dritten Ansatz für eine Theorie des wirtschaftlichen Wachstums unter dem Aspekt allgemeiner Grenzen vertritt Bruno S. Frey in seiner „Umweltökonomie“. Frei kritisiert gleichermaßen die ökonomisch wie die ökologisch orientierten Wachstumstheorien und fordert einen neuen Bezugspunkt für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. An die Stelle des dazu noch immer verwendeten Begriffs des Bruttosozialproduktes soll der Begriff der „Wohlfahrt“ treten, gewissermaßen als Optimierungspunkt zwischen den Begrenzungen des „Raumschiffs Erde“ und den Konsumansprüchen des einzelnen.

Diese Verwendung von „Wohlfahrt“ setzt allerdings ihre Qualifizierbarkeit voraus, ein bekanntlich außerordentlich schwieriges Problem, dessen Lösung mit Hilfe der Entwicklung von gesellschaftlichen Kennziffern (social indicators) noch ganz am Anfang steht¹⁶⁾.

Immerhin ist deutlich, daß der Begriff der „Wohlfahrt“ eine neue Definition des Wachstums erlauben würde. „Wirtschaftswachstum ist kein Ziel an sich: Der erwünschte Zuwachs oder Abbau des realen Sozialprodukts ist nur Reflex der Förderung der Wohlfahrt.“¹⁷⁾ Das heißt, eine am Begriff der Wohlfahrt orientierte Wirtschaftspolitik könnte das Wachstum nach den realen Erfordernissen der Bevölkerung steuern und wäre nicht an das Gesetz der Kapitalexpansion gebunden.

Ob dies freilich ohne tiefgreifende Veränderung der ganzen Wirtschaftsstruktur möglich ist, erscheint fraglich, auch wenn Frey selbst hinsichtlich der Neuorientierung der Wirtschaft „auf die Förderung der Wohlfahrt an Stelle des Wachstums des Sozialprodukts“

¹⁵⁾ H. C. Binswanger, Eine umweltkonforme Wirtschaftsordnung, a. a. O., S. 140.

¹⁶⁾ Frey, a. a. O., S. 33 f. Zur Einführung in das Problem der sozialen Indikatoren vgl. W. Zapf, Lebensqualität und soziale Indikatoren, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1972, S. 267—279. Die Schwierigkeit der Bestimmung von „Wohlfahrt“ erhellt aus der folgenden These von Zapf: „Wie also kann man die Dimensionen der Lebensqualität bestimmen? Meine Antwort oder These ist: In wissenschaftlichem Dialog und politischer Auseinandersetzung, deren letzter Bezugspunkt die Zufriedenheit der Individuen zu sein hat, die aber manifeste Zufriedenheit zunächst selbst in Frage stellen müssen.“ S. 276.

¹⁷⁾ A. a. O., S. 78.

eher optimistisch ist. „Wenn das Wachstum einer Wirtschaft nicht als Ziel an sich betrachtet wird, müssen sich die Zuwachsraten und das Niveau des realen Sozialprodukts an die auf Grund der Maximierung der Wohlfahrt festgelegten Werte anpassen können.“ Einen Beweis für dieses „müssen“ kann Frey allerdings nach eigener Aussage nicht erbringen; das bleibt eine offene Frage¹⁸⁾.

Auch wenn wir hier nur erste theoretische Ansätze vor uns haben, so ist doch deutlich, daß der Kapitalismus in seiner klassischen Form zu tiefgreifenden Korrekturen genötigt wird. Ob er zu solchen Korrekturen auch fähig ist, hängt wahrscheinlich mit der Frage zusammen, wo sein eigentliches Movens, seine primäre Ursache liegt. Wenn dieses Movens — wie nach Marx und Sombart — ein abstrakter Prozeß ist, nämlich die am Profit orientierte Akkumulation oder Reproduktion des Kapitals, so ist mit einer grundsätzlichen Begrenzung des realen wirtschaftlichen Wachstums auch der Kapitalismus am Ende.

Liegt dieses Movens dagegen, wie der junge Schumpeter meinte, im „nichthedonistischen Unternehmertyp“¹⁹⁾, oder im Sinne von McClelland in dem nicht weiter ableitbaren Willen zur Leistung²⁰⁾, so ist unter veränderten äußeren Bedingungen fast jede beliebige Neuorientierung des kapitalistischen Systems denkbar.

Freilich, was sich als theoretischer Entwurf auf dem Papier so plausibel ausnimmt, wird erst bei der Übertragung in die Wirklichkeit zeigen, welche unabsehbaren gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Folgen im einzelnen damit verbunden sind. —

Die Bedeutung des Wirtschaftswachstums für die marxistische Theorie

Wenn wir uns nun der anderen herrschenden Gesellschaftstheorie zuwenden, dem Marxismus, so wird auch diese Theorie in unserem Zusammenhang nur unter dem Gesichtspunkt zu prüfen sein, wie sie sich zum wirtschaftlichen Wachstum verhält.

Wir haben oben schon darauf hingewiesen, daß Karl Marx im „Kommunistischen Manifest“ ebenso unbefangen wie nachdrücklich die Forderung aufstellt, „der Bourgeoisie nach und nach alles Kapital zu entreißen, alle Produk-

¹⁸⁾ A. a. O., S. 80. Hervorhebung im Original.

¹⁹⁾ Joseph Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 1912, insbes. S. 170 ff.

²⁰⁾ David C. McClelland, The Achieving Society, Princeton, 1961. Dt. Die Leistungsgesellschaft. Psychologische Analyse der Voraussetzungen wirtschaftlicher Entwicklung, 1966.

tionsinstrumente in den Händen des Staates, d. h. des als herrschende Klasse organisierten Proletariats zu zentralisieren und die Masse der Produktionskräfte möglichst rasch zu vermehren.“²¹⁾

Eine möglichst rasche Vermehrung der Masse der Produktionskräfte bedeutet selbstverständlich nichts anderes als wirtschaftliches Wachstum. Und es ist nicht schwer, in der bisherigen Geschichte der marxistischen Theorie und Praxis diese Forderung nach unablässiger Steigerung des Wirtschaftswachstums als ein schlechthin dominierendes Element nachzuweisen. So heißt es etwa in der bekannten Rede Lenins vor dem VIII. Gesamtrussischen Sowjetkongreß im Dezember 1920: „Politik treiben haben wir zweifellos gelernt, hier kann man uns nichts vormachen, hier haben wir festen Boden unter den Füßen. Mit der Wirtschaft aber steht es schlecht. Die beste Politik ist von nun an — weniger Politik. Haltet euch mehr an die Ingenieure und Agronomen, lernt von ihnen, kontrolliert ihre Arbeit, verwandelt die Kongresse und Konferenzen ... in Organe der Überprüfung der wirtschaftlichen Erfolge, in Organe, in denen wir den wirtschaftlichen Aufbau gründlich erlernen können.“ „Kommunismus“, so formuliert Lenin in der gleichen Rede, und nicht zufällig ist diese Formulierung zu einer Art Losungswort der Revolution geworden, „Kommunismus — das ist Sowjetmacht plus Elektrifizierung des ganzen Landes... Erst dann, wenn das Land elektrifiziert ist, wenn die Industrie, die Landwirtschaft und das Verkehrswesen eine moderne großindustrielle technische Grundlage erhalten, erst dann werden wir endgültig gesiegt haben.“ Am Ende taucht dann die Vision eines Landes auf, das „sich mit einem dichten Netz von elektrischen Kraftwerken und mächtigen technischen Anlagen bedeckt haben wird“. Dann, so schließt Lenin, „wird unser kommunistischer Wirtschaftsaufbau zum Vorbild für das kommende sozialistische Europa und Asien werden“²²⁾.

Daß der Tenor dieser Rede nicht nur für die historische Epoche des Übergangs vom Agrarstaat zum Industriestaat gilt, sondern daß auch im sozialistischen Industriestaat die Forderung nach unablässiger Steigerung der Produktivkräfte weiter besteht, zeigt beispielhaft das Programm der SED. Dort wird genau im Sinne des „Kommunistischen Manifests“ formuliert: „Umfassender Aufbau des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik heißt: die nationale Volkswirtschaft der Deutschen De-

²¹⁾ Siehe oben S. 4.

²²⁾ W. I. Lenin, Werke, Dietz Verlag Berlin, 1966³, Bd. 31, S. 511 ff.

mokratischen Republik zu entwickeln, die Produktion und die Arbeitsproduktivität auf der Grundlage des höchsten Standes der Wissenschaft und Technik weiter rasch zu steigern, um das Leben der Werktätigen angenehm und schön zu gestalten, um ihre wachsenden Bedürfnisse besser zu befriedigen; das Prinzip ‚Jeder nach seinen Fähigkeiten — jedem nach seiner Leistung‘ voll verwirklichen.“²³⁾

Die entscheidende Frage auch im Sinne der marxistischen Theorie ist natürlich die nach den Zielen dieses Wachstums. Das SED-Programm formuliert diese Ziele zunächst eher bürgerlich: angenehmere Lebensgestaltung und bessere Bedürfnisbefriedigung der Werktätigen. Erst im Schlußzitat leuchtet etwas auf von der Erwartung, die sich mit der ständig wachsenden Wirtschaftskraft der sozialistischen Länder verbindet. Die Verteilung des Produktionsertrages nach dem Leistungsprinzip gilt zwar noch für die erste, niedere Phase der kommunistischen Gesellschaft. Aber das Zitat weist in dieser Form doch zugleich darüber hinaus auf jene höhere Phase, wo allein das Bedürfnisprinzip noch herrschen wird, so wie sie Marx in einem berühmten Abschnitt der „Kritik des Gothaer Programms“ von 1875 beschrieben hat:

„In einer höheren Phase der kommunistischen Gesellschaft“, heißt es da, „nachdem die knechtende Unterordnung der Individuen unter die Teilung der Arbeit, damit auch der Gegensatz geistiger und körperlicher Arbeit verschwunden ist; nachdem die Arbeit nicht nur Mittel zum Leben, sondern selbst das erste Lebensbedürfnis geworden; nachdem mit der allseitigen Entwicklung der Individuen auch die Produktionskräfte gewachsen sind und alle Springkräfte des genossenschaftlichen Reichtums voller fließen — erst dann kann der enge bürgerliche Rechtshorizont ganz überschritten werden und die Gesellschaft auf ihre Fahnen schreiben: Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen!“²⁴⁾

In diesem Zusammenhang wird die entscheidende Bedeutung des Wirtschaftswachstums für die marxistische Theorie sichtbar. In der Steigerung der Produktivkräfte liegt der Weg zum Reich der Freiheit. Und dieses Reich der Freiheit — das Reich, „in dem alle Springkräfte des genossenschaftlichen Reichtums voller fließen“ — setzt faktisch die Möglich-

²³⁾ Zitiert nach: Marxistische Philosophie, Lehrbuch, hrsg. v. A. Kosing, Dietz Verlag Berlin, 1967, S. 657.

²⁴⁾ Karl Marx, Werke, a. a. O., Bd. III, 2, 1960, S. 1024. Vgl. dazu auch B. Meißner, Fortschrittsgedanke und gesellschaftliche Transformation in der marxistisch-leninistischen Ideologie, in: Die Idee des Fortschritts, hrsg. v. E. Burck, 1963, S. 115.

keit einer unbegrenzt produktiven Volkswirtschaft voraus.

Sozialistische Theoretiker der Gegenwart

Ein Blick auf drei sozialistische Theoretiker der Gegenwart mag das bestätigen.

So sieht Ernst Bloch, „wenn endlich das Gesetz des Sozialismus: maximale Bedarfsdeckung auf dem Stand der höchsten Technik, das Gesetz des Kapitalismus: maximaler Profit, abgelöst hat“, schlechthin unermessliche technisch-industrielle Möglichkeiten voraus²⁵⁾: „Wie die Kettenreaktionen auf der Sonne uns Wärme, Licht und Leben bringen, so schafft die Atomenergie, in anderer Maschinerie als der der Bombe, in der blauen Atmosphäre des Friedens aus Wüste Fruchland, aus Eis Frühling. Einige hundert Pfund Uranium und Thorium würden ausreichen, die Sahara und die Wüste Gobi verschwinden zu lassen, Sibirien und Nordkanada, Grönland und die Antarktis zur Riviera zu verwandeln.“²⁶⁾

Hier wird unübersehbar deutlich, daß die Idee bestimmter ökologischer Grenzen der marxistischen Gesellschaftstheorie und ihren Konsequenzen nicht weniger radikal widerspricht als dem Kapitalismus. Bloch geht so unbefangen mit der Atomenergie, mit Wüsten und Eiszonen um, als gäbe es weder Strahlungs- noch Klimaprobleme und als wüßten wir nicht, daß schon geringfügige globale Temperaturschwankungen unübersehbare Folgen für das Erdklima haben können²⁷⁾.

Etwas anders, aber im Prinzip ähnlich, liegen die Dinge bei Herbert Marcuse. In seiner grundlegenden Arbeit „Triebstruktur und Gesellschaft“ stellt er bekanntlich die These auf, daß die Aufhebung der Herrschaft von Menschen über Menschen erst mit der Ablösung des Leistungsprinzips durch das Lustprinzip erfolgen könne und werde. Marcuse stellt sich dabei natürlich die Frage, „ob vernünftigerweise ein Kulturstand vorstellbar ist, in dem menschliche Bedürfnisse in einer Weise und in einem Maße befriedigt werden, die die Abschaffung der zusätzlichen Unterdrückung erlauben“²⁸⁾. Im Gegensatz zu Freud, der die

Möglichkeit von Zivilisation von zahlreichen quantitativen und qualitativen Triebeinschränkungen abhängig sieht, glaubt Marcuse, daß „die Entstehung eines neuen, nicht repressiven Realitätsprinzips die gesellschaftliche Organisation ändern [würde], statt sie zu zerstören: die Befreiung des Eros könnte neue dauerhafte Werkbeziehungen schaffen“²⁹⁾. Voraussetzung dafür ist jedoch die hinsichtlich irgendwelcher Grenzen ganz unreflektiert angenommene totale Industrialisierung der Welt: „Je vollständiger die Entfremdung der Arbeit, desto größer das Potential der Freiheit: die totale Automation wäre hier das Optimum.“ Der „Fortschritt über das Leistungsprinzip hinaus“ ist nur „auf der Grundlage der Errungenschaften des Leistungsprinzips möglich“. Die Voraussetzung des wahren Kampfes um die Freiheit, nämlich des Kampfes „gegen jede Beschränkung des freien Spiels der menschlichen Fähigkeiten, gegen Mühsal, Krankheit und Tod“, ist auch hier faktisch eine vollautomatisch funktionierende und unbegrenzt produzierende Volkswirtschaft³⁰⁾.

Mag man Bloch und Marcuse zugute halten, daß ihre Arbeiten in den 40er und frühen 50er Jahren in Amerika entstanden und daß sie gerade in diesem Punkt auch etwas von dem damals noch grenzenlosen technischen Optimismus Amerikas aufgenommen haben, so gilt dies für Ernest Mandels „Marxistische Wirtschaftstheorie“ aus dem Jahre 1970 nicht. Aber auch für Mandel scheint die Steigerung der Produktivitätskräfte als solche ohne Probleme zu sein. „Damit allen Menschen der Welt ein Überfluß an Industriegütern zur Verfügung steht, müssen also die Produktionskräfte stark gesteigert werden. Die Entfaltung der Produktionskräfte bedeutet, daß die gegenwärtige Industrieproduktion der Welt verdoppelt, wenn nicht verdreifacht werden muß.“³¹⁾ Und das will Mandel nicht etwa nur auf die industriell noch wenig entwickelten Länder beziehen. Nein, „selbst in Europa sind ungeheure Anstrengungen erforderlich, um allen Menschen jenen optimalen Lebensstandard zu vermitteln, den Wissenschaft und Technik heute möglich machen“³²⁾.

Selbstverständlich ist auch für Mandel das Wirtschaftswachstum kein Ziel an sich, sondern lediglich die Voraussetzung für die Realisierung des Reichs der Freiheit. Dieses Reich aber wird, wie bei Marx, Bloch und Marcuse, ermöglicht durch eine grundsätzlich

²⁵⁾ Ernst Bloch, Das Prinzip Hoffnung (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft), 1973, 2. Bd., S. 771.

²⁶⁾ A. a. O., S. 175. Vgl. auch die charakteristische Polemik Blochs gegen Malthus, a. a. O., S. 542 ff.

²⁷⁾ Vgl. dazu etwa H. Flohn, Klimaschwankungen und Klimamodifikation. Fakten und Probleme, in: Mitteilungen der Deutschen Forschungsgemeinschaft, 2/73, S. 31–40.

²⁸⁾ H. Marcuse, Triebstruktur und Gesellschaft. Ein philosophischer Beitrag zu Sigmund Freud, Frankfurt 1965, S. 151. Es geht dabei um „die Realisierung des Prinzips: ‚Jedem nach seinen Bedürfnissen‘“. S. 150.

