

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Hans Günter Hockerts

Konservatismus —  
Sand im Getriebe  
des Fortschritts?

Renate Tesche

Zur Reform  
des Petitionswesens  
Ein Beitrag zur Diskussion

Udo Kempf

Erwiderung auf R. Tesches  
Diskussionsbeitrag

B 4/74

26. Januar 1974

dium der Geschichte, Germanistik und Philosophie an der Universität Saarbrücken; seit 1969 wissenschaftlicher Assistent am Historischen Seminar der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Veröffentlichungen: Die Sittlichkeitsprozesse gegen katholische Ordensangehörige und Priester 1936/37. Eine Studie zur nationalsozialistischen Herrschaftstechnik und zum Kirchenkampf, Mainz 1971; Zeitschriftenbeiträge zur neueren deutschen Geschichte.

Renate Tesche, geb. 1947 in Solingen, studierte in Bonn Politische Wissenschaft, Staatsrecht und Philosophie; freiberufliche Tätigkeit in der Erwachsenenbildung; seit 1971 wiss. Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag.

Udo Kempf, Dr. phil., geb. 1943 in Remscheid; studierte in Bonn, Grenoble, Tübingen und Paris Politische Wissenschaften, Französisch und Geschichte; seit 1971 wiss. Assistent am Seminar für Sozialwissenschaften der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen: Zur Kandidatenaufstellung in Frankreich am Beispiel der Union pour la Nouvelle République, Berlin 1973; Der Französische Staatspräsident — Macht ohne Grenzen?, in: Gegenwartskunde 2/1972; Mechanismen einer zentralen Steuerung der Kandidatenaufstellung in der U.N.R., in: Zeitschrift für Politik 4/1972; Vom Vielparteiensystem zur Blockbildung. Das französische Parteiensystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/73; Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/73.



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.

### I. Der kompromittierte Konservatismus

„Konservatismus“ schien nach dem Zusammenbruch Hitler-Deutschlands obsolet geworden zu sein. Zu stark war die Erinnerung an die unheilvolle Rolle, die Konservative bei der Destruktion der Weimarer Republik und der Etablierung des Nationalsozialismus gespielt haben. Das politische und gedankliche Profil der beiden als „konservativ“ firmierenden Parteien des wilhelminischen Reiches war für eine Gegenbilanz wenig geeignet, denn diese Parteien verfolgten — wengleich als „Staatsparteien“ auftretend — hauptsächlich ökonomische Interessen von Großgrundbesitz und Industrie<sup>1)</sup>. Daß größere Bevölkerungsteile sich gerade aufgrund einer konservativen Haltung von einer Identifikation mit dem NS-Regime weitgehend bewahrten<sup>2)</sup> und auch der aktive Widerstand gegen Hitler zu einem wesentlichen Teil aus konservativem Lager kam: dies konnte die historische Hypothek des Begriffs „konservativ“ vermindern, aber nicht abtragen. Dieser Begriff zeigte sich vielmehr so diskreditiert, daß er aus dem Vokabular der Selbstbezeichnung der meisten politischen Gruppierungen nach 1945 verschwand und weithin nur als Schimpfwort für den Gegner weiterlebte. Hinzu kam, daß einige traditionelle gedankliche und soziale Stützen des Konservatismus in der gewandelten politischen Nachkriegslandschaft

an Kraft verloren hatten (z. B. europäische statt nationalstaatlicher Orientierung, Entmachtung von Adel und Großgrundbesitz, Rückgang der agrarischen Bevölkerung). Dementsprechend war die Konservatismus-Diskussion in der Bundesrepublik für längere Zeit lediglich Sache kleinerer Zirkel<sup>3)</sup> und Gegenstand einer schmalen Reihe von Monographien<sup>4)</sup>, die keine große öffentliche Resonanz fanden. Diese Sachlage stand freilich im Kontrast zu der Tatsache, daß „Konservatis-

**Renate Tesche:**

**Zur Reform des Petitionswesens . . . . . S. 19**

**Udo Kempf:**

**Der Petitionsausschuß als ausreichendes Kontrollorgan?**

**Antwort auf R. Tesches Diskussionsbeitrag . . . . . S. 27**

mus“ zwar dem Namen nach, keineswegs aber als politische und geistige Haltung „tot“ war, vielmehr in Gestalt einer (sich anders nennenden) liberalkonservativen Partei neuen Typs wesentliche Züge der frühen Bundesrepublik prägte.

Die politische Scheu vor dem Begriff „konservativ“ ist inzwischen kaum geringer geworden; wohl aber nimmt sich — mit nur indirektem Bezug zum Tagesstreit — die geschichts- und politikwissenschaftliche Forschung in stark zunehmendem Maße der Frage an, was Konservatismus historisch gewesen ist und

<sup>1)</sup> Für die deutschkonservative Partei illustriert dies eine Bemerkung aus einer kürzlich veröffentlichten Denkschrift Prof. O. Hoetzschs vom 5. 11. 1918: „Wir werden uns eingestehen müssen, daß in den letzten zwei Jahrzehnten diese Grundsätze und Ideen, die den Kern der konservativen Welt- und Staatsanschauung bilden, über der einseitigen Betonung der rein wirtschaftlichen Klasseninteressen im Innern und der reinen Machtinteressen nach außen stark gelitten haben.“ (in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 21, 1973, hier S. 345 f.)

<sup>2)</sup> Vgl. z. B. den ständigen, wengleich begrenzten Konflikt der traditionell kirchengebundenen Katholiken mit der NSDAP, materialreich dokumentiert in den von H. Witetschek bzw. W. Ziegler edierten bayerischen Regierungspräsidenten- und Polizeiberichten 1933—1943 (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe A, Bde 3, 8, 14, 16), Mainz 1966 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. z. B. den Kreis um die Zeitschrift „Neues Abendland“.

<sup>4)</sup> Hierbei sind die wissenschaftlichen und die politisch-programmatischen zu unterscheiden. Die bedeutsamste Publikation der ersten Kategorie: Kl. v. Klemperer, *Konservative Bewegungen. Zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus*, München—Wien 1962. Zur zweiten Kategorie gehören z. B. H. Mühlendorf, *Die konservative Aufgabe unserer Zeit*, München 1952, und H. J. v. Merkat, *Die konservative Funktion*, München 1957; beide Autoren gehörten der Deutschen Partei an.

kann. Einen kräftigen Impuls hat hierbei die voluminöse Untersuchung des amerikanischen Historikers Klaus Epstein (1966) über „Die Ursprünge des Konservatismus in Deutschland“ ausgeübt. Entstehung und Verbreitung konservativen Denkens in der Zeit von 1770 bis zur Auflösung des Alten Reichs 1806 sind hier in einer fruchtbaren Kombina-

tion von geistigen, ereignis- und sozialgeschichtlicher Fragestellung empirisch solid aufgearbeitet<sup>5)</sup>. Seither ist in rascher Folge eine größere Zahl beachtenswerter Konservatismus-Studien veröffentlicht worden; fünf von ihnen, die sich durch umfassende Erklärungsabsicht, weitreichende Thesen und kontroverse Beurteilung auszeichnen, werden hier vorgestellt und im einzelnen diskutiert.

## II. Konservatismus und Rationalismus: zwei friedliche Brüder?

Die Rede ist zunächst von dem großangelegten Versuch des Stuttgarter Politologen M. Greiffenhagen, einen historisch-systematischen Grundriß konservativen Denkens in Deutschland zu zeichnen<sup>6)</sup>. Greiffenhagen beleuchtet eingangs einige historische Erklärungsansätze:

- a) Konservatismus als universalhistorische Kategorie, in der der Aristokrat Pindar als konservativer Urtypus erscheinen mag,
- b) die Einschränkung auf den abendländisch-christlichen Zeitraum, dem auch konservatives Selbstverständnis zumeist verbunden ist,
- c) Konservatismus als Antwort auf die Aufklärung oder
- d) auf die Französische Revolution.