²⁹⁾ A. a. O., S. 154.

³⁰⁾ A. a. O., S. 155 f.

³¹⁾ Ernest Mandel, Marxistische Wirtschaftstheorie, Frankfurt 1970, S. 647.

³²⁾ A. a. O., S. 649.

unbegrenzt produktive Volkswirtschaft, die vorab sämtliche dringenden Bedürfnisse aller Menschen befriedigt. Über ein weiteres Wachstum hinaus — das grundsätzlich immer denkbar ist — bestimmen „die Bürger der sozialistischen Gesellschaft“ in „freier Entscheidung“ selbst. „Die Möglichkeit einer echten Wahl zwischen zusätzlichem Reichtum und zusätzlicher Freiheit wird erstmals in einer sozialistischen Gesellschaft, die ihren Bürgern einen Überfluß an Gütern und Diensten sichert, gegeben sein.“³³⁾

Das Ziel der marxistischen Lehre, die Aufhebung der Herrschaft von Menschen über Menschen, setzt, jedenfalls bisher, in allen ihren theoretischen Spielarten eine unbegrenzte produktive Volkswirtschaft als Selbstverständlichkeit voraus. Diese merkwürdige Selbstverständlichkeit hängt mit dem marxistischen Grunddogma zusammen, daß alle Probleme ausschließlich auf der Seite der Produktionsverhältnisse, niemals dagegen auf der Seite der Produktionskräfte entstehen.

Das „erste umfassende deutsche Lehrbuch der marxistisch-leninistischen Philosophie“ erläutert das im Zusammenhang mit dem marxistischen Verständnis der „technischen Revolution“. „Umfang, Inhalt, Tempo, Richtung sowie die sozialen und menschlichen Probleme der technischen Revolution erhalten von den herrschenden Produktionsverhältnissen ihr Gepräge.“ Deshalb wird davor gewarnt, „der Form nach analoge Erscheinungen der technischen Revolution im Kapitalismus und Sozialismus“ zu verabsolutieren. Mögen sich deshalb die Steigerung des Produktionsumfangs, die angewandten Technologien, ja sogar die Organisationsformen der Produktion in beiden Systemen gleichen wie ein Ei dem anderen — sie sind gleichwohl völlig unterschiedlich zu beurteilen. „Die technische Revolution ist auf der einen Seite eingebettet in die allgemeine Krise und in den Untergang des Kapitalismus. Auf der anderen Seite fällt sie zeitlich zusammen mit dem Aufbau des Sozialismus und Kommunismus . . .“³⁴⁾

Die Parallelität des wirtschaftlichen und industriellen Wachstums im Kapitalismus und Sozialismus läßt sich unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten möglicherweise als eine Scheinparallelität definieren. Unter dem Gesichtspunkt ökologischer Grenzen jedoch wird aus der Scheinparallelität eine reale Parallelität. Wenn es beispielsweise für die Welt eine Grenze der Energieproduktion gibt, ist es völlig gleichgültig, unter welchen Produktionsver-

hältnissen der entscheidende Zuwachs produziert wurde.

Die Forderung raschen wirtschaftlichen Wachstums einerseits, die für alle marxistischen Entwürfe charakteristisch ist, die These von der „Unschuld“ der Produktivkräfte andererseits machen es verständlich, daß die sozialistischen Theoretiker sich mit der Idee der Grenze offensichtlich schwer tun. Zum Teil wird einfach bestritten, daß die Problematik für den Sozialismus überhaupt existiert. So stellt etwa E. Rechtziegler die Meadows-Studie lediglich als „eine — äußerst globale — Modellanalyse des kapitalistischen Systems dar. Sie zeigt die Folgen und die Grenzen eines anarchischen, auf kapitalistischer Profitwirtschaft beruhenden Wachstums mit dem Ziel, das imperialistische System stabilisieren zu helfen.“³⁵⁾ Nur ganz andeutungsweise räumt Rechtziegler ein, daß auch für sozialistische Länder „der wissenschaftlich-technische Fortschritt und das wirtschaftliche Wachstum nicht wenige und ernste Probleme für die Reproduktion der natürlichen Umwelt aufwerfen“. Zu ihrer Lösung steht im Sozialismus freilich alles bereit: „Die sozialistischen Produktionsverhältnisse bieten für ein solches Herangehen die beste Gewähr.“³⁶⁾ Deshalb muß auch zwischen Wachstum und Wachstum klar unterschieden werden: „Wirtschaftliches Wachstum, dessen Ziel nicht die Selbstverwertung des Kapitals, sondern das Wohlergehen der Werktätigen ist, führt nicht zum ‚Kollaps‘, sondern zum Wachstum der Menschheit.“ Im übrigen ist die Studie für Rechtziegler nicht nur Ausdruck der sich verschärfenden Krise des Kapitalismus, sondern auch ein Zeichen dafür, daß die bürgerlichen Ideologien zu immer „raffinierten apologetischen Methoden im ideologischen Kampf“ greifen, indem sie die Krise des Kapitalismus „in eine Krise der ‚industriellen Gesellschaft‘ umzufälschen“ versuchen³⁷⁾.

³⁵⁾ E. Rechtziegler, Grenzen des Wachstums oder Krise des Imperialismus?, in: Institut für Internationale Politik und Wirtschaft. Berichte, H. 8/72, S. 17.

³⁶⁾ A. a. O., S. 19.

³⁷⁾ A. a. O., S. 23 f. Als einen besonderen Trick der Großindustrie begreift auch C. Koch, wenn ich seine etwas sonderbare Argumentation recht verstanden habe, den Ansatz und die Ergebnisse der Studie. Vgl. C. Koch, Mystifikationen der „Wachstumskrise“, in: Merkur, 27. Jg. 1973, S. 80—83, und die Erwiderung von G. Picht ebenfalls im Merkur, 27. Jg. 1973, S. 217, Anm. 3. Während die Linke hier also die Rechten am Werke sieht, vermutet die Rechte in der Studie einen Coup der Linken: „In Klartext übersetzt heißt dies die globale Diktatur einer linken Intellektuellen- und Technokraten-gruppe . . .“ „Die Studie ist ein Dokument der bekannten Geschichtsferne der Linken.“ H. Bader, Grenzen des Wachstums, in: Criticon, Konservative Zeitschrift, H. 14/1972, S. 255.

³³⁾ A. a. O., S. 727 f.

³⁴⁾ Marxistische Philosophie, a. a. O., S. 161 f.

Auch wenn gründliche Auseinandersetzungen mit dem ganzen Problemkreis aus marxistischer Sicht bisher weithin zu fehlen scheinen, so gibt es doch einzelne Arbeiten, die sehr viel behutsamer argumentieren. Das trifft etwa auf die Arbeit von Günter Hermann zu, der nicht nur die Problematik ökologischer Grenzbedingungen sieht und beschreibt, sondern in diesem Zusammenhang auch deutliche Kritik an der Vorstellung übt, die sozialistische Gesellschaft der Zukunft könne für jede beliebige Zahl von Menschen eine unbegrenzte Zahl von Konsumgütern bereitstellen. „Es bleibt die Frage“, schließt Hermann seinen Aufsatz, „ob es maximalen Konsum einer maximalen Menschenzahl für unbegrenzte Zeit geben kann. Vielmehr verlangt die Optimierung (nicht Maximierung) des Systems Mensch-Umwelt unter Berücksichtigung humanistischer Traditionen und Zielstellungen die rationelle, angemessene Nutzung der Natur, die auch einen bewußten Konsum und nötigenfalls Konsumverzicht einschließt. Auch hier kann ‚das wahre Reich der Freiheit‘ nur auf der Basis der Notwendigkeiten blühen. Im Bereich dieser Notwendigkeiten bleibt die Technik ein unverzichtbares Werkzeug zur Daseinserhaltung und -gestaltung. Technik und Umweltschutz begegnen sich dann aber nicht als Widersprüche, sondern als Faktoren, die sich wechselseitig bedingen und ergänzen.“³⁸⁾

Privatwirtschaft oder Planwirtschaft?

Die Frage, ob am Ende ein privatwirtschaftliches oder ein planwirtschaftliches System, ob der kapitalistische oder der sozialistische Ansatz die Probleme eines begrenzten Wachstums besser zu meistern vermag, wird viel diskutiert. Im allgemeinen werden dabei die planwirtschaftlichen Systeme bevorzugt, weil die anstehenden Probleme einer zentralen Steuerung zu bedürfen scheinen. So argumentiert etwa Gerhard Helmut Schwabe, obwohl er die gemeinsame Bindung beider Systeme an den materiellen Fortschritt durchaus sieht, doch ganz im Sinne dieser *opinio communis*, daß der Fachmann in einem sozialistischen System, „wenn er sich auf das Gemeinwohl oder kollektive Interessen stützen kann“, ein weit größeres Gewicht besitzt „als in der ‚freien Wirtschaft‘. Damit können Fehlentwicklungen und ökologische Schäden um so erfolgreicher verhindert werden, als Privatinteressen einer

strengerer Kontrolle unterliegen.“³⁹⁾ Dieses Argument wäre nur stichhaltig, wenn die sozialistische Gesellschaft als Unternehmer eine klare ökologische Konzeption hätte. Davon kann jedoch, wie wir gesehen haben, keine Rede sein. Bietet das Gegenüber von Staat und privater Wirtschaft im kapitalistischen System wenigstens die Möglichkeit der Kontrolle, so fällt diese Möglichkeit in einem System, in dem der Staat selbst die Gewinnmaximierung betreibt, weg. „In der Marktwirtschaft“, stellt darum Hans Christoph Binswanger mit Recht fest, „kann zwar der Staat im Hinblick auf den Umweltschutz viel eher eine Kontrollfunktion ausüben als in der sozialistischen Planwirtschaft; denn der sozialistische Staat gerät mit sich selbst in Konflikt, wenn er den Umweltschutz verwirklichen will. In der Marktwirtschaft kann demgegenüber der Staat dem privaten Unternehmer entgegen treten und so eine ‚countervailing-power‘-Funktion ausüben.“⁴⁰⁾

In Wirklichkeit freilich, so meint Binswanger, sei auch in der Marktwirtschaft der Staat aus fiskalischen Gründen — nämlich als Urheber der Geldvermehrung und der Inflation — „primär auf Umweltschädigung“ eingestellt. Ob das richtig ist, wird sich zeigen. Sicher ist, daß im Augenblick die Sensibilisierung für mögliche Gefahren aus dieser Richtung im Westen sehr viel größer ist als im Osten.

In dem umfangreichen Bericht des Politbüros der SED an die 9. Tagung des Zentralkomitees, den Erich Honecker am 28. Mai 1973 erstattete, sucht man beispielsweise vergeblich nach Hinweisen auf Umweltprobleme, geschweige daß die Idee möglicher ökologischer Grenzen irgendwo in Sicht käme. Der Begriff der Krise wird noch immer nur im Zusammenhang mit dem Kapitalismus gebraucht, während der Beweis für die Zukunft des Sozialismus im wesentlichen aus dem ständig steigenden Wirtschaftswachstum geführt wird. „Unsere Länder“, sagte Honecker, „haben ein hohes Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung zu verzeichnen . . . Die Gemeinschaft der RGW-Länder ist die dynamischste Wirtschaftsregion der Welt.“ Und im Blick auf die Wirtschaftsprobleme der DDR heißt es, daß in der ersten Hälfte des Fünfjahresplanes zunächst die Aufgabe zu lösen war, „die Wirtschaft zu konsolidieren, einen neuen Aufschwung zu ermöglichen und wieder ein höheres Wachstumstempo zu er-

³⁸⁾ G. Hermann in: Technik und Umweltschutz — Erfassung und Auswirkungen von Luftverunreinigungen, VEB Deutscher Verlag für Grundstoffindustrie, Leipzig 1972. Zitiert nach dem Abdruck in: Umwelt, 2/73, S. 19.

³⁹⁾ G. H. Schwabe, Zur Mechanik der Okokatastrophe, in: Ökologie und Lebensschutz in internationaler Sicht, hrsg. v. H. Sioli, 1973, S. 380.

⁴⁰⁾ H. C. Binswanger, Eine umweltkonforme Wirtschaftsordnung, in: Umweltschutz und Wirtschaftswachstum, a. a. O., S. 135 f.

reichen ... Mehr und mehr tritt aber nun die Notwendigkeit in den Vordergrund, das erreichte Entwicklungstempo auf lange Sicht stabil zu gewährleisten.“⁴¹⁾

Man muß diesen noch völlig am wirtschaftlichen Wachstum orientierten Bericht mit der Regierungserklärung Willy Brandts vom 18. Januar 1973 vergleichen, um den verschiedenen Stand zumindest des Problembewußtseins vor Augen zu haben. Angesichts von „Lärm, Luft- und Wasserverschmutzung“ sieht Brandt „die Vorteile des wirtschaftlichen Wachstums“ in Frage gestellt. Er warnt freilich davor, „den Ausweg etwa in einer generellen Einschränkung des Wachstums und der Produktivität zu sehen“; vielmehr versteht er die Umweltproblematik als eine Herausforderung, der durch „umweltfreundliche Produkte und neue Technologien“, aber auch etwa durch verbesserte Siedlungsstrukturen zu begegnen sei⁴²⁾.

Regierungserklärungen sind keine Handbücher der Gesellschaftstheorie. Aber sie verdeutlichen doch, welchen Stellenwert bestimmte Probleme im öffentlichen Bewußtsein einnehmen oder einnehmen sollen. Man kann natürlich der Meinung sein, die Grenzwertproblematik existiere für den Sozialismus nicht. Wer diese Meinung nicht teilt — und sie ist in der Tat objektiv nicht zu begründen —, kann feststellen, daß die westlichen Industriegesellschaften nicht nur weit stärker sensibilisiert sind, sondern auch die theoretische und praktische Bearbeitung der Grenzwertproblematik in sehr viel größerem Umfang in Angriff genommen haben.

Schließlich sei noch kurz auf die Frage eingegangen, welche Probleme die Idee der Grenze für den Liberalismus aufwirft. Wenn der Grundgedanke des Liberalismus „in seinem unbedingten Eintreten für die Freiheit des einzelnen“ liegt, „in seiner Überzeugung, daß das Recht des einzelnen Menschen den Vorrang hat vor den Rechten überindividueller Gemeinschaften und Gesellschaften“⁴³⁾, so scheinen die ökologischen Grenzen der Menschheit zugleich die Grenzen des Liberalismus zu

⁴¹⁾ Neues Deutschland v. 29. 5. 1973, S. 4 f. Das „Weltproblem, den wachsenden Energie- und Rohstoffbedarf zu decken“, und die daraus folgende Aufgabe, „den Aufwand an Material und Rohstoff je 100 Mark Warenproduktion“ zu senken, kommt im Bericht nur beiläufig als Frage der wirtschaftlichen Effektivität und des wirtschaftlichen Wachstumsspielraums in den Blick.

⁴²⁾ Regierungserklärung des zweiten Kabinetts Brandt/Scheel vom 18. Januar 1973, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1973), S. 31 ff.

⁴³⁾ K. Scholder, Liberalismus, in: Politik für Nichtpolitiker, hrsg. v. H. J. Schultz, Bd. 1, 1969, S. 288.

markieren. In der Tat wartet eine globale Notstandsplanung mit Vorschlägen auf, die praktisch eine Weltdiktatur voraussetzen und die mit unseren Vorstellungen von der Freiheit und Würde des Menschen nichts mehr zu tun haben. Insbesondere manche Überlegungen zur Bevölkerungskontrolle greifen zum Teil weit in die individuellen Rechte des einzelnen ein⁴⁴⁾.

Es gibt bisher noch kaum Überlegungen, ob und wie hier entstehende Spannungen ausgeglichen werden können⁴⁵⁾. Vergegenwärtigt man sich die Grenzproblematik mit all ihren Folgen, so muten viele der heute mit so großem theoretischen Aufwand geführten Diskussionen über das richtige Gesellschaftsmodell — vorsichtig ausgedrückt — etwas verspätet an. Aber schließlich haben auch hundert Jahre nach der Entdeckung des Kopernikus noch zahlreiche Gelehrte an der Weiterentwicklung und Vervollkommnung der geozentrischen Theorie gearbeitet.

Das Dilemma des Fortschritts

Die herrschenden Ideologien werden — soweit sie am Wachstum orientiert sind — durch die Idee der Grenze zu bestimmten Veränderungs- und Anpassungsprozessen genötigt. Erste Konturen dieser Prozesse sind im öffentlichen Bewußtsein und in der wissenschaftlichen Diskussion, aber auch in Wirtschaft, Rechtsprechung und Verwaltung in den Industriestaaten beider Hemisphären — wenn auch abgestuft — bereits deutlich erkennbar⁴⁶⁾. Die Frage ist nun freilich, ob Veränderungs- und Anpassungsprozesse noch genügen. Denn es mehren sich die Stimmen, die statt Veränderung und Anpassung der herrschenden Systeme ein völlig neues Verhältnis des Menschen zu seiner Welt fordern, eine neue Gesellschaft, eine neue Ethik, eine neue Wissenschaft und eine neue Religion. Kapitalismus und Sozialismus gelten hier, jedenfalls in ihren

⁴⁴⁾ Vgl. dazu den kurzen Überblick bei Bruno S. Frey, Umweltökonomie, a. a. O., S. 97 ff. Auch die von Amery und anderen diskutierte Möglichkeit einer „globalen Diktatur“ gehört in diesen Zusammenhang. (Vgl. oben Anm. 1).

⁴⁵⁾ Zum Problem der Freiheit in einer endlichen Welt vgl. K. Scholder, Grenzen der Zukunft, a. a. O., S. 109 f.

⁴⁶⁾ Für die Bundesrepublik etwa liegt das Umweltprogramm der Bundesregierung und ein umfangreicher Materialienband dazu vor; eine Reihe neuer Gesetze, vom Benzin-Blei-Gesetz über das Umweltstatistik-Gesetz bis zum Abwasserabgabengesetz befinden sich in Vorbereitung oder sind schon verabschiedet; Umweltprobleme beschäftigen Bürgerinitiativen und Forschungsgruppen. Das alles wird langsam, aber merklich zu einer Veränderung des allgemeinen Bewußtseins und der objektiven Situation führen.

gegenwärtigen Formen, als Zwillingsgeschwister des Fortschrittsglaubens, der überwunden werden muß, und die neue Welt wird darum gleichsam jenseits dieser Ideologien gesucht.

Grover Foley hat dieses heute weitverbreitete Gefühl eindrucksvoll formuliert: „Letztlich berühren beide Probleme, die nukleare und die ökologische Katastrophe, die Quellen der menschlichen Natur: Ethik und Religion des Menschen. Nicht nur die Technologie und auch nicht nur unsere gesellschaftlichen und politischen Strukturen (so erstarrt und hoffnungslos sie auch sind) müssen wir verändern, sondern die Menschen selbst. Und solange wir uns dieser Aufgabe nicht direkt stellen und einen Weg zur Veränderung des Menschen finden, führen wir bloße Rückzugsgefechte. Die Fluten der Zerstörung werden hereinbrechen, und wenn wir noch so viele Sandsäcke am Strand aufhäufen, und zwar nicht irgendwann in ferner Zukunft, sondern wahrscheinlich in fünf bis fünfzehn Jahren.“ Wenn die Menschheit nicht durch einen Atomkrieg aufgeschreckt und aufgerüttelt wird, sieht Foley nur zwei Alternativen: „Entweder ein vollständiger Wandel unserer Ziele und Werte, so durchschlagend wie eine altmodische religiöse Bekehrung, oder den Schluß, den Robert Oppenheimer kurz vor seinem Tod gezogen hat: das Abtreten der Zivilisation, bevor die Zivilisation das Abtreten des Menschen bewirken kann“⁴⁷⁾.

Neuromantische Gegenkultur

Daß diese apodiktischen Formulierungen ins Zentrum unseres Problems zielen, ist offenkundig. Denn Entwicklung, Wachstum und Fortschritt sind Wertbegriffe, die auf dem Weg über menschliche Entscheidungen jenen Prozeß in Gang gesetzt haben, dessen Grenzen jetzt in Sicht kommen. Was liegt also näher, als jene Wertbegriffe zu überprüfen und womöglich zu ändern? So heißt es denn auch in der „Kritischen Würdigung“ der Studie durch den „Club of Rome“, daß die Ergebnisse der Untersuchungen „trotz der materiellen Ausrichtung des Modells“ die Notwendigkeit zeigten, „die grundlegenden Wertmaßstäbe in unserer Gesellschaft zu ändern“⁴⁸⁾.

⁴⁷⁾ G. Foley, Sind wir am Ende? Amerikanische Zukunftsprognosen, in: Frankfurter Hefte, 26. Jg. 1971, S. 746 und 749.

⁴⁸⁾ Meadows a. a. O., S. 167. Die Forderung nach einer solchen grundsätzlichen Änderung unserer Wertvorstellungen taucht heute in nahezu allen Untersuchungen auf, die sich mit der „ökologischen Krise“ beschäftigen. Vgl. für viele andere Carl Amery, Das Ende der Vorsehung, a. a. O., S. 221 ff.; G. H. Schwabe, Zur Mechanik der Okokatastrophe, a. a. O., S. 382 ff.; G. Picht, Wir brauchen neue

Was aber bedeutet „ein vollständiger Wandel unserer Ziele und Werte“, die Veränderung der „grundlegenden Wertmaßstäbe in unserer Gesellschaft“? Es gibt einige — nicht sehr viele — Versuche, diese Frage zu beantworten.

Wir beginnen ihre Erörterung mit einigen Sätzen von Karl Löwith, in denen das Problem und bestimmte Lösungsansätze recht genau bezeichnet sind; „Die Frage ist“, so schrieb Löwith 1963, „gibt es für uns noch eine Instanz, die den an sich maßlosen Fortschritt begrenzen könnte, oder ist es unaufhaltsam, daß *der Mensch alles machen wird, was er machen kann?*“⁴⁹⁾

Diese Frage ist inzwischen zu einer schon fast klassischen Formulierung unserer Verlegenheit geworden, und auch die folgenden Überzeugungen Löwiths werden heute vielfach wiederholt. Löwith sieht „an diesem entscheidenden Punkt“ einen Unterschied zwischen dem griechischen und dem modernen, nachchristlichen Denken. Während im griechischen Denken, gerade auch im Mythos von Prometheus, „eine heilige Scheu vor jedem Eingriff in die Mächte der Natur“ bewahrt geblieben ist, scheint heute „jede Scheu verschwunden zu sein“. Löwith meint, daß in unserem naturwissenschaftlichen Verhältnis zur Welt, das diese nur als „ein in mathematischen Gleichungen darstellbares Beziehungssystem von Energiequanten“ verstehe, der entscheidende Fehler liegt, und er folgert deshalb: „Und solange wir nicht unser gesamtes Verhältnis zur Welt, und damit zur Zeit, von Grund aus revidieren, sondern mit der biblischen Schöpfungsgeschichte und den christlichen Begründern der modernen Naturwissenschaft voraussetzen, daß die Welt der Natur *für den Menschen* da ist, ist nicht abzusehen, wie sich an dem Dilemma des Fortschritts etwas ändern sollte.“⁵⁰⁾

Das gesamte Verhältnis zur Welt und damit zur Zeit zu revidieren: dies ist nun in der Tat das Ziel jenes radikalen Versuchs, den Theodore Roszak unter dem Begriff der „Gegen-

Überzeugungen. Von der Wechselwirkung zwischen Wachstum und Werten, in: Evang. Kommentare 6, 1973, S. 329—332; M. Schloemann, Wachstumstod und Eschatologie (Calwer Paperback), 1973, S. 18. Schloemann hat hier die allgemeine Überzeugung auf die Formel gebracht: „Die unwiderrufliche Alternative in allen Prognosen: Umkehr oder Untergang“.

⁴⁹⁾ K. Löwith, Das Verhängnis des Fortschritts, in: Die Idee des Fortschritts, hrsg. von E. Burck, 1963, S. 37 f. Hervorhebung im Original.

⁵⁰⁾ A. a. O., S. 38 f. Vgl. auch K. Löwith, Weltgeschichte und Heilsgeschehen (1953) 1967, S. 62 f. und S. 175 ff.

kultur" darzustellen unternommen hat ⁵¹⁾. Mit diesem Buch will Roszak ein neues Zeitalter ankündigen, eben das Zeitalter der „Gegenkultur“, und dieses Zeitalter trägt alle Züge einer grundlegenden Revision, eines vollständigen Wandels unserer Beziehungen zur Welt und Zeit.

Rozsak beginnt mit einer vernichtenden Kritik der Industriegesellschaft und ihrer technokratischen Struktur, die jede Spontaneität und Unmittelbarkeit tötet. Wir sagen „Erziehung“, schreibt er, in Wirklichkeit aber handelt es sich um „ein mechanisches Zurechtrimmen“ für unsere zahllosen bürokratischen Einrichtungen. Wir sagen „freie Marktwirtschaft“ und meinen „ein äußerst restriktives System“ von Marktmanipulation, das nutzloser Rüstung dient und den Konsumenten verdummt. Wir sagen „schöpferische Freizeitgestaltung“ und meinen Zugaben für Karrieremacher; wir sagen „Pluralismus“, „Demokratie“, „Diskussion“ und meinen jeweils doch nur eine manipulierte Scheinfreiheit, die uns über die Wirklichkeit hinwegtäuschen soll ⁵²⁾.

Rozsak weiß natürlich auch, daß er hier die gängige Kritik der jungen Linken aufnimmt, die in diesen Entfremdungsprozessen die konsequente Folge der Profitorientierung im kapitalistischen System sehen. Es ist bezeichnend, daß Roszak ausdrücklich vor dieser Vereinfachung warnt ⁵³⁾. Für ihn heißt der Feind nicht „Kapitalismus“, sondern „Technokratie“ — und Technokratie gibt es in allen Industriegesellschaften. „Während die politische Auseinandersetzung zwischen den kapitalistischen und kollektivistischen Gesellschaften in der Welt weitergeht, erweitert und festigt die Technokratie ihre Herrschaft in beiden Systemen als ein jenseits aller Politik liegendes Phänomen; das ergibt sich zwangsläufig aus der Forderung nach industrieller Leistungsfähigkeit, Rationalität und Nützlichkeit.“ ⁵⁴⁾

Gegen diese technokratische Welt sieht Roszak den besten Teil der jungen Generation rebellieren. Auch wo ihr dies nicht bewußt ist, handelt sie in einer Art Einverständnis mit jenem Manifest, das im Mai 1968 am Hauptportal der umkämpften Sorbonne hing: „Die kommende Revolution wird nicht nur die kapi-

talistische, sondern die Industriegesellschaft in Frage stellen. Die Konsumgesellschaft muß zerschlagen werden. Die entfremdete Gesellschaft muß aus der Geschichte verschwinden. Wir schaffen eine neue ursprüngliche Welt. Wir wollen die Machtergreifung der Phantasie.“ ⁵⁵⁾

Dieses Manifest liefert gewissermaßen die Stichworte, mit deren Hilfe Roszak die verschiedensten Erscheinungsformen der Rebellion interpretiert. Das macht für ihren linken politischen Flügel einige Schwierigkeiten, weil Roszak sieht, daß das, was ihm wichtig ist, nämlich die Phantasie, für Marx keineswegs ebenso wichtig ist, daß vielmehr die marxistische Ideologie „auf eine Existenz ohne Traum und Phantasie“ hinausläuft und wir mit ihr „unweigerlich in den versteinerten und verhärteten Bereich der unangefochtenen technologischen Notwendigkeiten“ geraten ⁵⁶⁾.

Leichter gelingt diese Interpretation dagegen, wo es um die anderen Formen der Rebellion geht. Hinwendung zu östlicher Religiosität, Bewußtseinsweiterung durch kontrollierten Drogengebrauch, die utopische Gesellschaft von Paul Goodman, alles also, was die „Gültigkeit der traditionellen wissenschaftlichen Weltansicht in Frage“ stellt, ist für Roszak Zeichen der Hoffnung auf eine neue Welt ⁵⁷⁾.

Das Ziel ist klar. Es heißt: Sturz des objektiven Bewußtseins, der Wissenschaft, der Technokratie; statt dessen Herrschaft der Subjektivität des Gefühls, der Phantasie, der Vision. Die Grundfrage der Zukunft lautet nicht: „Wie sollen wir wissen?“, sondern sie lautet: „Wie sollen wir leben?“ „Diese Frage stellen heißt darauf bestehen, daß der primäre Zweck menschlicher Existenz nicht darin besteht, immer mehr Wissenschaft anzuhäufen, sondern Tag für Tag Lebensformen zu entdecken, die unsere gesamte Natur umfassen, indem sie eine wirklich menschliche Lebensführung, rückhaltlose Kameradschaft und Freude erzeugen ... Es ist nicht so wichtig, daß jemand ein guter Wissenschaftler, ein guter Gelehrter, ein guter Administrator, ein guter Experte wird ... Wichtig ist vielmehr: daß jeder von uns eine Persönlichkeit wird, ... die ein Gespür hat für die wirklich erfahrene menschliche Vielfalt, ein Gespür dafür, daß man sich auf eine Realität von gewaltiger Grenzenlosigkeit eingelassen hat.“ ⁵⁸⁾

Rozsak läßt die Frage offen, wie die Technokratie gestürzt werden kann. Offensichtlich

⁵¹⁾ Th. Roszak, *The Making of a Counter Culture. Reflections on the Technocratic Society and its Youthful Opposition*, New York 1968. Dt.: *Gegenkultur. Gedanken über die technokratische Gesellschaft und die Opposition der Jugend*, 1971. Ich verstehe dieses Buch als typische Zusammenfassung der vielgestaltigen neuromantischen Opposition gegen die moderne Welt.

⁵²⁾ A. a. O., S. 38 f.

⁵³⁾ A. a. O., S. 40 ff.

⁵⁴⁾ A. a. O., S. 28.

⁵⁵⁾ A. a. O., S. 46.

⁵⁶⁾ A. a. O., S. 150 ff., insbes. S. 152.

⁵⁷⁾ A. a. O., S. 295 ff.

⁵⁸⁾ A. a. O., S. 331 ff.

vertraut er den wachsenden Kräften der Gegenkultur, obwohl er auf die gefährliche Fähigkeit der technischen Zivilisation, alles in Konsum zu verwandeln, ausdrücklich aufmerksam macht⁵⁹⁾.

Ivan Illich, dessen Gesellschaftskritik bis in einzelne Begriffe und Bilder hinein mit der Roszaks übereinstimmt, wird an diesem Punkt genauer und konkreter. Für ihn ist die Schule jenes Instrument, mit dessen Hilfe sich die Gesellschaft Technokraten und Konsumenten erzieht, und er fordert deshalb konsequent die Abschaffung der Schule als öffentlicher Unterrichtsanstalt und ihren Ersatz durch — wie Illich das nennt — „Bildungsgeflechte“, „die für jeden mehr Möglichkeiten schaffen, jeden Augenblick seines Lebens in eine Zeit des Lernens, der Teilhabe und Fürsorge zu verwandeln“⁶⁰⁾.

Der Kernsatz der Kritik Illichs lautet: „Wir werden nicht über die Verbrauchergesellschaft hinausgelangen, sofern wir nicht vorher begreifen, daß pflichtmäßige öffentliche Schulen unweigerlich eine solche Gesellschaft reproduzieren, was immer in ihnen gelehrt werden mag.“⁶¹⁾

Wenn früher die Entfremdung in der Arbeitswelt entstand, so geschieht sie gegenwärtig in den Schulen, die die Menschen „für einen disziplinierten Konsum“ zurechtschleifen⁶²⁾. So wie vor zweihundert Jahren die Religionsfreiheit, so muß deshalb heute die Schulfreiheit eingeführt werden. Examina und Diplome sind abzuschaffen, was „Befähigungsprüfungen für ein Amt oder eine sonstige Aufgabe nicht ausschließen“ würde⁶³⁾. An die Stelle des immer aufwendigeren und immer problematischeren staatlichen Schulsystems aber soll eine umfangreiche — notabene durch Computer ermöglichte — Information über Bildungsgegenstände, eine Börse für Fertigkeiten, eine Lernpartnervermittlung und ein Nachweisdienst für Erzieher aller Arten treten — insgesamt ein System also, das jedem nach seinen Interessen, seinen Fähigkeiten und seinen Willensimpulsen völlig freien Zugang zu jeder Art des Lernens und des Lehrens ermöglicht⁶⁴⁾. Die Hoffnung, die Illich mit dieser „Entschulung“ verbindet, ist jenseits von Kapitalismus und Sozialismus angesiedelt. Nach seiner Überzeugung sind „sowohl die kapitalistischen als

auch die kommunistischen Länder in ihren verschiedenen Erscheinungsformen ... darauf festgelegt, die Leistungsfähigkeit nach dem in Dollar ausgedrückten Verhältnis von Kosten zu Nutzen zu bemessen“⁶⁵⁾. Um die Zukunft jenseits dieser Kosten-Nutzen-Rechnungen deutlich zu machen, bedient sich Illich, ganz ähnlich wie Karl Löwith, des griechischen Mythos von Prometheus und Epimetheus. Er ruft dazu auf, die Entscheidung für Prometheus, und das heißt die Entscheidung für Wissenschaft, Technik, Fortschritt, Weltbeherrschung und Weltbewältigung, zu revidieren und Epimetheus wieder in seine Rechte einzusetzen als Namen für diejenigen, „denen Hoffnung mehr bedeutet als Erwartungen“ und „die Menschen mehr lieben als Produkte“⁶⁶⁾.