### Anthropologische Vorfragen

Ausführlicher wendet er sich dann jener Deutung zu, die weniger einen historischen als einen strukturell-anthropologischen Zugang sucht. Er setzt sich dabei mit Karl Mannheims Hypothese von einer konservativen Anlage im Menschen auseinander, die in Zeiten fehlender Gefährdung als (unreflektierter) Traditionalismus sich äußere und bei krisenhaftem Umbruch zu einer politisch-reflektiven (Gegen-)Bewegung aktiviert werde, deren inhaltliches Substrat freilich jeweils historisch be-

dingt sei<sup>7)</sup>. Mannheim sah in Justus Möser — dem konservativen Widersacher absolutistischer Herrschaftskonzentration und -rationalisierung — ein Musterbeispiel für die Transformation von Traditionalismus in Konservatismus. Die Existenz eines „von keiner Reflexion berührten Kernes einer konservativen Natur im Menschen“ verweist Greiffenhagen freilich entschieden ins Reich der Legende bzw. in den Bereich der „konservativen Ideologie selbst“ (S. 61)<sup>8)</sup>.

Nun ist die Anthropologie gewiß ein weites Feld, auf dem schon mancher die unwillig getragene rationale Beweislast durch Verweis auf ontische Gegebenheiten deponiert hat<sup>9)</sup>. Dennoch kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß Greiffenhagen es sich mit apodiktischen Behauptungen — „Es gibt kein dem historischen Phänomen Konservatismus zugrunde liegendes unhistorisches Beharren, das man, im Sinne einer menschlichen Anlage oder Eigenschaft, als Motor für einen plötzlich reflexiv werdenden Konservatismus annehmen dürfte“ (S. 60f.) — zu einfach macht. Denn so viel scheint doch zumindest erwiesen, daß menschliches Verhalten zwar seiner inhaltlichen Orientierung nach weitgehend variabel ist, jedoch über eine invariante formale Leitausstattung verfügt, die durchaus

<sup>5)</sup> K. Mannheim, Das konservative Denken, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 57 (1927), S. 68/142, S. 470/495. Jetzt auch in: ders., Wissenssoziologie. Auswahl aus dem Werk, hrsg. v. K. H. Wolff, Berlin—Neuwied 1964, S. 408/508.

<sup>6)</sup> Greiffenhagens Ideologie-Begriff bleibt allerdings unscharf. Teils scheint er darunter jede Form umfassender Lebensdeutung zu verstehen, teils (vordringendem Sprachgebrauch angepaßt) die rechtfertigende Rationalisierung interessenbedingten Verhaltens.

<sup>7)</sup> Treffend daher das Aperçu von O. von Nell-Breuning: „Wenn es dem Menschen gut geht, dann schleicht sich bei ihm so leicht die Vorstellung ein, jetzt sei die gottgewollte Ordnung in der ganzen Welt verwirklicht“ (Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 3, Freiburg 1960, S. 111).

<sup>8)</sup> K. Epstein, The Genesis of German Conservatism, Princeton N.J. 1966. Jetzt auch in deutscher Übersetzung: Die Ursprünge des Konservatismus in Deutschland, Frankfurt—Berlin—Wien 1973. Ausführlichere Besprechungen u. a. von M. Greiffenhagen in: Die Zeit vom 25. 4. 1969 und von P. Baumgart in: Historische Zeitschrift 214 (1972) S. 415/419.

<sup>9)</sup> M. Greiffenhagen, Das Dilemma des Konservatismus in Deutschland, München 1971.

Bezugspunkte zu Mannheims Traditions-  
musbegriff aufweist. Insbesondere Dieter  
Claessens (sicherlich kein „Konservativer“) hat  
stringent herausgearbeitet, daß dem Men-  
schen beim Verlassen des umfassenden tieri-  
schen Instinktsystems „formale Tendenzen“  
geblieben sind, die — wie die Ordnungs- und  
Wiederholungstendenz — der Selbstabsiche-  
rung in einer überwältigend offen geworde-  
nen Welt dienen<sup>10</sup>). Der vielbeschworene  
„gesunde Menschenverstand“ bezöge sich  
demnach zwar nicht inhaltlich auf ontische  
Sachverhalte (er pflegt seine Kategorien viel-  
mehr dem je Bestehenden zu entnehmen); sei-  
ne Neigung, die Welt mit Vertrautem zu be-  
setzen, verwiese jedoch strukturell auf an-  
thropologische Konstanten. Eine weiterfüh-  
rende — und dringend erwünschte — Über-  
prüfung der Beziehungen zwischen derartigen  
Konstanten und dem, was Mannheim Traditio-  
nalisierung nannte sowie zwischen traditiona-  
listischem Verhalten und konservativen  
Strömungen hat Greiffenhagens Studie jeden-  
falls nicht geleistet. Daß die Einbeziehung an-  
thropologischer Momente in die historische  
Konservatismus-Analyse fragwürdig wird,  
wenn sie nicht mit großer Behutsamkeit und  
begrenztem Erklärungsanspruch erfolgt<sup>11</sup>),  
sei unbestritten; auf alle Fälle ist es aber  
problematisch, diesen Ansatz von vornherein  
als irrelevant auszuschalten.

### Konservatismus contra Rationalismus?

Innerhalb der vorgestellten historischen Er-  
klärungsansätze knüpft Greiffenhagen (zu  
Recht) nicht an der noch immer dominieren-  
den Vorstellung an, daß der Konservatismus  
(als neuzeitliches Phänomen) in Auseinander-  
setzung mit der Französischen Revolution  
entstanden sei. Ansätze von F. Valjavec<sup>12</sup>)  
und K. Epstein fortführend, sieht er vielmehr  
Konservatismus und aufklärerischen Rationalis-  
mus als „gleichursprünglich“ an: Der europä-  
ische Konservatismus habe sich — von  
England ausgehend — als Gegenbewegung  
zum modernen Rationalismus entfaltet. Greif-

sche Barockdichter John Donne (1572—1631)  
wesentliche Grundzüge konservativer Kritik  
an Prämissen und Konsequenzen aufkläreri-  
schen Denkens („and new philosophy calls all  
in doubt“) ausgebildet hat<sup>13</sup>). Konservatis-  
mus sei „von seinem definitorischen Gegner  
bis ins kleinste Detail hinein abhängig“  
(S. 69 f.), und dies mache — so lautet Greif-  
enhagens Kernthese — auch das unüber-  
windbare „Dilemma“ des Konservatismus aus:  
dessen Werte der Rationalismus schaffe, in-  
dem er das Gegenteil postuliere; der den  
Kampf gegen die Aufklärung nicht anders  
führen könne als mit den spezifischen (näm-  
lich rationalen) Waffen der Aufklärung; der  
schließlich — wenn er hinter der vom Ratio-  
nalismus vorangetriebenen Entwicklung zu-  
rückbleibe — sich selbst ad absurdum führe,  
wie der „Verzweiflungs- und Todessprung“ in  
die „Konservative Revolution“ nach dem Er-  
sten Weltkrieg zeige.

An diesen dezidierten Thesen wird die künftige  
Konservatismus-Diskussion nicht vorbeigehen  
können, und sie wird vermutlich einigen  
Gewinn daraus ziehen. Jedoch führt dieser  
Ansatz rasch zu Grenzen, zumal auf jenem  
Terrain, das der Umschlag von historischer zu  
quasi-philosophischer Betrachtungsweise er-  
öffnet:

a) Schafft der Rationalismus tatsächlich die  
konservativen Werte oder macht er sie nicht  
nur (was etwas wesentlich anderes ist) be-  
wußt(er)?

b) Wendet sich konservatives Denken stets  
und notwendig gegen den Rationalismus als  
Denk-Regulativ oder (was wiederum etwas  
wesentlich anderes ist) gegen die Bestimmung  
der ratio zum monistischen Daseins- und Ge-  
staltungsprinzip<sup>14</sup>)? Ähnlich verwerfen ja  
auch Gegner der marxistischen Dialektik  
nicht die Dialektik als *Denk-Operation*, son-  
dern allein die Erhebung der Dialektik zum  
ausschließlichen Bewegungsprinzip der *realen*  
Welt<sup>15</sup>).

<sup>10</sup>) S. Huntington, Konservatismus als Ideologie  
(in: G. Doeker, Hrsg., Vergleichende Analyse poli-  
tischer Systeme, Freiburg 1971, hier S. 200 ff.), sieht  
eine noch frühere Ausformung des englischen Kon-  
servatismus in der Tudor-Literatur gegen politische  
Dissidenten und religiöse „radicals“.

<sup>11</sup>) Dies auch gegen die These von K. Lenk —  
A. Neusüb, daß „der zentrale Anspruch der konser-  
vativen Haltung“ im „Verzicht auf das Denken“  
liege und Konservatismus daher nicht imstande sei,  
„sich anders als irrational zu definieren“. Vgl. Was  
ist konservativ?, in: Der Monat 169 (1962), hier  
S. 91.