Sind diese Entwürfe reale Möglichkeiten? Ich meine nicht. Denn es ist ein Irrtum, anzunehmen, daß dem Sturz der Technokraten und Experten und dem Ende der Verschulung und Ausbildung lediglich die manipulierten Bedürfnisse der Menschen entgegenstehen. Tatsache ist vielmehr, daß der größte Teil der Menschheit seine materielle Existenzgrundlage niemandem anders als den in öffentlichen Schulen ausgebildeten Technokraten und Experten verdankt und daß bei wachsender Weltbevölkerung keine Verhältnisse denkbar sind, in denen das je anders werden könnte. Das gilt für das Ernährungsproblem, das nur Experten lösen können; das gilt aber auch für viele andere Bereiche unserer Gesellschaft, für ihren Gesundheitsdienst, für die Versorgung mit Wasser und Energie und zahlreiche Dinge, die zunächst ganz einfach dazu dienen, unsere Existenz zu ermöglichen und zu erhalten.

Elitäre Illusionen

Man kann die elitäre Gedankenlosigkeit des Roszakschen Modells im Grunde an einem einzigen Satz aufzeigen. Er enthält Roszaks Antwort auf die Frage, wie man ohne Kompromiß mit der technokratischen Welt erwachsen werden kann. Diese Antwort lautet: „Man gründet eine Kommune mit jenen, die man liebt und respektiert, in der dauernde Freundschaft existieren kann und in der durch gegenseitige Hilfe und ehrenhafte und befriedigende Arbeit drei Mahlzeiten zusammengebracht werden.“⁶⁷⁾ Wenn eine solche Kommune in der Stadt lebt, so verdankt sie die Möglichkeit ihrer Existenz den Experten, die die Wasser-, Strom- und Lebensmittelversorgung überwachen und die Beseitigung der Abfälle organisieren, die auch bei drastischer

⁵⁹⁾ A. a. O., S. 66 ff.

⁶⁰⁾ Ivan Illich, *Deschooling Society*, New York 1970. Dt.: *Entschulung der Gesellschaft*. Mit einem Vorwort von H. v. Hentig, 1972, S. 13 f.

⁶¹⁾ A. a. O., S. 63.

⁶²⁾ A. a. O., S. 72 f.

⁶³⁾ A. a. O., S. 29.

⁶⁴⁾ A. a. O., S. 110 ff.

⁶⁵⁾ A. a. O., S. 154.

⁶⁶⁾ A. a. O., S. 156 ff.

⁶⁷⁾ Roszak, a. a. O., S. 291.

Reduktion des Konsums ja immer noch anfallen. Zieht die Kommune in ein klimatisch günstiges Gebiet, wo sie in der Weise der von Roszak gepriesenen neolithischen Dorfdemokratie⁶⁸⁾ lebt, so brauchen es ihr nur zehntausend weitere Kommunen nachzutun, um in der glücklichen Einsamkeit alle Probleme entstehen zu lassen, die eine moderne Großstadt auch hat, und die sie durch Experten mehr schlecht als recht zu lösen versucht. Das aber heißt, auch Kommunen sind auf die verhassten technokratischen Experten angewiesen — entweder gleich oder später. Alles andere ist Selbstbetrug. Experten aber bedürfen der gezielten Ausbildung. Diese Ausbildung ist geradezu die Definition des Experten. Der Kulturkritiker mag daran vieles verwerflich finden — ehe er nicht erklärt, wie die Welt ohne Experten überleben kann, wird es wohl beim herkömmlichen Schulsystem bleiben müssen. Denkt man Roszaks Ansatz konsequent zu Ende, so führt er zu einer radikalen Ablehnung jeder Art von technischer Weltveränderung — auch in der Dritten Welt. Roszak sieht das auch durchaus, wenn er darauf aufmerksam macht, „daß selbst die fundamentale Politik — der Kampf gegen Rassendiskriminierung, weltweite Armut und Unterentwicklung — leicht zum Mittel für die Technokratie werden kann, immer mehr Bereiche der Welt in ein gutgeöltes, total rationalisiertes Managertum zu integrieren“⁶⁹⁾. Was statt dessen in der Dritten Welt geschehen soll, sagt Roszak freilich nicht. Man wüßte jedoch gerne, ob er etwa einen ausgebauten Gesundheitsdienst und die Herabsetzung der Säuglingssterblichkeit für ein Zeichen von Technokratie hält oder nicht.

Hier wird das wirkliche Dilemma des Fortschritts deutlich. Es ist kein Zweifel, daß die Neuromantiker Recht haben, wenn sie feststellen, daß der technische Fortschritt immer weitere Bereiche des menschlichen Lebens erfaßt und verändert. Daß die Gesetze der technischen Welt ins Unmenschliche umschlagen können, ist nicht zu bestreiten. Aber solange im größten Teil der Welt Gesundheit und

Sattsein mit dem technischen Fortschritt identisch sind, trägt der romantische Kampf gegen die Technokratie unmenschliche Züge⁷⁰⁾.

Das Ziel der Neuromantiker, Menschen dazu zu bringen, gleichsam „taub und blind“ zu werden „gegenüber den Verlockungen durch Karriere, Überfluß, Massenkonsum, Machtpolitik und technischen Fortschritt“⁷¹⁾, ist eindrucksvoll und überzeugend. Der Weg über psychedelische „Trips“, östliche Meditation, weltflüchtige Kommunen und Anrufung des großen Schamanen ist abstrus und gefährlich⁷²⁾. Denn nicht die exzessive Bindungslosigkeit der Gegenkultur wird den Fortschritt zu bändigen vermögen, sondern die Einsicht in seine Grenzen und die strenge, moralische Pflicht ihrer Beachtung.

⁷⁰⁾ Zu diesem Problem vgl. auch Karl Steinbuch, Kurskorrektur, 1973, S. 113 ff. Steinbuch kritisiert hier die zeitgenössische Gesellschaftskritik, die sich in einer hemmungslosen Interpretation von Marcuse und Habermas einen „Popanz“ aufgebaut habe, „dem sie die Schuld für beinahe alle Mißstände dieser Erde aufbürdet: dem ‚Technokraten‘ ...“. Steinbuch fordert demgegenüber, „die tiefsitzenden Mißverständnisse zwischen Humanwissenschaften und der technischen Intelligenz auszuräumen, so daß sich eine solidarische Haltung vor den ungelösten Problemen überhaupt entwickeln kann.“ K. Steinbuch, Über die Kontrolle des technischen Fortschritts, in: Wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen des technischen Fortschritts. Mit einem Vorwort von G. von Kortzfleisch und K. Tuchel, hrsg. v. VDI, 1971, S. 248.

⁷¹⁾ Roszak, a. a. O., S. 374.

⁷²⁾ Vgl. dazu auch das Urteil von Walter Schulz in seiner klugen und abgewogenen Beurteilung der Protestbewegung: „Das eigentlich Gefährliche der Konstruktion einer repressionsfreien Kultur liegt aber darin, daß das Zukunftsbild zur gegenwärtigen Realität scheinhaft umfunktioniert wird. In solchen Ansätzen ... bricht ein merkwürdiger emotioneller Optimismus durch, der sich jedoch als wissenschaftlich ausgibt, weil ja die Triebe als die eigentlich maßgebende Grundsicht erwiesen seien.“ Etwas später, nach einer Würdigung der ursprünglichen ethischen Ansätze, stellt Schulz fest, „daß die Haltung der Negation nicht nur nicht aufgegeben wird, sondern daß sich der Trend zur anarchistischen Irrationalität verstärkt. Tritt hier keine Wandlung ein, das heißt, bemüht man sich nicht um Rückbindung an die Realität, dann kann sich die positivistische Prognose bestätigen, daß dieser Protest der letzte und im Grunde bereits von der Technokratie überholte ‚Sehnsuchtsschrei‘ der Romantik sei.“ W. Schulz, Philosophie in der veränderten Welt, 1972, S. 668 f.

⁶⁸⁾ A. a. O., S. 158 u. 287.

⁶⁹⁾ A. a. O., S. 374.

Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan

I. Einleitung

Die Institution des Bürgerbeauftragten¹⁾ zur Kontrolle der Verwaltung hat seit etwa zwei Jahrzehnten in einer ganzen Reihe von Ländern zunehmende Beachtung gefunden²⁾: So haben sich dem schwedischen Vorbild alle übrigen skandinavischen Staaten — außer Island — angeschlossen; auch in den Commonwealth-Ländern Neuseeland, Guayana, Mauritius, Großbritannien und Nordirland sowie in Israel hat der schwedische Beauftragte als Modell für ihre „Parliamentary Commissioners“ gedient. In fünf der zehn kanadischen Provinzen existieren ebenfalls Bürgerbeauftragte. In den USA beschloß Hawaii 1967 als erster Bundesstaat die Einführung einer ähnlich konzipierten Institution; mittlerweile folgten Nebraska, Oregon, Iowa, Südkarolina, Illinois und Neu-Mexiko. Auch zwei Großstädte — Jerusalem und Zürich — institutionalisierten das Amt eines Ombudsmannes. Vorläufiger Schlußpunkt dieser Entwicklung ist das am 3. Januar 1973 in Frankreich beschlossene Gesetz über den „Médiateur“³⁾.

Als erstes Land der Bundesrepublik wird sich Rheinland-Pfalz nach der parlamentarischen Sommerpause im Oktober 1973 einen Bürgerbeauftragten geben. Dieses Vorpreschen wurde durch zwei fast analog lautende Gesetzentwürfe der SPD- und CDU-Fraktion⁴⁾ mit folgender Begründung forciert: Da der moderne Staat immer weitere Bereiche der menschlichen Existenz erfaßt und die Flut der Gesetze, Verordnungen und Erlasse den Bürger ebenso wie die Unübersichtlichkeit der Zuständigkeiten verwirrt, ist „die Folge eine Zunahme der persönlichen und sachlichen Konflikte zwischen Bürger und Verwaltung“. Dieser Entwicklung könne nur durch die Schaffung einer Institution begegnet werden, „die geeignet ist, Parlamentarismus und öffentliche Verwaltung im demokratisch wohlverstandenen Sinne volksnäher zu machen, über die Abgrenzung des geschützten Bereichs des Bür-

gers gegenüber der Verwaltung zu wachen und dem Parlament eine wirksame Kontrolle der Exekutive zu ermöglichen“ (so der Antrag der SPD).

Die rheinland-pfälzische Diskussion ist um so bemerkenswerter, da dieses Land die Errichtung eines Parlamentsbeauftragten für unumgänglich hält, obwohl es durch eine Änderung der Verfassung (1971) unter Hinzufügung des Art. 90 a den Petitionsausschuß des Landtages mit erheblich größeren Kompetenzen ausgestattet hatte. Die Absicht, trotzdem das Amt eines Bürgerbeauftragten einzuführen, begründete der Abgeordnete Thorwirth mit der Feststellung, „daß durch die Einführung eines Bürgerbeauftragten die Arbeit des Petitionsausschusses nicht abgewertet oder gar ersetzt werden soll, sondern daß wir eine neue ergänzende Form der Wahrnehmung

¹⁾ Im folgenden wird dieser Begriff gleichbedeutend mit den Termini „Zivilbeauftragter“, „Ombudsman“, „Parlamentsbeauftragter“ und „Parlamentskommissar“ verwandt.

²⁾ Vgl. Verwaltungskontrolle durch Parlamentsbeauftragte im Ausland — Ombudsman, hrsg. von der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Nr. 17, Bonn Juni 1970.

³⁾ Zu erwähnen ist außerdem der „Prokurator“ beim Obersten Sowjet der UdSSR und in Polen die „Oberste Kontrollkammer“ beim Sejm; vgl. dazu Sylwester Zawadzki, Structure and Power of the Supreme Chamber of Control, in: Le Parlementaire: Les Exigences de son Information dans le Monde Moderne, III. Symposium Internationale, Union Interparlementaire, Genève, 18—20. 1. 1973, Volume I, Genf 1973. Zur Diskussion über den Ombudsman in den USA ist vor allem auf Kenneth C. Davis, Ombudsman in Amerika: officers to criticize administrative action, in: University of Pennsylvania Law Review, Philadelphia, Vol. 109, 1961, S. 1057—1076, zu verweisen.

⁴⁾ Vgl. Drucksache 7/1320 vom 27. 11. 1972 und 7/1403 vom 11. 1. 1973. In der am 9. Mai 1973 stattgefundenen Sitzung des Rechtsausschusses rückte die CDU überraschend von ihrem Antrag ab und der Ausschuß beschloß gegen die Stimmen der SPD und FDP, daß der Bürgerbeauftragte als „ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses“ (§ 4) fungiert. Mittlerweile aber wurde in informellen Beratungen zwischen den drei Fraktionen eine Überprüfung dieses Beschlusses (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, 7. Wahlperiode, Rechtsausschuß, Vorlage 7/371) vereinbart, um nach der parlamentarischen Sommerpause einen Konsens aller Parteien in der strittigen Frage zu erzielen (so die telefonische Auskunft des CDU-Fraktionsvorsitzenden).

Dieser Beitrag beruht weitgehend auf einem Vortrag, den der Verfasser auf dem Kongreß der „Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften“ in Hamburg im Oktober 1973 gehalten hat. Der Vorstand der DVPW hat sich freundlicherweise mit dem Abdruck einverstanden erklärt.

von Bürgerinteressen in unserem Land damit verbinden wollen“⁵⁾).

Somit impliziert keiner der beiden Gesetzentwürfe die Alternative „Ombudsman oder Petitionsausschuß“, sondern ausschließlich eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen beiden Organen, wobei die Absicht vorherrscht, den Ombudsman als Hilfsorgan des Parlaments und auch — in bestimmten Fällen — des Petitionsausschusses tätig werden zu lassen.

Die in letzter Zeit von Gegnern einer solchen Institution häufig unrichtig aufgeworfene Alternative tangiert diesen Komplex also völlig unzureichend, denn die Einführung des Ombudsmannes soll eben nicht den Petitionsausschuß verdrängen, sondern beide Institutionen fungieren als gleichwertige Kontrollorgane des Parlaments, wobei der Petitionsausschuß für das Parlament „in wichtigen Funktionen tätig werden soll“⁶⁾ (z. B. bei Stellungnahmen, die eine politische Gewichtung beinhalten), während die Funktion des Bürgerbeauftragten in einer gewissen Doppelstellung liegt: 1. soll er eine permanente und eigenständige Anlaufstelle für rat-, schutz- und hilfeschuchende Bürger sein, 2. in seiner rechtlichen Stellung und Funktion soll er Organ des Parlaments sein, für das der Petitionsausschuß⁷⁾ in wesentlichen Fragen als Partner tätig werden kann. Versteht man also unter einem Bürgerbeauftragten eine vom Parlament bestellte Vertrauensperson, ein Verfassungsorgan, dem es obliegt, aufgrund von Eingaben die Rechtsanwendung und den Rechtsschutz des Bürgers zu beaufsichtigen, die Kontrolle des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung zu verbessern und damit das Mißtrauen gegenüber der Bürokratie abzubauen⁸⁾, so stehen diesem Bestreben die Äußerungen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zu Fragen der Verfassungsreform kraß entgegen.

Nachdem bereits die Landtagspräsidenten in ihrem Bericht vom 16. Mai 1968 empfohlen hatten, von der Schaffung eines deutschen Ombudsmannes abzusehen, machte sich auch die Enquete-Kommission⁹⁾ diese Auffassung zu eigen:

⁵⁾ Stenographische Berichte des Landtages Rheinland-Pfalz, 7. Wahlperiode, 32. Sitzung vom 18. 1. 1973, S. 1150.

⁶⁾ Der Abgeordnete Thorwirth (SPD) in: Stenogr. Berichte, S. 1151.

⁷⁾ Vgl. dazu: Harald Seidel, Das Petitionsrecht. Grundlagen, Verfahren, Reformen, Frankfurt 1972.

⁸⁾ So auch Werner Banse, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1973, S. 171.

⁹⁾ „Zur Sache“ 1/73, Fragen der Verfassungsreform, Presse- und Informationszentrum des Bundestages, Bonn 1973, S. 52 ff.

„Das bestehende System der Kontroll- und Rechtsschutzmöglichkeiten unterscheidet drei Arten von Kontrollen der Staatsgewalt

— verwaltungsinterne Kontrollen (formlose und förmliche Rechtsbehelfe, Dienst- und Fachaufsicht, Disziplinarrecht),

— Rechtsschutz durch die Gerichte (Art. 19 Abs. 4 GG, Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Generalklausel, Verfassungsbeschwerde)

— politische Kontrollen (parlamentarische Kontrollmöglichkeiten, vor allem das Petitionsrecht, Kontrolle durch Massenmedien und Verbände, Kontrolle durch ehrenamtliche Mitwirkung von Bürgern und staatlichen Ausschüssen und Beiräten).

Die Kommission hat bei diesem nahezu lückenlosen Rechtsschutzsystem keinen Bedarf für die Einführung einer zusätzlichen Rechtsschutzinstanz in Gestalt eines Ombudsmannes feststellen können... Bei einer verbesserten Ausgestaltung des Petitionsverfahrens bleibt für eine parallele Überprüfungsmöglichkeit durch den Ombudsman in der Tat kein Raum.“¹⁰⁾

Das einzig positive Element einer Einführung des Ombudsmannes in der Bundesrepublik liegt nach Ansicht der Kommission in seiner sozial-psychologischen Bedeutung, da er kein Kollegial-Organ ist, sondern sich als Einzelperson der Sorgen und Nöte der Bürger annimmt und somit „zur Humanisierung, Normalisierung und Harmonisierung des Verhältnisses des Bürgers zu seinem Staat (und) zu einem weitgehenden Abbau bestehender Staatsverdrossenheit“ beitragen kann.

Dieses sozial-psychologische Element wiegt jedoch für die Kommission zu gering, als daß der genannte Funktionenkatalog nicht auch vom Petitionsausschuß bewältigt werden könnte, für dessen ausschließliche Stärkung sie eintritt.

Analysiert man die beiden Antipoden, dann erhebt sich die Frage, ob 1. Petitionsausschüsse in Bund und Ländern überhaupt aufgrund ihrer Kompetenzen vom Gesetzgeber in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen, ob 2. nicht schon das Interpellationsrecht des Abgeordneten ausreicht, dem Bürger, der sich an seinen Repräsentanten wendet, genügend Schutz vor behördlicher Willkür zu sichern, ob 3. eine Institution, die bisher fast ausschließlich in Staaten ohne Verwaltungsgerichtsbarkeit errichtet wurde, nicht durch das enge Netz der bestehenden Verwaltungsgerichte schon abgedeckt wird und ob 4. der Einführung eines Parlamentsbe-

¹⁰⁾ Verfassungsreform S. 55.

auftragten nicht die föderative Struktur der Bundesrepublik entgegensteht.

Im folgenden soll die Frage nach der Einführung eines Bürgerbeauftragten unter der Zielsetzung analysiert werden, inwieweit er dazu beitragen kann, das Defizit an parlamentarischer Kontrolle gegenüber der Verwaltung abzubauen und eine Steigerung von Effizienz, Transparenz und Partizipation¹¹⁾ innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems zu bewirken. Wird die Institution des Bürgerbeauftragten von etlichen Betrachtern¹²⁾ als ein zusätzliches Kontrollorgan für nötig erachtet, dessen sich das Parlament zur Kontrolle der Verwaltung und der Exekutive bedienen muß, dann ist dies als Eingeständnis dafür zu bewerten, daß sich die dem Parlament von der Verfassung zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion zur Verfügung gestellten Mittel bisher in der Praxis als ungeeignet bzw. unzulänglich erwiesen haben. Für Kewenig liegt ein dominierender Grund für die relative Bedeutungslosigkeit der „klassischen“ Kontrollmechanismen des Parlaments in dem enormen Informationsgefälle, das zwischen Regierung und Parlament besteht, trotz dessen praktisch unbegrenzten Fragerechts und trotz aller Bemühungen, eine Art „Gegenbürokratie“ aufzubauen¹³⁾.

Als Ausweg aus diesem Dilemma mangelnder Kontrollfunktionen des Parlaments versucht Kewenig (in Anlehnung an Richard Bäuml), dem Kontrollbegriff ein in die Zukunft weisendes und in gewisser Art auf Mitgestaltung zielendes Moment hinzuzufügen: Er stellt der „Kontrolle als Aufsicht über fremde Amtsführung“ die „Kontrolle durch Zusammenwirken“ als die einer parlamentarischen Demokratie allein gemäße Form der Kontrolle gegenüber.

¹¹⁾ Zu diesen Kategorien vgl. Winfried Steffani, Parlamentarismus ohne Transparenz, Kritik 3, Parlamentarische Demokratie — Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, Opladen 1971, S. 17 ff., und auch Uwe Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen 1972, S. 82 ff.

¹²⁾ Vgl. dazu u. a. Nobert Gehrig, Parlament — Regierung — Opposition, München 1969, S. 300 ff.

¹³⁾ Wilhelm Kewenig, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg 1970, S. 27/8.

So zeichnet sich unter Beibehaltung des Kontrollbegriffes — der praktisch als gleichbedeutend mit Gewaltenhemmung verwandt wird — ein neues Verständnis dessen ab, was man normalerweise als die Kontrollfunktion des Parlaments bezeichnet. „Dieses Verständnis zieht die Konsequenz aus der Erkenntnis, daß in einer parlamentarischen Demokratie die Trennungslinien zwischen Regierung und Parlament notwendig nicht sehr deutlich gezogen sind. Entscheidend ist dabei nicht, ob man weiterhin von Kontrolle spricht oder aber dem Element der Gewaltenhemmung einen anderen, die Mitwirkung und Mitverantwortlichkeit deutlicher herausstellenden, übergreifenden Namen gibt. Entscheidend ist, daß die Kontrolle aus der begrifflichen Enge der ‚nachherigen Aufsicht über fremde Aufgaben‘ gelöst und zumindest auch als ein ‚Zusammenwirken verschiedener Instanzen auf ein gemeinsames Ziel‘ begriffen wird.“¹⁴⁾

Übertragen auf die Institution des Bürgerbeauftragten bedeutet dies, daß mit der Vergrößerung des Apparates und der Zuständigkeit des Staates auch die Kontrollmöglichkeiten vervielfacht werden müssen, so daß innerhalb des Apparates selbst die notwendigen Kontrollmechanismen eingebaut und ständig verbessert werden. Ellwein weist zu Recht darauf hin, es sei funktional nicht erforderlich, daß die gesamte Tätigkeit der Exekutive parlamentarischer Kontrolle unterliegt, sondern „notwendig ist dagegen, daß prinzipiell kein Bereich von Kontrolle ausgeschlossen ist“¹⁵⁾. Kontrolle der Verwaltung durch den Bürgerbeauftragten kann also in diesem Sinne wie ein „Ventil“, jedenfalls aber ausgleichend und erweiternd wirken.

Bevor nun die oben aufgeworfenen Fragen erneut aufgegriffen werden, halte ich es zuvor für angebracht, einige Überlegungen über die in anderen Staaten gemachten Erfahrungen mit dem Amt eines Bürgerbeauftragten einzufügen.

¹⁴⁾ Kewenig S. 31.

¹⁵⁾ Thomas Ellwein/Axel Görlitz, Parlament und Verwaltung, Teil 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart 1967, S. 47; vgl. auch zum Begriff „Leistungs- und Richtungskontrolle“: Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 3. Aufl. 1965, S. 609.

II. Der Bürgerbeauftragte

1. Schweden

Das Amt des schwedischen Ombudsmannes¹⁶⁾ wurde 1809 geschaffen, als die noch heute gültige Verfassung in Kraft trat¹⁷⁾, deren primäre Absicht darin bestand, eine unkontrollierte Machtkonzentration in den Händen des Königs und seines Kabinetts zu verhindern und außerdem Garantien gegen einen Machtmißbrauch von Seiten der Behörden zu schaffen.

Einer der dem Parlament übertragenen Kontrollmechanismen beruhte auf dem Recht, die Institution eines Ombudsmannes zu schaffen, um Gerichte und Verwaltung hinreichend kontrollieren zu können. Die hinter der Schaffung eines solchen Amtes stehende Grundidee läßt sich am besten mit der damaligen Absicht umreißen, daß durch die Schaffung eines nur dem Parlament verantwortlichen Hilfsorgans Gerichte und Behörden weniger geneigt wären, Gesetze zu mißachten, um gegebenenfalls den Wünschen der Exekutive nachzukommen. „The task of the Ombudsman“, schreibt der frühere langjährige Bürgerbeauftragte Alfred Bexelius, „is today (in Schweden, d. Verf.) the same as 163 years ago, when the office was created, namely to control that judges and other officials observe existing laws and respect the rights of the citizen.“¹⁸⁾

Im Prinzip unterliegen alle nationalen und kommunalen Beamten der Kontrolle des Ombudsmannes mit Ausnahme der Kabinettsmitglieder, die vom Parlament selbst kontrolliert werden. Das Militär besitzt seit 1915 einen eigenen Beauftragten, den Militieombudsman. Außerdem gibt es in Schweden noch einen Kommissar für das Sozialversicherungswesen.

Für ihre Tätigkeit wurden die schwedischen Bürgerbeauftragten von Anfang an mit sehr weitgehenden Investigationsrechten ausgestattet: So besitzt der Justitieombudsman, der von einem 48köpfigen Wahlmännergremium des Reichstags gewählt wird, das Recht, selbständig und auf eigene Initiative hin Untersuchungen über Mißstände einzuleiten, die er

auf seinen Inspektionsreisen entdeckt bzw. aus Pressemeldungen entnommen hat. Daß jeder Schwede sich an den Parlamentsbeauftragten wenden kann (durchschnittlich 3 000 Eingaben pro Jahr¹⁹⁾), braucht nicht ausdrücklich hervorgehoben zu werden.

Alle Beamten, zivile wie militärische, sind verpflichtet, den Ombudsman bei seinen Untersuchungen umfassend zu unterstützen und ihm Zugang zu allen gerichtlichen und behördlichen Akten, Protokollen und sonstigen Unterlagen zu gewähren.

Das vielleicht wichtigste Kennzeichen ist seine völlige Unabhängigkeit, nicht nur gegenüber der Exekutive, sondern auch gegenüber der Legislative, die keine seiner einmal begonnenen Untersuchungen aufhalten darf. Allerdings besitzt der Bürgerbeauftragte weder das Recht noch die Macht, von Gerichten gefällte Entscheidungen zu beanstanden. Andererseits besteht die Möglichkeit, den Gerichten und Behörden Empfehlungen zu geben, die jedoch für diese keinerlei bindenden Charakter haben.

Wenn der Ombudsman im Zuge einer Untersuchung feststellt, daß ein Beamter unkorrekt gehandelt hat, kann er diesen vor einem ordentlichen Gericht anklagen; solche äußersten Maßnahmen sind aber — wie Bexelius ausdrücklich betont — sehr selten. In der Regel beschränkt sich die Intervention des Beauftragten auf Kritik an den zu beanstandenden Maßnahmen, um dem hilfeschuchenden Bürger auf diesem unbürokratischen Wege die nötige Genugtuung zukommen zu lassen. „His main task, however, is to work for better legal security in the future“ charakterisiert er seine frühere Tätigkeit²⁰⁾. Allein schon die bloße Existenz dieser völlig unabhängigen Institution gewährleistet nach Bexelius' Aussage eine größere Gewissenhaftigkeit der Bürokratie, ihren Ermessensspielraum nicht zu restriktiv auszulegen oder gar ihre Macht zu mißbrauchen.

Die zu untersuchenden Angelegenheiten — nicht nur der schwedischen, sondern auch der übrigen skandinavischen Parlamentskommissare²¹⁾ — reichen von amtlichem Fehlverhalten und Ungesetzlichkeit bis zu weniger ern-

¹⁶⁾ Die geltenden Verfassungsbestimmungen befinden sich in den §§ 96—101 der Regierungsform vom 24. 5. 1957 und in § 68 der Reichstagsordnung. Dazu kommt eine Instruktion für die Bevollmächtigten des Reichstages vom 24. 5. 1957; vgl. Wissenschaftliche Abteilung, S. 35 ff.

¹⁷⁾ Vgl. Werner Kaltefleiter, Die Funktion des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln/Opladen 1970, S. 72 ff.

¹⁸⁾ Union Interparlementaire S. 261.

¹⁹⁾ Diese Zahl hat Alfred Bexelius in seinem Vortrag vor der Union Interparlementaire genannt; vgl. Union Interparlementaire, S. 261.

²⁰⁾ Bexelius, in: Union Interparlementaire, S. 262.

²¹⁾ Vgl. hierzu Donald C. Rowat, Der parlamentarische Ombudsman, in: Vergleichende Analyse politischer Systeme — Comparative Politics, hrsg. von G. Doeker, Freiburg 1971, S. 334 ff.

sten Beschwerden über Säumigkeit, Unfähigkeit oder Nachlässigkeit einer Behörde. Gerade in diesem Bereich liegt sein Hauptarbeitsgebiet, denn hier erscheint auch in den skandinavischen Systemen administrativer Kontrolle die größte Lücke.

Es ist offensichtlich, daß es dem Ombudsman häufig durch eingehende Klagen und seine Inspektion gelingt, Mängel in der Gesetzgebung aufzudecken. In solchen Fällen ermuntert ihn die Verfassung, eine Stellungnahme über die Unzulänglichkeiten im Gesetzestext abzugeben und Vorschläge für Novellierungen zu machen. Daß dem Beauftragten auf diese Weise eine nicht unerhebliche Einflußnahme auf die Gesetzgebung zugebilligt wird, ergibt sich logischerweise aus einer sinnvollen effektiven Arbeit.

Da die Empfehlungen des schwedischen Ombudsmans keine Institution oder Verwaltungsbehörde binden, hängt der Erfolg seiner Tätigkeit entscheidend von seinen Argumenten für eine Gesetzesnovellierung bzw. für die Revision einer Behördenentscheidung ab und außerdem — wohl der entscheidende Faktor — von seinem Verhältnis zum Parlament, als dessen Sachverwalter er auftritt.

Daraus ergibt sich ebenfalls, daß der Ombudsman als zusätzliche Informationsquelle eine nicht zu unterschätzende Wertstellung genießt; sein Jahresbericht umfaßt 500 bis 600 Seiten. Jeder Abgeordnete hat die Möglichkeit, den Ombudsman mit der Untersuchung eines ihn interessierenden Falles zu beauftragen. Diese Untersuchungen werden auf dieselbe Weise abgewickelt wie alle übrigen, denn wäre dies nicht der Fall, verlöre der schwedische Ombudsman seine bisher stets gewährte Unabhängigkeit gegenüber jeder Institution und könnte der Parteilichkeit verdächtigt werden.

2. Großbritannien

1967 wurde durch die „Parliamentary Commissioner Act“ in Großbritannien ebenfalls das Amt eines Parlamentsbeauftragten geschaffen.

Damit erfüllte die Regierung Wilson nicht nur ein Wahlversprechen von 1964, sondern machte sich auch die Vorschläge des 1959 eingesetzten Whyatt-Ausschusses zu eigen, der zum Schutz der Bürger vor Behördenwillkür die Errichtung eines dem skandinavischen Ombudsman analogen Amtes befürwortete. Lord Shawcross, der Vorsitzende dieses Ausschusses, umriß die Situation mit folgenden Worten: „Die allgemeinen Maßstäbe für die Verwaltung sind in diesem Land hoch,

wahrscheinlich höher als in anderen. Aber mit der Existenz einer großen Bürokratie gibt es in der Anzahl nicht unbedeutende, unvermeidliche Gelegenheiten, bei denen durch Fehler und Unachtsamkeiten Ungerechtigkeit geschieht oder zu geschehen scheint. Ein vermögender Mensch kann dieser Situation begegnen, ... (indem) er es sich leisten kann, die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel auszuschöpfen. Aber der kleine Mann, der gewöhnliche Bürger, ist nur zu oft nicht in der Lage, sich zu verteidigen... Er ist zu lange daran gewöhnt, herumgestoßen zu werden: es geschieht ihm selten, daß es irgendeine Berufungsmöglichkeit gegen das gibt, was ‚sie‘ entschieden haben. Und es gibt, wie dieser Bericht zeigt, oft keine Möglichkeiten.“²²⁾

Als der wirksamste Garant für die Freiheit des einzelnen wird in Großbritannien traditionsgemäß die Souveränität des Parlaments angesehen, das jedoch durch die ständig wachsende Aufgabenflut seine Kontrollrechte gegenüber der Verwaltung nur noch unzulänglich wahrnehmen kann. Eine der sich daraus ergebenden Folgen ist, daß die Abgeordneten die Beschwerden ihrer Wähler kaum bearbeiten können und Eingaben an das Parlament wegen fehlender Plenardebatten über sie ihre praktische Bedeutung fast völlig eingebüßt haben²³⁾; hinzu tritt die außerordentlich geringe Effizienz des britischen Petitionsausschusses. Außerdem gibt es keine ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Zwar hat sich als Schutz vor „maladministration“ die Klagemöglichkeit vor ordentlichen Gerichten herausgebildet, deren Prüfungsrecht jedoch beschränkt ist. Aus diesem Grund wurde die Errichtung einer zusätzlichen, unabhängigen Institution schon seit Mitte der fünfziger Jahre gefordert, aber erst 1967 vom Parlament mit 261 Ja- zu 156 Nein-Stimmen gebilligt.

Im Gegensatz zu seinen skandinavischen Vorbildern kann der von der Krone ernannte Parliamentary Commissioner Untersuchungen nur einleiten, wenn ein Abgeordneter im Einverständnis des Klagenden ihm die Beschwerde weiterreicht²⁴⁾; er kann also nicht unmittelbar mit Beschwerden durch die Bürger angegangen werden. Dieses Verfahren, das in den anderen Ländern mit vergleichbarer Institution ausdrücklich verworfen wurde, basiert auf der traditionellen Stellung und Bedeutung

²²⁾ Abgedruckt bei Rowat, Parlamentarischer Ombudsman, S. 341.