<sup>12</sup>) Vgl. K. R. Popper, Was ist Dialektik?, in: E.  
Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften,  
Köln, 1972, S. 262/288.

<sup>10</sup>) D. Claessens, Instinkt, Psyche, Geltung. Zur  
Legitimation menschlichen Verhaltens. Eine sozio-  
logische Anthropologie, Köln—Opladen, 1970, bes.  
S. 117 ff.

<sup>11</sup>) Zu vage jedoch K. Epstein (wie Anm. 5) S. 29 f.:  
„Die konservative Vorliebe für das Gewohnte geht  
meist mit Furcht vor dem Unbekannten einher —  
beides Wurzeln dessen, was den Konservatismus  
für jeden Menschen, mindestens bis zu einem ge-  
wissen Grade, immer wieder anziehend macht“.

<sup>12</sup>) F. Valjavec, Die Entstehung der politischen  
Strömungen in Deutschland 1770 bis 1815, Mün-  
chen 1951.

c) Müßte Greiffenhagen nicht umgekehrt ein „Dilemma des Rationalismus“ in Rechnung stellen, da jeder „Rationalitätsschub, insofern er eine neue Situation heraufbeschwört, auch neue irrationale Felder schafft“<sup>16)</sup> — ein Gesichtspunkt, den konservative Denker oft schärfer im Blick hatten als teleologisch faszinierte Progressive<sup>17)</sup>.

d) Wie, wenn das „Dilemma“ des Konservatismus gar kein Dilemma, sondern eine Chance wäre — eine Möglichkeit nämlich zur ‚Anverwandlung‘ des Rationalismus, der somit an ein waches Sensorium für die Kosten des rationalen Progresses gebunden würde?

e) Verdankt Greiffenhagens Dichotomie Konservatismus—Rationalismus ihre Handlichkeit nicht zum guten Teil massiver Simplifizierung, insofern z. B. auf eine Unterscheidung von (kartesianischem) Rationalismus und (durchaus nicht unkonservativem) Empirismus ebenso verzichtet wird wie auf eine Unterscheidung zwischen radikalen Extrempositionen und der „vorherrschenden — auf Ordnung, Maß, Sittlichkeit, Toleranz orientierten — Tendenz der Aufklärung“<sup>18)</sup>?

Je stärker man Greiffenhagens Pauschalposten „Rationalismus“ und „Aufklärung“ differenziert, um so brüchiger wird die Notwendigkeit, Konservatismus als Antithese zu sehen.

Der Hauptteil des Buches gilt freilich nicht der Erörterung derartiger Fragen, sondern der Ausbreitung einer immensen Materialfülle, anhand deren Greiffenhagen eine „Theorie konservativen Denkens in Deutschland“ (S. 11) entfalten will<sup>19)</sup>: Er ordnet, was Konservative von Möser bis Mohler gesagt und

geschrieben haben, kraft zentraler Kategorien (z. B. Kulturkritik, Tradition, Autorität, Institution, Organologie), innerhalb derer er dann immer feineren Verästelungen nachspürt (z. B. Ironie als sublimale Form konservativen Selbstverständnisses). Dabei betont Greiffenhagen, daß er das Buch mit einem unguuten Gefühl herausgebe, da es „in der Tradition deutscher ‚Geistesgeschichte‘ geschrieben“ (S. 16) sei: (fast) ganz ohne Einbeziehung der jeweiligen politischen und sozialgeschichtlichen Bedingungen, ohne wissenssoziologische Reflexion. Anscheinend um nicht in „Idealismus“-Verdacht zu geraten, läßt er den — an anderer Stelle von P. Graf Kielmansegg vorgetragene<sup>20)</sup> und möglicherweise fruchtbar — Legitimationsversuch außer acht, daß es „eine Ebene geistiger Realität“ gebe, die über die jeweiligen historischen und sozialen Bedingungen hinausweise<sup>21)</sup>. Aber auch seiner rein arbeitsökonomischen Begründung wird man den Respekt nicht versagen, zumal das Buch als Enzyklopädie konservativen Denkens in Deutschland hohen Wert behalten wird.

Festzuhalten bleibt indes, daß auf Differenzierungen verzichtet wird, die z. B. möglich wären zwischen a) feudalaristokratischer, b) städtisch-patrizischer, c) bäuerlich-handwerklicher Träger- (und Ausprägungs-)schaft des Konservatismus; zwischen konservativem Denken im Kontext d) vorindustriell-agrarischer und e) industriekapitalistisch entwickelter Gesellschaft; zwischen f) konservativen Gesellschaftsentwürfen (wie in der ersten Hälfte des 19. Jhs.), die sich schwerlich auf Partialinteressen reduzieren lassen, und g) dem aggressiven Besitzstands-Konservatismus im kleindeutschen Reich. An einem Beispiel sei gezeigt, wie Tatbestände, die Greiffenhagen zutreffend konstatiert, durch sozialgeschichtliche Relationierung vertieft werden könnten: Greiffenhagen schildert detailliert (S. 85 ff.), daß konservatives Denken in Deutschland einen wichtigen Ausgangspunkt in der Verteidigung religiöser Orthodoxie hatte. Unerwähnt bleibt der schon von K. Epstein vorgetragene Erklärungsversuch, daß die aufklärerische Kritik (speziell im deutschen Bereich)

<sup>16)</sup> So H. P. Bahrdt, Die wissenschaftspolitische Entscheidung, in: atomzeitalter 6 (1964), S. 161.

<sup>17)</sup> Vgl. dagegen schon F. Engels (Dialektik der Natur, in: Marx—Engels—Werke, Bd. 20, Berlin 1971, hier S. 452 f.): „Schmeicheln wir uns indes nicht zu sehr mit unsren menschlichen Siegen über die Natur. Für jeden solchen Sieg rächt sie sich an uns. Jeder (sc. Sieg) hat in erster Linie zwar die Folgen, auf die wir gerechnet, aber in zweiter und dritter Linie hat er ganz andre unvorhergesehene Wirkungen, die nur zu oft jene ersten Folgen wieder aufheben.“

<sup>18)</sup> So I. Fetscher, Artikel „Aufklärung“ in: Sowjet-system und demokratische Gesellschaft, Bd. 1, Freiburg—Basel—Wien 1966, hier S. 441. — Zur Bedeutungsgeschichte des Begriffs „Aufklärung“ jetzt umfassend: H. Stuke, Aufklärung, in: Geschichtliche Grundbegriffe, hrsg. v. O. Brunner — W. Conze — R. Koselleck, Bd. 1, Stuttgart 1972, S. 243/342.

<sup>19)</sup> Wie den Ideologiebegriff läßt Greiffenhagen auch den Theoriebegriff im Zweifel. Teils ist er synonym mit ‚systematisierende Ordnung‘ gebraucht, teils impliziert er kausale Erklärungsabsicht.

<sup>20)</sup> P. Graf Kielmansegg, Variationen über das Thema Konservatismus, in: Merkur 26 (1972), hier S. 710.

<sup>21)</sup> In vergleichbarer Weise suchte B. Russel in seiner „Philosophie des Abendlandes“ zwar jeden der behandelten Philosophen als „Ergebnis seines Milieus, seiner Zeit- und Lebensumstände“ zu zeigen; er schränkte diese Methode jedoch durch die Prämisse ein, daß es Problemstellungen und -lösungen gebe, bei denen die soziale Kausalität keine Rolle spiele (vgl. in der deutschen Ausgabe, Frankfurt 1950, insbesondere Vorwort und S. 649 ff.).

zunächst in erster Linie religiösen Zuständen galt, weil die Basis für weitergehende Zielsetzungen in diesem ökonomisch und politisch „unterentwickelten“ Gebiet — im Unterschied zu England und Frankreich — noch nicht gegeben war<sup>22)</sup>. Freilich verweist dieses Beispiel auch auf Grenzen rein sozialökonomischer Erklärung, denn „das Heilige“ war seit je der große „Gegenspieler von Kritik und Ratio“<sup>23)</sup>, weil es einen Abbruch des Begründungsverfahrens involviert<sup>24)</sup>.