²³⁾ Vgl. hierzu George Marshall, The United Kingdom, in: Rowat, The Ombudsman — Citizen's Defender, London 1965, S. 173 ff.

²⁴⁾ Vgl. Section 5 des Gesetzes von 1967.

des britischen Parlaments, das damit seinem möglichen Informationsverlust entgegentreten wollte, indem die Exekutivkontrolle auf so speziellem Gebiet nicht einem völlig unabhängigen Organ, das nur von beiden Häusern des Parlaments abberufen werden kann, übertragen werden sollte.

Diese Einschränkung der Tätigkeit des Parlamentsbeauftragten haben die britischen Abgeordneten deshalb durchgesetzt, um die Verbindung zu ihren Wählern möglichst aufrechtzuerhalten und bei allen Beschwerdefällen nach ihrem Gutdünken darüber zu entscheiden, ob sie die Klage an den Commissioner weiterreichen. Erhält der Parlamentsbeauftragte auf diese Weise eine Petition, so führt er die Untersuchung nach eigenem Ermessen; er kann sich dabei auf die gleichen Rechte stützen wie seine Kollegen in den skandinavischen Ländern. Allerdings ist seine Verwaltungskontrolle ausdrücklich (vgl. Schedule II des Gesetzes) auf die Bereiche der Zentralverwaltung beschränkt, während die gesamte Kommunalverwaltung, z. B. die Polizei, seiner Kontrolle ebensowenig obliegt wie die in Schedule III des Gesetzes aufgeführten Maßnahmen, z. B. im internationalen Bereich, in der Strafverfolgung, im Zivil- oder Strafverfahren vor den Gerichten.

Nach Durchführung der Untersuchung legt der Commissioner dem betreffenden Abgeordneten einen Prüfungsbericht vor bzw. erläutert die Gründe seines Nicht-Tätigwerdens. Einen weiteren Bericht erhalten ebenfalls die betroffene Verwaltung und — neben dem jährlichen — ggf. auch beide Häuser des Parlaments, falls die Behörde nicht zu einer Überprüfung ihrer unkorrekten Entscheidung bereit ist. Mit der Berichterstattung ist seine Tätigkeit beendet; er kann also weder Verwaltungsakte aufheben bzw. neue setzen, noch hat er das dem schwedischen Ombudsman zustehende Recht, die Einleitung von Straf- oder Disziplinarverfahren anzustrengen; selbst Rügen darf er nicht direkt der betroffenen Behörde zustellen.

Die starke Abhängigkeit des Bürgerbeauftragten von den Abgeordneten hat die anfängliche Kritik an der neuen Institution in den vergangenen Jahren nicht verstummen lassen und zu der zum Teil berechtigten Behauptung geführt, er sei nur ein „stumpfes Instrument“, dem die seine skandinavischen Vorbilder auszeichnende Unabhängigkeit fehle.

Vergleicht man die durchschnittlich (inklusive der Massenpetitionen) 250 000 bis 300 000 jährlich bei den Abgeordneten eingehenden Petitionen mit den vom Commissioner untersuch-

ten Fällen (6 000 bis 7 000 ²⁵⁾), so konkretisiert sich die Rolle des Abgeordneten als „Filter“ bei der Weitergabe von Eingaben. Es erübrigt sich darauf zu verweisen, daß das Gros aller eingereichten Petitionen von so untergeordneter Bedeutung ist bzw. ausschließlich Klagen gegen lokale Behörden betrifft, für die der Commissioner nicht zuständig ist; jedoch zeichnet sich bei diesem Modus des ausschließlichen Tätigwerdens aufgrund einer Aufforderung durch Abgeordnete die Gefahr ab, daß von Parlamentariern mißliebige Beschwerden zurückgehalten und der Bürger um sein Recht auf Aufklärung gebracht werden kann.

Die große Reserviertheit der meisten Abgeordneten gegenüber der neuen Institution verdeutlicht unter anderem die Streichung der im Gesetzentwurf enthaltenen Bestimmung, nach einer fünfjährigen Übergangszeit die unmittelbare Beschwerde an den Commissioner zuzulassen. Falsch verstandenes Prestigedenken und ein nur mehr rudimentär existentes Kontrollrecht des Parlaments gegenüber der Exekutive haben die Institution des Parlamentsbeauftragten bisher nur zu einem für die Bürger bedingt funktionsfähigen Kontrollinstrument verkürzt.

Zwar wurde durch diese „Act“ zweifellos der Schutz der individuellen Rechte der Bürger gegenüber früheren Regelungen verbessert, was die positive Entscheidung von 1 500 Beschwerden jährlich (also ein Viertel der weitergereichten Eingaben) verdeutlicht; jedoch verwundert wegen der begrenzten Kompetenzen und beschnittenen Unabhängigkeit des britischen Bürgerbeauftragten nicht die Äußerung des Vorsitzenden des Bremer Petitionsausschusses nach einem Gespräch mit Sir Alan Marre und einigen seiner fünfzig Mitarbeiter, das Land Bremen brauche keinen Ombudsman, „denn unser Petitionsausschuß hat — im Vergleich zum englischen Parlamentsbeauftragten — wesentlich mehr Möglichkeiten, für die Interessen des einzelnen Bürgers gegenüber Staat und Verwaltung einzutreten“ ²⁶⁾.

3. Frankreich

Anfang Januar 1973 verabschiedete die Nationalversammlung das Gesetz über den „Médiateur“ — so der offizielle Titel des französischen Ombudsmannes.

Damit institutionalisierte zum erstenmal ein kontinental-europäisches Land mit hervorragend ausgebauter Verwaltungsgerichtsbar-

²⁵⁾ Wissenschaftliche Abteilung S. 30.

²⁶⁾ Bremer Bürgerzeitung Nr. 28 vom 13. 7. 1973.

keit²⁷⁾ das Amt eines Zivilbeauftragten. Begründet wurde die Errichtung eines Médiateurs trotz der diversen Verwaltungsgerichte vom ehemaligen Fraktionsvorsitzenden der Unabhängigen Republikaner, Michel Ponia-towski, mit den Worten, der Bürger fühle sich angesichts einer immer mächtiger werdenden Verwaltung, deren Bedienstete die Möglichkeiten besitzen, sich in eine gewisse „Anonymität“ und hinter — für den Bürger — wenig transparente Gesetze bzw. Verordnungen zurückzuziehen, völlig schutzlos. Deshalb müsse ihm, da die Verwaltungsgerichte in der Regel zu kostspielig und häufig zu langsam ihre Entscheidungen fällen, die Chance gegeben werden, sich an eine Institution zu wenden, die „unbürokratisch, leicht zugänglich, kostenlos und unabhängig“ arbeite und dem Klagenden das Gefühl der Machtlosigkeit gegenüber Behörden nimmt²⁸⁾.

Die unterschiedlichen Aufgaben des neuen Amtes und der Verwaltungsgerichte umriß Justizminister Pleven folgendermaßen: „Fällt die Kontrolle einer Verwaltungsanordnung oder die Wiedergutmachung eines gegebenenfalls durch sie verursachten Schadens in das ausschließliche Kontrollrecht der Justiz, ist es die Aufgabe des Médiateurs, nicht nur die Anordnungen der Verwaltungsstellen zu rügen, sondern vor allem auf sie einzuwirken, ihre Entscheidung in den untersuchten Fällen zu überprüfen.“²⁹⁾ Eine Zweigleisigkeit dieser Institution ist also nicht zu übersehen, sondern scheint den Befürwortern des Médiateurs, zu der sich alle im Parlament vertretenen Parteien bekannten, sogar wünschenswert: Befassen sich die Verwaltungsgerichte in der Regel mit gravierenden, langandauernden Streitfällen, soll der Beauftragte „die Alltagsorgen“ des Bürgers (so der sozialistische Abgeordnete Chandernagor) mit der Verwaltung vermindern helfen.

Das Gesetz mischt etliche Elemente der skandinavischen Vorbilder mit Aspekten des britischen, um schließlich in der Frage der Ernennung eine für die Entwicklung des Parlamentarismus in der 5. Republik typische Haltung einzunehmen: Zunächst besitzt der Médiateur die gleichen Investigationsrechte wie seine skandinavischen Kollegen, also auch das

²⁷⁾ Vgl. hierzu und besonders zur Arbeit des Conseil d'Etat: Maxime Letourneur, Die Staatsräte als Organe der Verwaltungsrechtssprechung, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, hrsg. von H. Külz/R. Naumann, Bd. I, Karlsruhe 1963, S. 337—367.

²⁸⁾ Assemblée Nationale, Proposition de Loi, No. 1472 du 25. 11. 72.

²⁹⁾ Assemblée Nationale, Projet de Loi, No. 2746 du 8. 12. 72.

Recht, gegen jeden Beamten, der sich eines Vergehens schuldig gemacht hat, ein Disziplinarverfahren anzustrengen (Art. 10). Beschwerden, die schon Gegenstand einer Gerichtsverhandlung waren oder sind, entziehen sich seiner Kompetenz (Art. 11); ebensowenig wie seine ausländischen Kollegen kann er eine Entscheidung fällen, sondern „il alerte, le cas échéant, l'opinion publique ainsi que les autorités ou juridictions ayant pouvoir de décider et de sanctionner“³⁰⁾.

Seine Unabhängigkeit, Beschwerden nachzugehen, wird wie beim britischen Parliamentary Commissioner dadurch eingeengt, daß er nur solche aufgreifen darf, die ihm von einem Abgeordneten oder Senator übergeben werden (Art. 6 Abs. 2). Dieser fragwürdige Filter, der den Bürgerbeauftragten angeblich vor Nebensächlichkeiten und Querulanten schützen und gleichzeitig der traditionellen Parla-mentsouveränität in Fragen des Petitionsrechts Rechnung tragen soll, birgt die Gefahr in sich, die Glaubwürdigkeit an die Unabhängigkeit der neuen Institution in breiten Kreisen der Bevölkerung zu erschüttern, vor allem da es nunmehr vom jeweiligen Parlamentarier abhängt, ob und wann er die Beschwerde weiterreicht³¹⁾. Bei der derzeitigen mangelhaften technischen und personellen Ausstattung der parlamentarischen Hilfsdienste dürfte entweder die Masse aller Eingaben ungeprüft an den Médiateur weitergereicht werden oder in den Aktenschranken der Parlamentarier verstauben.

Gravierender als dieser Eingriff in die Unabhängigkeit des Médiateurs ist sein Nominierungsmodus: Trotz heftigster Widerstände in der Nationalversammlung und dem Senat konnte die Regierung ihre durch kein Argument zu rechtfertigende Forderung durchsetzen, den Bürgerbeauftragten durch den Ministerrat zu ernennen (Art. 2). Alle Versuche, den Beauftragten vom Parlament oder wenigstens von einem aus je 15 Deputierten und Senatoren bestehenden Wahlmännergremium wählen zu lassen, wurden von ihr zurückgewiesen mit dem Argument, die Unabhängigkeit des auf sechs Jahre (ohne Wiederwahl) Ernannten werde durch die vorgeschlagene Regelung nicht im geringsten beeinträchtigt. Falls das Parlament auf seiner Forderung beharre, sei man notfalls sogar bereit, erklärte Justizminister Pleven, den Regierungsentwurf

³⁰⁾ So der Abgeordnete Chandernagor (Sozialist), Stenogr. Berichte vom 14. 12. 1972, S. 6206.

³¹⁾ Der Gesetzestext lautet hierzu: „Ceux-ci (die Parlamentarier, d. Verf.) transmettent la réclamation au médiateur, si elle leur paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention“ (Art. 6, Satz 2).

als Referendum einzureichen. Soll jedoch — und dies wurde in den Kammerdebatten von keiner Seite bestritten — der Médiateur ein zusätzliches Kontrollorgan des Parlaments gegenüber einem sich laufend stärker aufblähenden Verwaltungsapparat sein, so muß er von dem Gremium gewählt und abberufen³²⁾ werden, in dessen Auftrag er handelt und dem er jährlich Rechenschaft ablegt. Daß er nun aber von denjenigen ernannt wird, deren

Untergebene er kontrolliert, läßt die Grenzen seiner Unabhängigkeit und Autorität nur allzu eklatant erkennen, zumal sein Haushalt im Etat des Premierministers ausgewiesen ist (Art. 15) und somit ein weiteres Mittel für die Regierung besteht, einen ihr nicht mehr genehmen Médiateur (zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat der frühere Ministerpräsident der IV. Republik, Antoine Pinay, das Amt inne) zu gängeln.

III. Einführung eines Bürgerbeauftragten in der Bundesrepublik?

Angesichts der weltweiten guten Erfahrungen mit der Institution des Ombudsmannes drängt sich die Frage auf, ob nicht die oft beschriebenen Störungen (z. B. Staatsverdrossenheit³³⁾) im Verhältnis des Bürgers zum Staat durch die Einführung eines Bürgerbeauftragten in der Bundesrepublik gemildert werden könnten.

Vehemente Kritik gegen ein solches Amt wurde bisher vor allem von Mitgliedern der Petitionsausschüsse in Bund und Ländern erhoben. Nachdem sich die Konferenz der Landtagspräsidenten 1968 klar gegen das Amt des Bürgerbeauftragten mit dem Argument ausgesprochen hatte, die Befugnisse eines Ombudsmannes auf dem Gebiet der Leistungskontrolle könnten besser von den Petitionsausschüssen wahrgenommen werden³⁴⁾, bekräftigten sie diese Haltung erneut auf ihrer 41. Konferenz am 3. Mai 1973 in Hamburg³⁵⁾.

Auch die Vorsitzenden aller bundesdeutschen Petitionsausschüsse wandten sich gegen jede weitere Institution, die das Recht dieser Ausschüsse, Anlaufstelle für Beschwerden der

Bürger zu sein, schmälern könnte. Ausgehend von der Diskussion in Rheinland-Pfalz, dominierten folgende Argumente gegen den Bürgerbeauftragten in dieser Debatte³⁶⁾:

— Der Bürgerbeauftragte müsse als „Kreuzung zwischen den Elementen der Legitimation eines Abgeordneten und der Subordination eines Beamten“ bezeichnet werden,

— der bzw. die Beauftragten könnten sich — abgesichert mit ihren verfassungsmäßig garantierten Befugnissen — zu einer Art vierten Gewalt entwickeln,

— das Fehlen des Rückkoppelungseffektes zur Gesetzgebungstätigkeit,

— Bedenken hinsichtlich der parteipolitischen Neutralität, da er sich immer der ihn wählenden Parlamentsmehrheit verbunden fühlen werde,

— erhebliche zusätzliche Verwaltungskosten sachlicher und personeller Art.

Faßt man die genannten Argumente zusammen, zeigt sich eine sehr oberflächliche Betrachtungsweise, die dieser Institution nicht gerecht wird, da weder die guten Erfahrungen im Ausland noch die mit dem Wehrbeauftragten des Bundestages insgesamt berücksichtigt wurden. So aner kennenswert die Arbeit der Petitionsausschüsse ist, darf jedoch ihre zumindest bis heute existente Ineffizienz, dem Petenten Schutz vor staatlicher Willkür zu gewähren, nicht übersehen werden. Wenn die Erfolgsquote des Petitionsausschusses bisher gering zu veranschlagen ist, ist dies sicherlich vor allem auf fehlende Kompetenzen zurückzuführen, eigene Untersuchungen zu erheben oder Aktenvorlage zu erzwingen³⁷⁾.

³⁶⁾ Diese Argumente wurden dem Resümee entnommen, daß die Vorsitzende des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, Frau Lieselotte Berger, dem Verfasser dankenswerterweise zur Verfügung gestellt hat.

³⁷⁾ Vgl. vor allem W. Banse, Ein Hort für Bürger? Die Bedeutung des Petitionswesens, in: Der Bundestag von innen gesehen, hrsg. von E. Hübner/H. Oberreuter/H. Rausch, München 1969, S. 241 ff.

³²⁾ Der Médiateur kann nur vom Conseil d'Etat seines Amtes enthoben werden (Art. 2, Satz 2).

³³⁾ Vgl. dazu Ellwein/Görlitz, a. a. O., S. 273, und Günter Hahnenfeld, Der Ombudsman-Gedanke, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 3/1973, S. 60 ff.

³⁴⁾ Bericht und Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zum Problem Ombudsman, 1968. Auch Karl J. Partsch, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Karlsruhe 1964, Band I, Teil 3, München 1964, S. 192 ff., spricht sich eindeutig gegen den Ombudsman aus, da dieser nur im Bereich der Leistungskontrolle, nicht aber auf dem Gebiet der Richtungskontrolle tätig werden könne. Ebenso hält Horst Ehmke, Verhandlungen . . ., Referat auf dem 45. Juristentag, Band II/E, S. 7—51, die Einrichtung für überflüssig.