### Notwendige Differenzierungen

Während Greiffenhagens geistesgeschichtlicher Methode die Legitimität also nicht abgesprochen werden soll, ist eine andere Vorentscheidung zutiefst fragwürdig: der Verzicht auf detaillierte Gewichtungen und Unterscheidungen *innerhalb* des konservativen Gedankenhorizontes. Geht es noch an, unstete, leichtfertige und opportunistische Autoren (wie Adam Müller) mit ernsthafteren (wie Franz von Baader) zusammenzurücken, so verbietet es sich doch, substantielle Unterschiede zu verwischen, wie sie K. Epstein mit den Begriffen „Status-quo-Konservative“, „Reaktionäre“, „Reformkonservative“ markiert hat. Denn dabei handelt es sich ja weniger — wie Greiffenhagen (S. 37) meint — um unbeachtliche „begriffliche Mischtypen“, als vielmehr um *Mischrealitäten*: Es gab eben auch Konservative mit ausgeprägten liberalen (z. B. die Brüder Reichensperger) und sozialen (z. B. Radowitz) Zügen und daneben auch solche (besonders Rodbertus), die sich der Einordnung nahezu ganz entziehen. Keiner der vier Genannten wird von Greiffenhagen herangezogen: Solche heterogenen Elemente werden der Fiktion einer kohärenten Theorie des Konservatismus geopfert<sup>25)</sup>.

<sup>22)</sup> Vgl. K. Epstein, S. 49, 205 und passim.

<sup>23)</sup> D. Claessens, S. 140.

<sup>24)</sup> Dazu H. Albert, Traktat über kritische Vernunft, Tübingen, 2. Aufl. 1969, S. 15 ff.

<sup>25)</sup> Unzutreffend ist H. Gerstenbergers These, daß eine Unterscheidung von Restauration, Reaktion und Konservatismus ausschließlich in sozioökonomischer, nicht auch in geistesgeschichtlicher Sicht möglich sei. Ob Konservative z. B. liberale Elemente wie Pressefreiheit assimiliert haben oder nicht, läßt sich sehr wohl auch geistesgeschichtlich greifen. Vgl. H. Gerstenberger, Konservatismus in der Weimarer Republik, in: G.-K. Kaltenbrunner (unten Anm. 61), S. 332.

Auch in anderer Hinsicht läßt sich zeigen, daß Greiffenhagens Versuch, konservatives Denken auf feststehende Nenner zu bringen, etwas Gewalttames anhaftet: „Der Konservative ist an dem sozialen Integrationswert der Religion stärker interessiert als an den religiösen Inhalten selbst“ (S. 100) — diese Aussage (die übrigens auf den „typischen“ Aufklärer Voltaire voll zuträfe) wird sich zumindest in dieser generalisierten Form nicht beweisen lassen und bleibt daher auch bei Greiffenhagen unbewiesen. In dem Kapitel über konservative Kapitalismus-Kritik (das zu den enttäuschenden des Buches zählt<sup>26)</sup>) kennzeichnet Greiffenhagen das Ziel dieser Kritik damit, daß „der Staat die wirtschaftlichen Abläufe selber in die Hand“ nehme (S. 128); er übersieht dabei die im Konservatismus verbreiteten Ideen genossenschaftlicher Selbsthilfe und berufsständisch-korporativer (und eben nicht staatlicher) Wirtschaftsorganisation.

Während die Inhaltsbestimmung konservativen Denkens in diesem Buch der Gefahr der Pauschalisierung also nicht entgangen ist, wird man ihr jedoch bescheinigen können, daß keine ganz ephemere vertretenen Positionen über Gebühr aufgewertet wurden. Allerdings hätte man sich eine stärkere Herausarbeitung der Ambivalenz „typisch“ konservativer Haltungen gewünscht. In gewisser Weise gilt dies sogar für den von Greiffenhagen zu Recht als „Angelpunkt des konservativen Selbstverständnisses“ bezeichneten Traditionsbegriff<sup>27)</sup>; denn die rückvergewissernde (und daher stabilisierende) Traditionsbindung erfreut sich bei den unterschiedlichsten politischen Richtungen höchster Wertschätzung, auch und gerade bei revolutionären.

<sup>26)</sup> Es besteht aus einem halben Dutzend offenbar hastig zusammengeraffter Zitate, die die verschiedenen Strömungen und Argumente konservativer Kapitalismuskritik keineswegs angemessen repräsentieren. Nicht in den Blick gerät z. B. die Geschichte katholisch-konservativer Kapitalismuskritik.

<sup>27)</sup> In dessen Horizont (was Greiffenhagen übersieht) freilich auch folgende Äußerung möglich war: „Die Revolution von 1789, und was sich daran anschließt, hat eben die Leiche, die nur noch als Mumie aufbewahrt worden war, in aller Form Rechtsens bestattet und begraben“ (A. und P. Reichensperger, Parlamentarische Reden, Regensburg 1858, S. 792).

### III. Konservatismus und Demokratie: ein denknotwendiger Gegensatz?

Während Greiffenhagen den Konservatismus nach 1945 — der in der rationalen Form der Technokratie die emanzipatorischen Konsequenzen des Rationalismus bekämpfte und somit das konservative „Dilemma“ fortsetze — nur relativ knapp behandelt, ist das konservative Denken in der Bundesrepublik Thema der Frankfurter politikwissenschaftlichen Habilitationsschrift von Helga Grebing<sup>28)</sup>. Sie entwickelt im 1. Teil des Buches historische und definitorische Überlegungen zu den Begriffen Konservatismus und Demokratie. Im 2. Teil referiert und kritisiert sie zeitgenössische konservative Aussagen zu Topoi wie „Vermassung“, „Pluralismus“, „Volkssouveränität“, „Gleichheit“ usw. (man vermisst den wichtigen konservativen Topos „Entproletarisierung“). Während dieser Teil als Materialsammlung angelegt ist, in dem die zitierten Autoren ohne nähere Differenzierung herangezogen werden, erstrebt Grebing im 3. Teil eine „Typologie konservativer Ordnungsvorstellungen“, in der das Material nach unterscheidbaren Programmen geordnet wird. Als Typologierungsansätze dienen die Gedankenkreise a) der Abendländischen Akademie, b) der katholischen Soziallehre, c) des Neoliberalismus, d) protestantischer Konservativer, e) der Carl Schmitt-Nachfolge und f) der „technokratischen“ Konservatismusvariante.

#### Prämissen der „Kritischen Theorie“

Die Bedeutung des Grebingschen Buches wird man zum guten Teil an dem Plausibilitätsgrad des Maßstabes messen müssen, den sie an das konservative Denken anlegt. Dieser Maßstab ist ihr Demokratiebegriff. Wie die gesamte Arbeit, so gehört auch diese Begriffsbestimmung in den Kontext der Kritischen Theorie Frankfurter Provenienz, die letztlich auf dem Axiom beruht, daß „der Geschichte ein Ziel inhärent“ sei: die herrschaftsfreie Gesellschaft<sup>29)</sup>. Auf den ersten Blick erscheint Grebings Rezeption der Kritischen Theorie allerdings „insofern unvollständig“, als sie deren „absolute Gewißheit im Hinblick auf Weg

und Ziel der Geschichte“ sowie — „zumindest gegenwärtig“ — deren Anspruch auf einen Totalentwurf „zur Erklärung alles Wirklichen“ nicht zu teilen erklärt. So heißt es jedenfalls im Vorwort (S. 7), und Grebing scheint daher mit der Möglichkeit zu rechnen, „voluntaristisch-idealischer“ Abweichung geziehen zu werden (S. 8).

Nun ist die ‚Zellteilung‘ der Kritischen Theorie für den Außenstehenden schwer zu überschauen, und man weiß nicht, welcher konkreten Konstellation Grebings Selbstplacierung gilt; vielleicht will sie auch nur dem Kritiker die Legitimation entziehen, ihre Prämissen mit den Schwächen der Kritischen Theorie in Verbindung zu bringen. Festzustellen ist jedenfalls dies: Die Einschränkung des Vorworts wird im Buch selbst — und zwar durchgängig — preisgegeben. Ausgehend von a) einer „Trendbeobachtung“ der Demokratie-Entwicklung in Europa seit dem 18. Jh. und b) einer „Antizipation“ künftiger „denk- und praxismöglicher“ Lebensformen präsentiert Grebing „Demokratie“ als eine fortschreitende weltgeschichtliche Bewegung, die — vorangetrieben von der Entfaltung der Produktivkräfte und in „Chiffren“ (S. 80) erkennbar — die Menschheit in das Reich der Mündigkeit führt. Nachdem schon im Vorwort die „Möglichkeit zu rationaler herrschaftsfreier Ordnung“ (S. 8) vorausgesetzt wird, zieht sich die hypostasierende Annahme eines welthistorische Phasen durchlaufenden Demokratisierungsprozesses (S. 80), einer auf „Fundamentaldemokratisierung hin sich auswirkenden Dynamik der Produktivkräfte“ (S. 426), eines zielgerichteten „permanenten Prozesses der Demokratisierung“ (S. 436) leitmotivartig durch das Buch. Die Prämisse, daß „die Menschen der Herrschaft bedürfen“ wird dem konservativen Glaubenskanon zugewiesen (S. 428), der gerade die „Inganghaltung des Demokratisierungsprozesses“ (S. 429) blockiere. Nur an einer Stelle könnte es scheinen, als fasse Grebing den Demokratisierungsprozeß nicht entwicklungs-gesetzlich, sondern (wogegen wenig zu sagen wäre) im Sinne einer „regulativen Idee“ (S. 220) auf; sie hebt diese Relativierung aber unverzüglich durch den Zusatz auf, daß Demokratisierung als „regulative Idee“ nur dort am Platze sei, „wo die Mündigkeit des Menschen erst noch vorweggenommen werden muß“: daß die Realität die „Idee“ einholen werde, ist mithin außer Frage gestellt.

<sup>28)</sup> H. Grebing, *Konservative gegen die Demokratie. Konservative Kritik an der Demokratie in der Bundesrepublik nach 1945*, Frankfurt 1971.

<sup>29)</sup> Vgl. G. Zimpel, *Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie*, Stuttgart 1972, S. 1.



Indessen sind Grebings Aussagen über die Struktur der „antizipierten“ Gesellschaft mehr als dürftig. Sofern sie überhaupt Indikatoren angibt, bestehen sie aus unbrauchbaren Leerformeln wie: „hohe wirtschaftliche Produktivität“ bei „kooperativer Teilnahme aller Beteiligten“ und zunehmender Beseitigung hierarchischer Herrschaft durch „individuelle Selbstbestimmung“ und „gesellschaftliche Selbststeuerung“<sup>30)</sup> auf der Grundlage „wirklicher Gleichheit“ (S. 81). Gehörte bisher schon „minuziöse Analyse, Sorgfalt im Detail und präzise Problemdifferenzierung nicht eben zu den Stärken der ‚Kritischen Theorie‘“<sup>31)</sup>, so klammert also auch Grebing die sich erst im Konkreten zeigende Antinomie- und Problemlast der Regelung gesellschaftlichen Zusammenlebens aus. Sie kompensiert dies, indem sie demokratisches Freiheitsgeschehen in einer Weise hypostasiert, deren Hegelsche Abkunft man schwerlich übersehen kann. Hatte indes bei Hegel der spekulative Vorgriff auf das „Ganze“ der Geschichte und teleologische Gewißheit dank seiner Identifizierung von Vernunft und Realität eine gewisse Stringenz, so entfällt diese Voraussetzung bei Grebing. Ihre Demokratie-theorie ist daher ein Spekulationsgebäude, das seine scheinbare Unbezwinglichkeit einem letztlich illegitimen methodischen Vorgehen verdankt: dem Abbruch des rationalen Begründungsverfahrens an bestimmten Punkten durch Rekurs auf Glaubenssätze. Diese Selbstdispens von wissenschaftlich-zwingender Methode zeigt sich an den beiden „strategisch“ wichtigsten Punkten: einmal in der Extrapolation von Zukunftsgesetzlichkeit auf schmalster empirischer Basis, zum andern darin, daß — mittels „Antizipation“ — ein normatives Ziel (das Reich der Mündigkeit *soll* sein) unter der Hand in eine Sachaussage verwandelt wird (das Reich der Mündigkeit *ist* „praxismöglich“, und wer daran zweifelt, ist „tendenziell“ oder „manifest“ antidemokratisch). Beide Verfahren — Extrapolation und Antizipation — stellen in Wahrheit jedoch nur die beiden Kehrseiten von (und

<sup>30)</sup> Diese (von Grebing nicht näher explizierte) Formel suggeriert dem Leser, daß sich die gesellschaftlichen Subsysteme herrschaftsfrei „selbst“ regulieren können. Dabei entgleitet der Blick dafür, daß a) die Willensbildung innerhalb der Subsysteme und b) die Koordination der Subsysteme nicht ohne die Kategorie „Herrschaft“ beschrieben werden kann — es sei denn, man läßt sich von einem unrealistisch-idyllischen Gesellschaftsbild faszinieren.

<sup>31)</sup> So E. Ströker, Einführung in die Wissenschaftstheorie, Darmstadt 1973, S. 121.

nicht mehr als) Spekulation dar. Zwar gilt demgegenüber in der Kritischen Theorie das Dogma, daß „die Wahrheit von Aussagen in der Antizipation des gelungenen Lebens“ gründe<sup>32)</sup>. Aber diese Antizipation könnte sich — wie M. Theunissen richtig betont hat — nur dann von unkontrollierbarer Spekulation unterscheiden, wenn „sie die objektive Tendenz zur Freiheit an einer schon gegebenen Wirklichkeit aufzuweisen vermag“<sup>33)</sup>. In diesem Aufweiszwang liegt denn auch der tiefere Grund dafür, daß Grebing — entgegen den einschränkenden Bemerkungen im Vorwort — die Entwicklung zur herrschaftsfreien Mündigkeit in der Nomenklatur einer objektiven Tendenz darstellen *muß*, wenn sie ihr Verfahren nicht als das zu erkennen geben will, was es ist: als Spekulation.

Diese Methode entzieht Grebings Argumentation zugleich in hohem Maße dem fundamentalen wissenschaftlichen Kriterium der Falsifikationsmöglichkeit durch Erfahrungskontrolle, denn jedem empirischen Einspruch kann nunmehr mit der These begegnet werden, daß die Wirklichkeit die Theorie eben noch nicht eingeholt habe bzw. „die Mündigkeit des Menschen erst noch vorweggenommen werden muß“<sup>34)</sup>.

### Empirische Einsprüche

Und der empirischen Einsprüche gibt es mehr, als hier auch nur angedeutet werden können<sup>35)</sup>. Drei Beispiele mögen genügen: Es besteht sehr wohl — im Unterschied zu Grebings harmonisierender Auffassung (S. 214) — eine Antinomie zwischen den Postulaten

<sup>32)</sup> Vgl. J. Habermas, Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt 1970<sup>4</sup>, S. 164.

<sup>33)</sup> M. Theunissen, Gesellschaft und Geschichte, Berlin 1969, S. 38. J. Habermas glaubte (a. a. O., S. 163) diesen Aufweis durch die Behauptung erbracht, daß mit der Sprache „Mündigkeit für uns gesetzt“ sei.

<sup>34)</sup> Derartige „Falsifikationssperren“ (so K. D. Opp, Dogmatische Tendenzen in der marxistischen Soziologie, in: Soziale Welt 23, 1972, S. 375/382) liegen in der Logik des Systems ‚Kritische Theorie‘ und machen diese daher — vom Standpunkt eines empirisch-analytischen Wissenschaftsbegriffs aus gesehen — fragwürdig. Vgl. dazu im einzelnen die Beiträge von H. Albert und K. R. Popper in: Th. Adorno u. a., Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, Frankfurt 1972.

<sup>35)</sup> Da Vertreter der Kritischen Theorie ihr gebrochenes Verhältnis zur Unterscheidung von normativer und empirischer Aussage gelegentlich auch auf Andersdenkende projizieren, sei hier vorsichtshalber betont, daß diese Feststellung utopiewidriger Tatsachen nicht mit einem *Votum* für Presionen und Härten der Gesellschaft identisch ist.