³⁵⁾ Vgl. „Die Woche in Bonn“ 3/7/73. Bundestagsvizepräsident Schmitt-Vockenhausen betonte in diesem Zusammenhang, daß es besser wäre, Vorhandenes effizienter zu gestalten, als neue Institutionen zu schaffen.

Nicht zu übersehen ist die Tatsache, die vom Abgeordneten Orgass treffender nicht hätte formuliert werden können: „Stattdessen fristet dieser Ausschuß ein kümmerliches Mauerblümchendasein auf dem Hinterhof des Parlaments. In der fein gestuften Wertskala der vielen Ausschüsse hat der Petitionsausschuß wenig Geltung. Er erscheint nicht als eine Arena, in der sich der Abgeordnete — für jedermann sichtbar — Verdienste erwerben kann. Man sieht ihn zwar als notwendig an, jedoch wird seine Arbeit als ein zwar mühevoll, aber im wesentlichen mit Kleinkram behaftetes und darum wenig ernsthaftes politisch parlamentarischer Betätigungsfeld angesehen“³⁸⁾. Auch Hugo Brandt, Mitglied des Petitionsausschusses des 6. Bundestages, bestätigt diese negative Wertung: „Was die Mitgliedschaft im Petitionsausschuß betrifft, so könnte man in der Tat sagen, daß es sich um eine Art Strafanstalt ... oder besser Kadettenschule handelt. Wenn man bedenkt, daß im derzeitigen Petitionsausschuß von 25 Mitgliedern 22 Parlamentsneulinge sind, ... kann man abschätzen, welche Anlaufzeit dieser Ausschuß braucht, bis seine Arbeit wirklich läuft.“³⁹⁾

Diese negativen Stellungnahmen von Ausschußmitgliedern verdeutlichen, wie ineffizient die Arbeit des Petitionsausschusses bisher verlaufen ist und wie wenig er als eines der Parlamentskontrollorgane seinen Aufgaben gerecht wurde.

Den funktionalen Mängeln des Petitionsausschusses soll — nach Vorbild der Reform des Petitionswesens in den meisten Bundesländern⁴⁰⁾ — durch einen gemeinsamen Gesetzentwurf aller Fraktionen (nach mehreren vergeblichen Versuchen in der 5. und 6. Legislaturperiode) endlich abgeholfen werden⁴¹⁾. Mit ihrer Behebung ist jedoch die These von einer höheren Effizienz des Petitionsausschusses, der die Institution eines Bürgerbeauftragten erübrigt, nicht unbedingt gewährleistet;

³⁸⁾ Gerhardt Orgass, Ein parlamentarischer Hinterhof? Der Petitionsausschuß im Gefüge des Bundestages, in: Bundestag von innen gesehen, a. a. O., S. 255.

³⁹⁾ Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/1971, S. 21 ff.

⁴⁰⁾ Vgl. hierzu die ausgezeichnete Synopse des Hilfsdienstes des Petitionsausschusses des Bundestages, Pet A (601)—7—2502, Gegenüberstellung des Petitionsrechts- und -verfahrens in Bund und Bundesländern, Stand 1. 5. 1973.

⁴¹⁾ So soll der Petitionsausschuß künftig das Recht besitzen auf Auskunft und Aktenvorlage, Vernehmung von Bediensteten, Anhörung von Petenten, Zeugen und Sachverständigen, Inspektionen und Amtshilfe durch Gerichte und Verwaltungsbehörden; vgl. dazu: Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/580 und 7/581 vom 17. 5. 1973.

denn angesichts der Sachproblematik, die mit vielen Eingaben verbunden ist, sind die Petitionsausschüsse bei anhaltender Personalrotation, die eine vertiefte Einarbeitung illusorisch bleiben läßt, auch weiterhin auf die Hilfe der Exekutive angewiesen. Außerdem unterliegen auch sie ein wenig dem Schicksal aller Parlamentsausschüsse: sie müssen mit Mehrheitsentscheidungen arbeiten; die zeitliche Länge von oft mehr als sechs Monaten⁴²⁾ bei der Abwicklung eines Petitionsverfahrens verdeutlicht ebenfalls — als eines von zahlreichen Merkmalen — ihre schwerfällige Arbeitsweise.

Zusammen mit dieser Problematik muß die These von der Lockerung der Beziehungen zwischen Abgeordneten und Bürgern bzw. Wählern und somit die Minderung des Status des einzelnen Abgeordneten bei Einführung eines Parlamentskommissars gesehen werden. Fühlt sich ein Abgeordneter bisher „als der beste Ombudsman“ für seinen Wahlkreis, sieht er dies in der Schaffung des neuen Amtes erschüttert.

Ist dieser ehrenwerten Auffassung nur zuzustimmen, sollten die Abgeordneten jedoch selbstkritisch ihre bisherige Wirkungslosigkeit auf dem Gebiet des Petitionswesens eingestehen, denn mit ihrem Interpellationsrecht konnten (und können) sie die Verwaltung nicht hinreichend kontrollieren, da Minister in ihren Antworten sich fast ausnahmslos hinter die Entscheidungen ihrer Behörden stell(t)en, so daß eine falsch verstandene Statusbedrohung durch einen Bürgerbeauftragten letzten Endes dem Petenten zum Nachteil gereichen muß. Dieser ließe sich jedoch gerade mit Hilfe des Zivilbeauftragten beseitigen, denn durch eine Arbeitsteilung zwischen Abgeordnetem und Ombudsman, der u. a. die erforderlichen Untersuchungen anstellt und dem Deputierten Entscheidungsunterlagen liefert, aufgrund deren dieser einen Vorstoß zugunsten des Beschwerdeführers unternehmen kann, würde die in diesem Zusammenhang so oft beschworene parlamentarische Überwachungstätigkeit gegenüber der Exekutive eine höhere Effektivitätsrate erzielen, als dies jemals durch Einzelaktionen von Abgeordneten möglich ist.

Schwierigkeiten werden von etlichen Kritikern auch in der Frage der Abgrenzung der Tätigkeit des Ombudsmannes zur Verwaltungsgerichtsbarkeit gesehen. So wird die Ansicht vertreten, der Bürgerbeauftragte kön-

⁴²⁾ Banse, in: Bundestag von innen gesehen, a. a. O., S. 249.

⁴³⁾ So der Abgeordnete Stark, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/1971, S. 20.

ne nur in Ländern ohne oder mit nur gering ausgebauter Verwaltungsgerichtsbarkeit seine Berechtigung haben⁴⁴⁾. Hier wird aber verkannt, daß zwischen der Kontrollfunktion, die der Verwaltungsgerichtsbarkeit zukommt, und jener, die ein Parlamentsbeauftragter ausübt, ein grundlegender Unterschied besteht⁴⁵⁾: Verwaltungsgerichte überprüfen die Handlung einer Behörde nur unter dem Aspekt der Rechtmäßigkeit und des fehlerfreien Ermessensgebrauches: die Fakten, den Sachverhalt klären sie nur insoweit auf, als es zur Entscheidung des Falles aufgrund des bestehenden Rechtszustandes zweckdienlich ist; weiter reicht ihr Interesse an einem aufgetretenen Mißstand oder Konflikt nicht.

Der Bürgerbeauftragte hingegen kann sich gerade der Fälle annehmen, die einer rechtlichen Würdigung nicht zugänglich sind oder in denen die Inanspruchnahme eines formellen Rechtsschutzverfahrens eine unzumutbare Selbstgefährdung darstellt, wie z. B. häufig in verwaltungsinternen Disziplinarangelegenheiten. Ferner vermag der Ombudsman, der dem Bürger bekanntlich nur eine subjektive Stellungnahme mitteilen und entsprechende Anregungen an die Exekutive geben kann, ohne daß diese verbindlich sind, den ganzen, einem Mißstand zugrunde liegenden Sachverhalt sowie frühere, jedoch erst mit dem gegebenen Konflikt bekanntgewordene, gleichgelagerte Übelstände aufzuklären. „Dies“, bemerkt Rittberger treffend, „ist deshalb erwünscht, weil er damit das Parlament in die Lage versetzt, sich ein zutreffenderes Bild von der Verwirklichung der Gesetze und anderer Richtlinien des Verwaltungshandelns und ihrer Bewährung in der Praxis zu machen. Zutreffender deshalb, weil das Parlament dann nicht mehr fast ausschließlich auf Information durch Angehörige der zu überwachenden Exekutive angewiesen ist.“⁴⁶⁾

Aus dem Vorstehenden dürfte ersichtlich sein, daß die These von der Gefahr eines „un-erträglichen Nebeneinanders zweier Kontrollinstitutionen — Gerichte und Bürgerbeauftragter —“⁴⁷⁾ nicht aufrechterhalten werden kann, denn die Arbeitsweise und die zu untersuchenden Fälle des Bürgerbeauftragten unterscheiden sich so wesentlich von einem Gerichtsverfahren und dessen Untersuchungsgegenstand, daß sich realiter kaum Berüh-

⁴⁴⁾ So vor allem: Hans Thierfelder, Zum Problem eines Ombudsmannes in Deutschland, Köln/Berlin 1967.

⁴⁵⁾ In diesem Sinn auch: Volker Rittberger, Der Parlamentskommissar, in: Zeitschrift für Politik, N. F. Band 14, 1967, S. 365 ff.

⁴⁶⁾ Rittberger, a. a. O., S. 371.

⁴⁷⁾ Thierfelder, a. a. O., S. 37.

rungspunkte zwischen den beiden Institutionen ergeben⁴⁸⁾.

Resümieren wir die Bedenken gegen Bürgerbeauftragte, so ist die Hypothese, ihr Amt sei überflüssig, da die ihnen zgedachten Kontrollfunktionen von bestehenden Organen besser wahrgenommen werden könnten, unhaltbar. Hinter diesen Argumenten verbirgt sich wohl eher die Furcht vor Statusminderung, denn „viele Abgeordnete, die sich selbst als Petitionsausschuß begreifen, möchten aus diesem Selbstverständnis heraus das Petitionswesen nicht allzu sehr bei einer Stelle des Bundestages offiziell monopolisiert sehen“⁴⁹⁾.

Wurde aber aus dem Vorstehenden ersichtlich, daß die Parlamente mit ihren zur Verfügung stehenden Kontrollmechanismen bisher eine ihrer Funktionen, den Bürger vor Behördenwillkür zu schützen und die Exekutive zu kontrollieren, nicht in vollem Umfang wahrnehmen können bzw. wahrgenommen haben, erhebt sich nun die Frage, wie dieses Defizit durch Einfügung des Bürgerbeauftragten in das bestehende Kontrollinstrumentarium zu reduzieren ist. Hierbei kann die — wohl mehr rethorisch gestellte — Alternative „Petitionsausschuß oder Bürgerbeauftragter“ nicht ernst genommen werden, denn ein hochkomplexes politisches System wie das unsrige bedarf sowohl eines um erhebliche Kompetenzen angereicherten Petitionsausschusses als auch eines Parlamentskommissars, der daneben als Hilfsorgan des Parlaments dem Mangel an Verwaltungskontrolle entgegenwirkt. Ein solches Verständnis impliziert, daß der Tätigkeitsbereich des vom Parlament zu Wählenden auf drei Ebenen basieren würde:

- a) ex officio,
- b) auf Bitten eines Abgeordneten,
- c) auf Ersuchen des Petitionsausschusses.

Zu a): Soll die neue Institution zur Effizienz- und Partizipationssteigerung beitragen, ist zunächst anzumerken, daß — im Gegensatz zur britischen und französischen Modalität — jedem Bürger in der Bundesrepublik das Recht zugestanden werden muß, sich direkt an den Bürgerbeauftragten zu wenden. Denn nur durch diesen unmittelbaren Zugang kann die völlige Independenz und politische Neutralität dieser Institution gesichert werden.

Zwar ist bei einer solchen Lösung das Problem nicht zu unterschätzen, das Parlament

⁴⁸⁾ Vgl. auch Hans M. Seibert, Zivilbeauftragte in Deutschland, Meisenheim 1970, S. 36 ff.

⁴⁹⁾ Thaysen, a. a. O., S. 238 f.

und vor allem die einzelnen Abgeordneten müßten auf eine u. U. wichtige Informationsquelle bezüglich der Leistungen der Exekutive und ihrer Bürokratie verzichten, aber grundsätzlich ist diese zeitlich nur begrenzte Informationslücke (siehe unten) geringer zu bewerten als eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Parlamentsbeauftragten durch den schon beschriebenen „Filter“.

Damit eng verknüpft steht die Forderung nach seinem Tätigwerden ex officio, wenn er durch Eingaben oder Presseinformationen hinreichend Anhaltspunkte erhält, daß Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle unterliegen, „Aufgaben rechtswidrig oder unzumutbar erledigen bzw. erledigt haben“⁵⁰⁾.

Für eine solche Ausweitung seiner Kompetenzen spricht u. a. auch die skandinavische Erfahrung, ein Großteil aller von Amts wegen aufgenommenen Fälle werde den Beauftragten im Laufe ihrer Inspektionsreisen zur Kenntnis gebracht⁵¹⁾. Die befürchtete Informationslücke des Parlaments durch das ex officio-Handeln des Bürgerbeauftragten kann durch die Verpflichtung vermieden werden, alle sechs Monate dem Parlament bzw. einem seiner Ausschüsse (gegebenenfalls dem Petitionsausschuß) seinen Bericht vorzulegen.

Dadurch würde der Bürgerbeauftragte einer quasi permanenten Kontrolle durch die Parlamentarier unterliegen, so daß u. a. auch die genannten Befürchtungen, der Bürgerbeauftragte könne sich zu einer „IV. Gewalt“⁵²⁾ entwickeln, gegenstandslos werden.

Zu b): Neben dem selbständigen Aufgreifen von Mißständen sollte im Sinne einer effizienten und auch transparenten Arbeitsweise jeder Abgeordnete den Bürgerbeauftragten um die Untersuchung eines Falles bitten können. Damit würden die oft überforderten Parlamentarier einerseits von Routinekontrollen entlastet, andererseits hätten sie die bis heute nicht bestehende Möglichkeit, Petitionen, die ihnen im Rahmen ihrer Wahlkreisarbeit über-

⁵⁰⁾ So der Antrag der CDU-Fraktion Rheinland-Pfalz vom 11. 1. 73.

⁵¹⁾ Vgl. dazu Stefan Hurwitz, Der skandinavische Parlamentsbeauftragte, in: Staatsbürger ..., S. 461 ff.

⁵²⁾ Dieses Argument, das sich jedoch bei Einbettung des Bürgerbeauftragten als Hilfsorgan des Parlaments erübrigt, wurde völlig zu Unrecht vor allem vom früheren hessischen Generalstaatsanwalt Fritz Bauer hervorgehoben: „Wir pflegen im allgemeinen die drei Gewalten Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz zu unterscheiden. Der Ombudsman gehört nicht zu ihnen, er stellt eine vierte Gewalt, die aufsichtsführende Gewalt, dar“. In: Brauchen wir einen Ombudsman? Gewerkschaftliche Monatshefte 1964, S. 227.

geben werden, wirksamer und schneller untersuchen zu lassen, ohne Gefahr zu laufen, zu bloßen „Briefträgern“ degradiert zu werden; denn die hier zutage tretende Arbeitsteilung liefert dem Abgeordneten Entscheidungsunterlagen, die ihn anschließend in die Lage versetzen, sich erfolgreich für den Petenten einzusetzen.

Der Bürgerbeauftragte würde sich auf diese Weise zu einem echten Hilfsorgan der Parlamentarier entwickeln, mit dem sich eine wirkungsvollere Leistungs- und auch Richtungskontrolle über Exekutive und Verwaltungsbehörden erzielen ließe als je zuvor.

Zu c): Da — wie schon angeführt — die Alternative „Petitionsausschuß oder Ombudsman“ nicht diskutabel ist (die damit verbundene Verschlechterung der Stellung des Abgeordneten, seine Statusminderung und der mögliche Verzicht auf Informationsquellen neben verfassungsrechtlichen Problemen würden zu massiv ins Gewicht fallen, um durch die Schaffung einer neuen Institution aufgewogen zu werden), ist eine Kooperation bzw. Partnerschaft beider Kontrollorgane erforderlich, soll dem Bürger ein Höchstmaß an Sicherheit vor Behördenwillkür gewährt werden.

Wird es ins Ermessen des Petitionsausschusses gesetzt, mit dem Einverständnis des Beschwerdeführenden dem Parlamentsbeauftragten eine Klage zur Bearbeitung zu übergeben, kann der Ombudsman in Routinefällen (siehe S. 8) den Petitionsausschuß wirksam entlasten, so daß diesem mehr Zeit als bisher zur Verfügung steht, Spezialfälle, die u. a. politische Schlußfolgerungen beinhalten könnten, zu bearbeiten.

Übernimmt das zu erstellende Gesetz dagegen die Forderung etlicher Parlamentarier, den Bürgerbeauftragten — wenn überhaupt — nur als Hilfsorgan des Petitionsausschusses zu institutionalisieren, schafft man in der Tat nur eine zusätzliche, überflüssige Behörde unbedeutender Effizienz.