„Gleichheit“ und „Möglichkeit zu individueller Entfaltung“<sup>36)</sup>; jedes höhere Maß an autonomer Bestimmung gesellschaftlicher Teilbereiche schränkt gleichzeitig — und folgeschwer — die Kontrollmöglichkeit ein, die die Gesellschaft als Ganzes (kraft ihrer demokratischen Repräsentation) hat; komplexere Organisationen (die unser Leben immer mehr bestimmen) sind durchaus nicht in dem Maße enthierarchisierbar, wie das F. Nascholds spektakuläre Thesen erwarten lassen<sup>37)</sup>. Statt weiterer Einzelprobleme sei auf die Forschungsergebnisse eines des Konservatismus (jedenfalls in Grebings Sinne) ganz unverdächtigen Sozialpolitikers Gerhard Weisser, verwiesen, der aus dem Befund: industrielle Gesellschaft müsse organisierte Gesellschaft sein, organisierte Gesellschaft müsse disziplinierte Gesellschaft sein, tiefgreifende Antinomien ableitet, die in Grebings Gesichtskreis — da hier technisch-zivilisatorischer und humaner Progreß harmonisiert erscheinen — erst gar nicht eintreten<sup>38)</sup>.

Es lassen sich auch ernst zu nehmende empirische Einwände<sup>39)</sup> gegen Grebings anthropologisch-psychologische Prämissen vorbringen, obwohl diese — auf die Dimension der Mündigkeit verkürzt und ansonsten nur aus heftiger Kritik an konservativen Menschenbeurteilungen ableitbar — merkwürdig konturlos bleiben. Wiederum sei eingeräumt, daß bei derartigen Prämissen höchste Vorsicht am Platze ist: Zu groß ist die Einschränkung der Beobachtungsbereitschaft, die eine inadäquate Vorentscheidung hier bewirkt. Im Hinblick auf konservative Skeptiker würde Grebing diese Gefahr sicherlich unterstreichen; diese Gefahr gilt freilich

nicht minder für ihre eigenen, zum Teil versteckten Prämissen. Hierzu gehört z. B. die Voraussetzung hoher und dauerhafter politischer Partizipationsbereitschaft aller Gesellschaftsmitglieder. Demgegenüber hat Gunnar Myrdal am Beispiel Schwedens gezeigt, daß eben diese Partizipationsbereitschaft bei wachsender Wohlfahrt sinkt und nicht steigt<sup>40)</sup>. Und Mancur Olsons gruppentheoretische Untersuchungen<sup>41)</sup> liefern auch eine plausible Begründung dafür, daß der Einsatz für öffentliche Güter im individuellen Interessenkalkül (zumal bei steigender Sozialstaatlichkeit) weit unten zu rangieren pflegt: Der einzelne kann erwarten, daß sich andere (z. B. Funktionäre) engagieren und er dann a) ohnehin in den Genuß der Verbesserungen kommt und b) sich obendrein seines geschonten Zeitbudgets erfreuen kann. Wenn man derartige und andere, ärgerlichere menschliche Unzulänglichkeiten ignoriert, kann man leicht das bescheidene Verständnis von Demokratie als *Struktur*, als System von Machtmißbrauchsschutz, Herrschaftskontrolle und Konfliktregelung geringschätzen gegenüber der Vorstellung von Demokratie als *Prozeß*, als emphatische Bewegung menschlicher Emanzipation — freilich mit dem Risiko des Interpretationsmonopols und der Kontrolldispens für jene, die zu wissen glauben, wohin der Prozeß zielt<sup>42)</sup>.

### Konservatismus contra Demokratie?

Die Adäquanz des Maßstabes, den Grebing an konservatives Denken anlegt, ist also zu bestreiten, da er seinerseits nicht genügend an der Realität gemessen und meßbar ist. Aber auch die Handhabung des zweiten Kernbegriffs der Studie — Konservatismus — verdient grundsätzliche Kritik. Grebing ordnet Greiffenhagens ideengeschichtlichen Bezugspunkt — den Rationalismus — in den breiteren Zusammenhang ihrer Demokratisierungstheorie und definiert Konservatismus in „dialektischer“ Absicht als „die dem historischen Prozeß der Demokratisierung immanente Gegenbewegung“ (S. 83 und passim). Wenn Kritik der Vergleich des Vorliegenden mit dem Denkmöglichen ist, dann hätte bereits der ins Spekulative verflüchtigte Demokratiebegriff zu herber Kritik an konservativer Rückstän-

<sup>36)</sup> Die einschlägige Literatur geht ins Uferlose. Hier sei daher nur auf die kurze (und zwingende) Erörterung bei P. Graf Kielmansegg, a. a. O., S. 712 f., verwiesen.

<sup>37)</sup> Vgl. die Kritik des Buches von F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969, durch D. Oberndörfer, in: ders. (Hrsg.), *Systemtheorie, Systemanalyse und Entwicklungsländerforschung*, Berlin 1971, S. 577/607.

<sup>38)</sup> G. Weisser, *Die zunehmende Organisationsbedürftigkeit der Gesellschaft und ihre Probleme*, in: *Normen der Gesellschaft*, Festgabe für Oswald von Nell-Breuning zu seinem 75. Geburtstag, Mannheim 1965, S. 173/200.

<sup>39)</sup> Es genüge hier der Hinweis auf die Aggressionstheorie von Konrad Lorenz sowie neuerdings G. Szczesny, *Das sogenannte Gute*, Hamburg 1971. — Szczesnys Buch liest sich wie ein Kommentar zu Kants berühmtem Satz: „Aus so krummem Holze, als woraus der Mensch gemacht ist, kann nichts ganz Gerades gezimmert werden“ (Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, in: *Kant — Paperbackausgabe*, hrsg. v. W. Weischedel, Darmstadt 1968, Bd. 9, S. 41).

<sup>40)</sup> G. Myrdal, *Aufsätze und Reden*, Frankfurt 1971, S. 40/52.

<sup>41)</sup> M. Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.

<sup>42)</sup> Dazu näher R. Eckert, *Wissenschaft und Demokratie*, Tübingen 1971.

digkeit ausgereicht. Darüber hinaus setzt Grebing nun konservatives und antidemokratisches Denken ex definitione, also denknotwendig, in eins — und dies ist entschieden mehr, als die unbestreitbare Tatsache hergibt, daß Konservative in der deutschen Geschichte (wenn auch nicht ausnahmslos und nicht immer) Demokratie bekämpft haben. Die stolze Bilanz — „Das Ergebnis der Untersuchung bestätigt die Richtigkeit des Ausgangspunktes: Erst recht der Konservatismus nach 1945 kämpft gegen die Demokratie“ (S. 424) — ist somit definitorisch vorweggenommen und erinnert an den logischen Zirkel. Um ihren methodischen circulus abzuschließen, klammert Grebing in ihrem historischen Rückblick (darin Greiffenhagen ähnlich) Mischrealitäten weitgehend und im zeitgenössischen Konservatismus Autoren wie A. Rüstow, H. Barth oder G. Mann<sup>43)</sup> ganz aus — ebenso wie sie konservative Postulate, die durchaus nicht antidemokratisch auszulegen sind, als „Ablenkungsmanöver“ (S. 218) und „Opportunitätsdenken“ (S. 425) abwertet<sup>44)</sup>.

Derselben Absicherungsstrategie dient es, daß Grebing sich von ihrem eigenen dialektischen Denken auf halbem Wege dispensiert: Ist konservative Gegenbewegung nicht gerade vom dialektischen Ansatz her ein regulatives und korrigierendes Prinzip? Dieser Gedanke ist Anathema: Grebing weist jede Reflexion zurück, „die womöglich noch deutlich machen möchte, ob oder gar daß konservative Existenz auch heute noch ... denk- und praxismöglich ist“ (S. 31)<sup>45)</sup>. Grebings Ansatz präsentiert sich mithin — überspitzt gesagt —

<sup>43)</sup> So würde z. B. G. Manns programmatische Reflexion „Konservative Politik und konservative Charaktere“ (in: Der Monat 165, 1962, S. 48/54) Grebings Konservatismus-Verständnis sprengen. — Grebing räumt zwar einmal ein (S. 32), daß sie alle Autoren außer Acht gelassen habe, die „in sich Rationalismus und Konservatismus, Bewegung und Gegenbewegung, aufgenommen haben“; dies hindert sie aber nicht daran, im weiteren Verlauf der Untersuchung pauschal von „dem“ Konservatismus zu sprechen.

<sup>44)</sup> Die Vorstellung, daß der Konservatismus sich aus taktischen Gründen — wenn auch stets widerwillig und zu spät — an die durch den Demokratisierungsprozeß gewandelte Welt anpasse, zwingt Grebing immerhin zu der vereinzelten (und bemerkenswert gewundenen) Einschränkung, daß konservatives Denken nicht „von vornherein, unbedingt und in jedem Fall eo ipso“ antidemokratisch sein müsse (S. 46).