Abgesehen von der Gefahr, daß sich keine qualifizierte Persönlichkeit für ein solches Amt zur Verfügung stellen würde, ist die dieser Institution von der Öffentlichkeit zugemessene Unabhängigkeit nicht mehr gegeben. Außerdem würde der Petitionsausschuß erhebliche Zeit darauf verwenden müssen, den jeweiligen Konsens unter seinen Mitgliedern herzustellen, ob und welche Eingaben dem Beauftragten übertragen werden; eine parteipolitische Orientierung des Amtsinhabers an die den Petitionsausschuß tragende Mehrheit wäre eine weitere negative Folge.

Daraus ergibt sich zwingend, daß das Parlament, will es seine heute stark reduzierte Kontrolle über die Exekutive effektiver gestalten, neben einem kompetenzgestärkten Petitionsausschuß einer parteipolitisch neutralen, unabhängigen Institution bedarf, „um sich die Unterlagen für eine sinnvolle und wirksame Kontrolle zu verschaffen“⁵³⁾.

Es kann natürlich nicht ausbleiben — und in diese Richtung zielen unverkennbar die tiefergehenden Befürchtungen der Mitglieder der Petitionsausschüsse —, daß das Gros aller „rat-, schutz- und hilfeschuchenden Bürger“⁵⁴⁾ sich an den Ombudsman wendet, denn sein Amt dürfte schneller, unbürokratischer und wirkungsvoller arbeiten als die übrigen Petitionsinstanzen; hinzu tritt das *sozial-psychologische Element*, daß sich der Petent nicht

an ein anonymes, vielköpfiges Gremium wenden muß, sondern ausschließlich an eine Persönlichkeit, die sich durch hohe Qualifikation, Spezialisierung und Autorität auszeichnet.

Dem Einwand, dieses neu geschaffene Amt würde den Petitionsausschuß in eine Art „Mauerblümchenstellung“ drängen, kann dadurch entgegengewirkt werden, daß seine Mitglieder ihre Aufgaben intensiver wahrnehmen, sich spezialisieren und sich länger im Ausschuß engagieren als bisher. Erfahrungen mit „reorganisierten“ Petitionsausschüssen lassen jedoch erkennen, daß in dem ihnen immanenten Arbeitsstil zumindest bis heute keine grundlegende Änderung erfolgt ist (so der Abgeordnete Scholl vor dem Mainzer Landtag).

IV. Organisatorische Fragen

Soll der Bürgerbeauftragte seiner Funktion, Kontrolle der Exekutive mit den sich daraus ergebenden Hilfs- und Schutzfunktionen für den Bürger, hinreichend gerecht werden, muß er vom Parlament, das ihn wählt und dem er verantwortlich ist, ein umfassendes Spektrum an Investigationsrechten⁵⁵⁾ erhalten, für die seine ausländischen Kollegen, besonders die skandinavischen, aber auch der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, als Vorbild dienen: Neben dem Inspektions- und Zeugenvernehmungsrecht muß der Zivilbeauftragte von allen der parlamentarischen Kontrolle unterliegenden Stellen und ihren Bediensteten mündliche und schriftliche Auskünfte, Akten und andere Unterlagen verlangen können. Die Erfüllung dieser Forderung sollte nur im Falle zwingender Geheimhaltung verweigert werden, die der zuständige Minister auf Verlangen des Ombudsmannes im Petitionsausschuß zu begründen hätte.

Um seinen Untersuchungen und seiner Autorität die notwendige Effizienz zu sichern, wäre auch die Frage zu diskutieren, ob er gegen Bedienstete, die ihr Amt mißbraucht haben oder seiner Aufforderung zu einer Beschwerde Stellung zu nehmen, nicht bzw. nur unzulänglich nachkommen, Anklage erheben kann. Diese schärfste und nur im Ausnahmefall anzuwendende Waffe (in Schweden z. B. vier bis fünf Anklagen pro Jahr) würde seine Arbeit erheblich erleichtern, da die zuständi-

ge Behörde um so eher zur Kooperation bereit ist, je größer die Kompetenzen des Kontrollorgans sind. Eine negative, lähmende Auswirkung auf die gesamte Verwaltung, die sich nunmehr der Gefahr einer permanenten Anklage ausgesetzt sehen könnte, besteht nicht: soll doch der Parlamentskommissar nicht nur den Bürger vor Behördenwillkür schützen, sondern andererseits die Verwaltung auch vor ungerechtfertigten Klagen bewahren.

Stattet das Parlament sein Amt mit nicht zu restriktiv gefaßten Kontrollrechten aus, vermag er seiner Pflicht, lediglich Tatsachen zu ermitteln und rechtlich zu würdigen, am ehesten nachzukommen und gegebenenfalls auf die Notwendigkeit einzelner Gesetzesnovellierungen hinzuweisen, bei denen er seine Kenntnisse und Kritik am Bestehenden einbringen kann.

In diesen Zusammenhang rücken auch die Grenzen seines Prüfungsrechts: bei Angelegenheiten, die Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens sind oder waren, und bei Eingaben, die der Petitionsausschuß untersucht, ohne sie an den Bürgerbeauftragten zu überweisen. Daneben ist es für seine praktische Arbeit von immanenter Bedeutung, von einer sachlichen Prüfung einer Eingabe absehen zu können, wenn bestimmte Formalia (z. B. Fehlen des Absenders) nicht gegeben sind, die Bearbeitung der Petition mangels Sinnzusammenhang unmöglich ist, sie nach Form oder Inhalt eine strafbare Handlung darstellt und sie gegenüber einer bereits beschiedenen Eingabe kein neues Sachvorbringen enthält. Kei-

⁵³⁾ Ellwein/Görlitz, a. a. O., S. 274.

⁵⁴⁾ So der Abgeordnete Thorwirth vor dem Landtag in Mainz am 18. 1. 1973, Stenogr. Berichte S. 1151.

⁵⁵⁾ Vgl. dazu Hans M. Seibert, a. a. O., S. 88 ff.

nessfalls sollte er jedoch den Petenten lediglich auf die Möglichkeit eines gerichtlichen Verfahrens verweisen können, ohne ihm vorher seine Untersuchungsergebnisse mitgeteilt zu haben.

Soll der Ombudsman dem in ihn von der Öffentlichkeit gesetzten Anspruch genügen, benötigt er für die Bearbeitung der Petitionen vor allem qualifiziertes Personal, das auf seinen Vorschlag hin durch den Bundestagspräsidenten zu berufen ist. Legt man die von der Konferenz der Landtagspräsidenten 1968 genannten Petitionen (7742 bei den elf Länderparlamenten und 4732 beim Bundestag [ohne Wehrbeauftragten]) für die Berechnung der Personalstärke zugrunde, so würde eine dem britischen Vorbild analoge Personalausstattung von 50 bis 60 Kräften ausreichen, da davon auszugehen ist, daß selbst bei stärkerem Ansteigen dieser fast 13 000 Eingaben nur ein Teil vom Bürgerbeauftragten zu bearbeiten ist, denn ein gewisser Prozentsatz würde nach wie vor auf die Petitionsausschüsse entfallen. Diese Problematik ist aufs engste mit der föderativen Struktur der Bundesrepublik verknüpft, die eine Kontrolle der Länderbehörden durch Beauftragte des Bundestages nicht ohne weiteres gestatten würde. Strebte man eine solche Lösung an, erforderte dies eine zusätzliche Grundgesetzänderung, weil man dann einem Bundesorgan Kontrollbefugnisse gegenüber den Länderbehörden übertrüge.

Somit bietet sich als sinnvolle Lösung die Einsetzung von Länder-Bürgerbeauftragten neben dem Bundes-Ombudsman an, denn ein Großteil behördlicher Aufgaben konzentriert sich sowieso in den Ländern⁵⁶⁾. Die regionalen Parlamentskommissare, deren Mitarbeiterzahl aufgrund des geringeren Arbeitsanfalles erheblich unter der des Bundes-Bürgerbeauftragten liegen würden (je nach Ländergröße⁵⁷⁾ zwischen 8 und 16), müßten logischerweise Petitionen, die in den zentralen Zuständigkeitsbereich fallen, dem Bundes-Ombudsman überweisen, der wiederum Beschwerden, die seine Kompetenz nicht tangieren, den Länderkollegen übermittelt. Daß in all diesen Fällen einer sinnvollen, effektiven Kooperation der Beschwerdeführer unterrichtet wird, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Die zitierte These der Enquete-Kommission⁵⁸⁾, der föderalistische Aufbau unseres

⁵⁶⁾ Vgl. Artikel 30 und 83—91 GG.

⁵⁷⁾ In Dänemark mit ca. 4,5 Millionen Einwohnern arbeitet der Ombudsman mit etwa zehn Personen; im Amt des Justitie-Ombudsmans in Schweden mit ca. 8 Millionen Einwohnern sind ebenfalls zehn Personen beschäftigt.

⁵⁸⁾ Verfassungsreform S. 57.

Staates mache die Schaffung eines Bundes-Ombudsmannes unmöglich, ist somit nicht haltbar. Im Gegenteil: Die geschilderte Arbeitsteilung gewährleistet ein Höchstmaß an Kontrolle über die Verwaltung in Bund und Ländern⁵⁹⁾, ohne daß die Gefahr einer unzumutbaren Bürokratisierung entsteht.

Es erübrigt sich, darauf hinzuweisen, daß es die Stellung des zukünftigen Bürgerbeauftragten (in Bund und Ländern) erfordert, ihn vom Parlament wählen zu lassen, als dessen Organ und in dessen Auftrag er handelt. Die Frage, mit welcher Mehrheit dies erfolgt, muß nach den ungünstigen Erfahrungen mit den meisten Personen im Amt des Wehrbeauftragten dahin entschieden werden, daß der Ombudsman mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ernannt wird, soll er doch das Vertrauen des gesamten Parlamentes genießen. Auf diese Weise könnte eine ausschließlich durch parteipolitische Überlegungen bedingte Wahl verhindert und die Unabhängigkeit der neuen Institution — trotz des sicherlich oftmals schwierigen Findungsverfahrens — zusätzlich gestärkt werden. Seine Amtszeit wäre wie die des Wehrbeauftragten auf fünf Jahre (mit Wiederwahl) festzusetzen.

Auf Antrag einer Fraktion oder eines Drittels der Parlamentarier kann der Bundestag (bzw. der Landtag) den Bürgerbeauftragten mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit abberufen, wodurch eine beachtliche Unabhängigkeit des Ombudsmannes auch gegenüber dem Parlament erzielt würde, die ihn vor Zufallsmehrheiten schützt. Letzten Endes hängt jedoch die Effizienz seines Amtes weniger von den Mehrheiten ab, die den Bürgerbeauftragten wählen bzw. abberufen können, als von dem Vertrauen, das die Abgeordneten in ihn setzen. Verliert er dieses Vertrauen z. B. durch Mißbrauch seines Amtes zu politischen Stellungnahmen, „entfallen damit automatisch seine Funktionen im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle“⁶⁰⁾.

Unter Berücksichtigung der angeführten Kriterien bietet sich die Einführung eines Bürgerbeauftragten in der Bundesrepublik zwingend an. Als Hilfsorgan des Parlamentes gewährleistet er eine effektivere Kontrolle der Verwaltung als der Petitionsausschuß, dessen Mitglieder mit etlichen zusätzlichen Aufgaben — auch innerhalb ihrer Partei — überlastet sind; dem Bürger gibt er die Chance, re-

⁵⁹⁾ Die Frage, ob der Landes-Ombudsman auch für die Kommunen eines Landes zuständig ist, bedarf einer eingehenden verfassungsrechtlichen Prüfung; vgl. dazu H. M. Seibert, a. a. O., S. 64 ff., und Verfassungsreform S. 57.

⁶⁰⁾ Seibert, a. a. O., S. 171.

strikative Ermessensentscheidungen der Behörden unbürokratisch, kostenlos und erheblich schneller als die übrigen Petitionsorgane überprüfen zu lassen.

Besitzt er auch nur die Möglichkeit, Empfehlungen auszusprechen, denen theoretisch kein Verwaltungsbeamter zu folgen braucht, würde jedoch seine unbestrittene Autorität — mit der dafür notwendigen Qualifikation — gewährleisten, daß alle Betroffenen seine Untersuchungsergebnisse in ihre erneute Beurteilung einbeziehen. Innerhalb des parlamentarischen Kontrollsystems kann der Bürgerbeauftragte nur als eines der notwendigen Kontrollorgane gegenüber der Verwaltung ange-

sehen werden, neben das die Reform der übrigen Kontrollmechanismen treten müßte⁶¹⁾. „Der große Vorteil der Einrichtung eines Ombudsmannes“, bemerkt einer der besten Kenner dieser Institutionen, „liegt darin, daß seine Waffen Öffentlichkeit und Überzeugung und nicht schwerfällige Kontrollen sind“⁶²⁾.

⁶¹⁾ Vgl. Klaus von Beyme, Kontrolle, in: H. H. Röhring/K. Sontheimer, Handbuch des deutschen Parlamentarismus, München 1971, S. 251 ff., und auch Heinhard Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, Berlin 1973, S. 19 ff.

⁶²⁾ Rowat, Parlamentarischer Ombudsman, a. a. O., S. 347.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/73, S. 3—16

Im Zusammenhang mit der Studie von Dennis Meadows über die „Grenzen des Wachstums“ wird gegenwärtig lebhaft die Frage behandelt, ob, vorausgesetzt die Meadows'schen Prognosen treffen zu, eine kapitalistische Wirtschaftsordnung imstande ist, mit den entstehenden Problemen fertig zu werden. Vielfach wird dabei die Meinung vertreten, daß nur eine zentralistisch organisierte sozialistische Ordnung die Wachstumskrise beherrschen könnte.

Sicher ist jedoch, daß sowohl der Kapitalismus wie der Sozialismus von den Vorstellungen eines unbegrenzten Wachstums bestimmt werden. Da die Begrenztheit der Erde ein unbegrenztes Wachstum auf lange Sicht notwendig ausschließt, werden beide Wirtschafts- und Gesellschaftsformen durch die Idee der Grenzen zu Korrekturen genötigt. Entgegen einer weitverbreiteten Meinung haben dabei die westlichen Systeme bisher sehr viel sensibler reagiert und eine Reihe von Vorschlägen für ein marktwirtschaftliches System im Zeichen der Begrenzung vorgelegt.

Tatsächlich erscheint es schwieriger, die Umweltgefährdung in den Griff zu bekommen, wo der Staat selbst als Unternehmer an der wirtschaftlichen Maximierung interessiert ist, als dort, wo sich Staat und Wirtschaft gegenüberstehen und der Staat eine Kontrollfunktion auszuüben vermag.

Udo Kempf: Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/73, S. 17—30

Die Diskussion über das Für und Wider der möglichen Einführung eines Bürgerbeauftragten wurde in der Bundesrepublik Deutschland durch die bevorstehende Verabschiedung eines Gesetzes zur Schaffung des Ombudsmannes in Rheinland-Pfalz und andererseits durch die Zurückweisung einer solchen zusätzlichen Institution durch die Enquete-Kommission des Bundestages erneut belebt.

In dem vorliegenden Beitrag wird nun die Frage der Einführung eines Bürgerbeauftragten unter der Zielsetzung analysiert, inwieweit er dazu beitragen kann, das Defizit an parlamentarischer Kontrolle, das bisherige Institutionen wie Petitionsausschüsse in Bund und Ländern oder das Interpellationsrecht der Abgeordneten nicht vermindern konnten, gegenüber der Verwaltung abzubauen und eine Steigerung von Effizienz, Transparenz und Partizipation innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems zu bewirken.

Unter Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen und der diversen Kriterien seines Tätigwerdens (ex officio, auf Bitten eines Abgeordneten, auf Ersuchen des Petitionsausschusses) bietet sich die Einführung eines Bürgerbeauftragten in der Bundesrepublik zwingend an: Als Hilfsorgan des Parlaments gewährleistet er eine effektivere Kontrolle der Verwaltung als der Petitionsausschuß, dessen Mitglieder mit etlichen zusätzlichen Aufgaben — auch innerhalb ihrer Partei — überlastet sind; dem Bürger gibt er die Chance, restriktive Ermessensentscheidungen der Behörden unbürokratisch und erheblich schneller, als das bei den übrigen Petitionsorganen der Fall ist, überprüfen zu lassen.

Besitzt er auch nur die Möglichkeit, Empfehlungen auszusprechen, denen theoretisch kein Verwaltungsbeamter zu folgen braucht, würde jedoch seine unbestrittene Autorität — mit der dafür notwendigen Qualifikation — gewährleisten, daß alle Betroffenen seine Untersuchungsergebnisse in ihre erneute Beurteilung einbeziehen.

Als eines der notwendigen Kontrollorgane gegenüber der Verwaltung liegt sein großer Vorteil nicht in schwerfälligen Kontrollen, sondern in seinen Waffen „Öffentlichkeit“ und „Überzeugung“.