<sup>45)</sup> Vgl. dagegen z. B. L. Kolakowski, Der Anspruch auf die selbstverschuldete Unmündigkeit (in: L. Reinisch, Hrsg., Vom Sinn der Tradition, München 1970, hier S. 1): „Die Gesellschaften produzierten immer sowohl den Geist des Konservatismus wie den Geist der Revolte“; beide seien „nötig“.

weniger dialektisch als manichäisch: Gut und Böse, Licht und Dunkel liegen miteinander im Kampf. Dialektisches Denken hätte Grebing auch zu dem „Dilemma des Rationalismus“ führen müssen, von dem oben die Rede war. Oder ähnlich: Verstärkt der Wissenschaftsfortschritt nicht ständig die Abhängigkeit des einzelnen (von Experten)? Wird Überfluß auf dem einen Gebiet nicht stets durch Verknappungen auf anderen Gebieten erkaufte (wie z. B. das Umweltschutzproblem zeigt)? Eine so gewendete Dialektik klammert Grebing freilich aus, denn ihre Grundannahme eines universal fortschreitenden Freiheitsgeschehens würde damit in Frage gestellt.

Ein Buch also, das man getrost ad acta legen kann? Trotz aller Einsprüche: nein! Denn es bietet nicht nur eine große Materialfülle, die zu durchforsten sich lohnt. Es zeichnet sich auch durch einen zwar einseitig, aber scharf bohrenden Intellekt aus, der manche konservative Denkmuster empfindlich trifft, in denen das rationale Begründungsverfahren zu früh abgebrochen wird bzw. zu spät einsetzt<sup>46)</sup>. Löst z. B. die auf skeptischem Menschenbild beruhende Forderung nach starker Führung das Skepsisgebot immer auch gegenüber den Führenden ein? Sind konservative Haltungen zum „Vermassungs“-Phänomen nicht zu stark und zu lange von der Bedrohung bisheriger Sozialenklaven und zu wenig von den sich für die „Massen“ eröffnenden Chancen<sup>47)</sup> her bestimmt worden? Gilt für die „technokratische“ (Sachzwang-)Variante des Konservatismus nicht der Satz, daß „die Behauptung der reinen Sachlichkeit und überlegenen Urteilkraft die Legende der fachgeschulten Bürokratie ist“ so wie die „Behauptung der Herrschertugenden und der Überparteilichkeit des Landesvaters“ zur „Legende der Monarchie“ wurde? Ein Satz, der in die-

<sup>46)</sup> Ihre Konservatismus-Aversion verleitet Grebing jedoch auch zu absurden Vorwürfen. So gehört übergroße Spitzfindigkeit dazu, in H. Schelskys Gedanken, daß die Bundesrepublik „womöglich“ ein „Beispiel für die neuere allgemeine Entwicklungsgesetzlichkeit der europäischen industrialisierten Zivilisation“ abgebe, eine „imperialistische“ Haltung zu sehen (S. 422). Erstaunlich ist auch die Unbekümmertheit, mit der (ebda. und passim) die Rede von „dem“ privatkapitalistischen System ist — als ob die Wirklichkeit nicht längst von Mischsystemen gekennzeichnet sei. Würde man umgekehrt von „dem“ planwirtschaftlich-sozialistischen System sprechen, so würde dies sicherlich als ‚diffamierende Pauschalisierung‘ zurückgewiesen werden.

<sup>47)</sup> Hierzu jetzt hervorragend W. Abel, Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Deutschland, Göttingen 1972.

ser Form freilich nicht von Grebing stammt, sondern von Benedikt Schmittmann<sup>48)</sup>, einem jener Konservativen, die in Grebings Gesichtskreis gar nicht eingetreten sind. — Nicht nur Antikritik, sondern auch verstärkte konserva-

tive Selbstreflexion wäre also eine angemessene Antwort auf dieses Buch. Vielleicht gilt, so gesehen, für Grebings Studie sogar das Dictum, daß große Irrtümer die Erkenntnis stärker fördern als kleine Wahrheiten.

#### IV. Konservatismus in kybernetischer Sicht

Erwartungsvoll nimmt man W. Ribhegges Versuch zur Hand, anhand eines kybernetischen Modells eine „kritisch-historische Theorie“ des Konservatismus zu entwickeln<sup>49)</sup>. Rasch zeigt sich jedoch, daß zwei Hypothesen den Wert dieser Untersuchung von vornherein belasten. Zum einen geht Ribhegge von einem überholten Stand der historischen Forschung aus. Sonst könnte er die These, daß „der Konservatismus überhaupt erst aus der Dynamisierung der Geschichte durch die Französische Revolution entstanden“ sei (S. 28) ebenso wenig vertreten wie die These, daß der „Konservatismus der 1. Phase“ eine Stütze des Absolutismus gewesen sei (S. 28); auch die unverständlich grobe Skizzierung der sozialen Träger des Konservatismus „um 1800“ (25: „der kirchliche und weltliche Adel sowie die ständisch gebundenen sozialen Schichten“ — wer bleibt da überhaupt noch übrig?) hätte z. B. durch Rezeption des Buches von K. Epstein vermieden werden können. Die andere Hypothek liegt darin, daß Ribhegge sich zwar auf K. W. Deuschs grundlegende „Politische Kybernetik“<sup>50)</sup> stützt, die weiterführende Diskussion hierüber<sup>51)</sup> jedoch nicht zur Kenntnis nimmt: Schwache Punkte in Deuschs Modell hätten dann klarer gesehen und bei dessen Übertragung in den historischen Kontext berücksichtigt werden können.

Ribhegge skizziert zunächst Grundzüge eines kybernetischen Modells und überträgt dessen Begrifflichkeit sodann auf den historischen Konservatismus. Dieser stellt sich somit dar als ein „integratives gesellschaftliches Steue-

rungssystem“, das sich durch einen „zielverändernden Rückkopplungsprozeß und Lernprozeß“ ständig verändert, so daß „der heutige Konservatismus äußerlich gesehen mit der soziologischen, politischen und ideologischen Struktur des Konservatismus der Zeit vor 150 Jahren kaum noch etwas gemeinsam hat“ (S. 25).

Inwieweit sich aus diesem Ansatz neue Erkenntnisse ableiten lassen, kann sich allerdings nur erweisen, wenn die Hypothesen konkretisiert und in beobachtbare Sachverhalte übersetzt werden. „Denn in genau dem Maße, in dem sozialwissenschaftliche Theorien ihre meist platte ‚Allgemeingültigkeit‘ verlieren, gewinnen sie an Trennschärfe und Aussagegehalt“<sup>52)</sup>. Eine derartige Operationalisierung leistet Ribhegge aber gerade nicht. Er verbleibt vielmehr auf einer Abstraktionsebene, auf der historische Realität in inhaltsarmer Begriffsmechanik verschwindet. Hierfür ein Beispiel: „Der Erste und der Zweite Weltkrieg sind im wesentlichen auf das Versagen des internationalen Steuerungssystems des Konservatismus zurückzuführen“ (S. 27); denn: „Das konservative Regelsystem war strukturell nicht in der Lage, durch einen Lernprozeß die historische Situation zu bewältigen“ (S. 29). Trennschärfe und Aussagegehalt? Man sucht beides vergebens; die Hierarchie historisch-konkreter Faktoren wird nicht klarer, sondern unklarer.

Es ist keineswegs erwiesen, daß mit kybernetischer Betrachtungsweise nicht *mehr* zu erreichen ist, obgleich sie auf eine Verflüchtigung der Phänomene zu Kommunikationsvorgängen und damit auf einen realitätsindifferenten Schematismus hin angelegt zu sein scheint. Ein Teil des unbefriedigenden Ergebnisses ist vielmehr auch auf die Informationen zurückzuführen, mit denen Ribhegge sein kybernetisches Modell gleichsam ‚füttert‘. Hier finden sich pauschale Prämissen wie die: der Konservatismus sei außerstande, „die Zukunft als Zielinformation zu erfassen“ (S. 27); ein Widerspruch liegt darin, daß Ribhegge

<sup>48)</sup> B. Schmittmann, Staats- und Volksordnung als Aufgabe, unveröffentl. Mskpt. 1932/33, zit nach A. Kuhlmann, Das Lebenswerk Benedikt Schmittmanns, Münster 1971, S. 169.

<sup>49)</sup> W. Ribhegge, Konservatismus. Versuch zu einer kritisch-historischen Theorie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30/70, S. 16/32.

<sup>50)</sup> K. W. Deusch, Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg 1969 (= The Nerves of Government, New York 1966).

<sup>51)</sup> Besonders W.-D. Narr, Theoriebegriffe und Systemtheorie, Stuttgart 1969, S. 108 ff. (vielleicht aber bei Abschluß von Ribhegges Manuskript noch nicht vorliegend).

<sup>52)</sup> So H.-U. Wehler, in: ders. (Hrsg.), Geschichte und Soziologie, Köln 1972, S. 15 f.

den Konservatismus einerseits als „ständigen Prozeß der Zielveränderung“ sieht, dann wieder von „unverzichtbaren“ konservativen Forderungen spricht (S. 27).

Neue Erkenntnisse vermittelt Ribhegge also nicht, es sei denn die, daß der Weg zu einer historischen Kybernetik noch weit ist. Vielleicht läßt sich aber jetzt schon sagen, daß kybernetische Modelle — wie alle Modelle (wenn man darunter gedankliche Systeme versteht, die auf rein logische Schlüssigkeit und innere Ableitbarkeit abheben) — die Geschichtswissenschaft nur sehr begrenzt berei-

chern können, nämlich — durch Präsentation von Denkfiguren<sup>53)</sup> — auf dem Gebiet der Heuristik. Mehr darf die Historie von Theorien erwarten, die empirisch gehaltvoll und auf empirische Bewährung angelegt sind. So kann man z. B. demographische Theorien für die Bevölkerungsgeschichte weit leichter und fruchtbarer nutzen als kybernetische Modelle für die Konservatismus-Geschichte. Hohe Anerkennung verdient daher freilich auch der Mut, mit dem Ribhegge als einer der ersten (wenn nicht gar als erster) die Möglichkeit getestet hat, eine historische Theorie auf ein kybernetisches Modell zu beziehen.

## V. Soziale und liberale Züge im historischen Konservatismus

Eine „deutsche Bilanz“ des Konservatismus verspricht ein Piper-Sammelband, in dem M. Greiffenhagen und H. Grebing ihre oben erörterten Bücher resümieren, J. B. Müller über den deutschen Sozialkonservatismus referiert und Chr. Graf v. Krockow eine „Gegenbilanz“ unter dem Titel „Der fehlende Konservatismus“ zieht<sup>54)</sup>.

### Sozialkonservatismus

Quellennah schildert Müller die Dreifrontenstellung, die der Sozialkonservatismus — bis zu seinem Verebben in der Weimarer Republik<sup>55)</sup> — zwischen Liberalismus, Sozialismus und (immobiler) Konservatismus eingenommen hat. Allerdings zeichnet er ein wohl zu stationäres und einheitliches Bild sozialkonservativer Forderungen (S. 73 bis 77: gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung, Entwicklung von Produktions-, Handels- und Konsumgenossenschaften, demokratische Fabrikverfassung, Verstaatlichung bestimmter Wirtschaftszweige, Idee des „sozialen Königtums“). Wenn auch allen konservativen Sozialreformern das Ziel gemeinsam war, „ohne radikale Umwälzung der

bürgerlichen Eigentumsordnung die sich widerstreitenden Interessen zwischen der besitzenden und der besitzlosen Klasse zum Ausgleich“ zu bringen (S. 67), so sind doch andererseits Entwicklungen (z. B. der Übergang vom Sozialreform- zum Sozialpolitik-Leitbild des sozialen Katholizismus) und Differenzierungen nicht zu übersehen (z. B. brachten nicht alle Sozialkonservativen dem „Staat“ viel Vertrauen entgegen, und auch auf die Idee des „sozialen Königtums“ setzten manche — besonders Radowitz, den Müller unberücksichtigt läßt — nicht viel Hoffnung; die Forderung nach einer demokratischen Fabrikverfassung war nicht allgemein). Dennoch bietet Müller eine wertvolle Ergänzung der oft auf den sterilen Konservatismus fixierten Konservatismus-Literatur. Mit Recht schränkt er allerdings ein, daß die Sozialkonservativen eine relativ schwache Minderheitsrichtung innerhalb des Gesamtphänomens „deutscher Konservatismus“ gewesen sind. Über die Tradition sozialkonservativen Denkens nach 1933 berichtet Müller nur knapp. Er sieht die Erben dieses Denkens im Kreisauer Kreis, nicht bei den Nationalsozialisten. In der Bundesrepublik schickt sich Müller zufolge die Sozialdemokratie an, die — von der CDU preisgegebene — „Erbschaft des Sozialkonservatismus zu übernehmen“ (S. 89) — eine These, die der politischen Spannweite der beiden angesprochenen Richtungen schwerlich gerecht wird und die Müller auch nur andeutungsweise belegt.

<sup>53)</sup> Z. B. schärft die Kybernetik den Blick für die Figur der Kreis-Kausalität (verändernde Rückwirkung von Ergebnissen auf die Ausgangsbedingungen), die dem Verfolgen eines linearen Ursache-Wirkung- oder Ziel-Mittel-Zusammenhangs überlegen sein kann.

<sup>54)</sup> H. Grebing — M. Greiffenhagen — Chr. Graf v. Krockow — J. B. Müller, Konservatismus — Eine deutsche Bilanz, München 1971.

<sup>55)</sup> Im Abschnitt über den „Sozialkonservatismus in der Weimarer Republik“ fehlt leider der (auch politisch nicht einflußlose) konservative Sozialist W. von Moellendorf.

### Liberalkonservatismus

Von Krockows Ansatz unterscheidet sich grundlegend von den Ausgangspunkten der bisher erörterten Autoren. Er liegt in der Diagnose,

daß die stürmische Erweiterung der Veränderungspotentiale a) dem Handlungsspielraum des Menschen kaum mehr Grenzen setze und b) zugleich die Dimensionen und Intensitäten der Konfliktmöglichkeiten in zuvor unbegrenztem Maße ausdehne. Beide Tendenzen könnten „nur zu leicht zur Unterdrückung, zur Barbarei, zu radikaler Inhumanität führen, und dies ausgerechnet im Namen angeblich letzter Wahrheiten und umfassender Gerechtigkeitsideale, in deren Namen der Kampf um die radikale Veränderung des Bestehenden vorbereitet und geführt wird“ (S. 101). Die Dialektik des Rationalismus, von der oben die Rede war, führt in dieser Sicht zu einer Neubestimmung von „Konservatismus“: Er behält die Qualität einer Gegenbewegung, bezogen aber nicht mehr auf das Demokratisierungspotential, sondern das Destruktionspotential der modernen Gesellschaft. Damit ist Raum geschaffen für ein Konservatismusverständnis, dessen Substanz nicht in verbissener Privilegienverteidigung, sondern in skeptischer Vernünftigkeit und geschichtlicher Erfahrung liegt: der „produktive Veränderungen“ dadurch ermöglicht, daß er sie gegen die Gefahren der Willkür und des Despotismus absichert (S. 99); der vor allem skeptisch ist gegen „Ideologien des ‚Letzten‘“, die — zumal in Verbindung mit bürokratischer Zentralisation der Macht — Freiheit und Offenheit ersticken (S. 107). Ein „liberaler Konservatismus“ also — wie v. Krockow ihn nennt —, der nicht den Wandel perhorresziert, wohl aber den Leichtsinns, „ohne Bremsen forscht zu fahren“ (S. 116).

Daß ein derartiger Konservatismus keine bloße Denkmöglichkeit ist, sondern historisch verifiziert werden kann, sucht v. Krockow durch eine Interpretation Burkes, der Federalists und Tocquevilles zu zeigen. Indem er auf klassische *außerdeutsche* Konservative zurückgreift, eröffnet er zugleich die Gegenbilanz dieses in Deutschland „fehlenden Konservatismus“ (S. 99): Während die Verteidigung materieller Privilegien und politischer Vorzugsstellungen die deutsche Geschichte verhängnisvoll stark geprägt habe, weise der Liberalkonservatismus ein „historisches Defizit“ auf. — Diese These wird auch der nicht in Abrede stellen, der eine reformkonservative Tradition in Deutschland durchaus nicht „fehlen“ sieht; daß sie hier schwächer ausgeprägt ist als im angelsächsischen Raum, ist

jedenfalls unbestreitbar. Die Frage, welche Gründe diese Sonderentwicklung bewirkt haben, prüft v. Krockow nicht näher. Vielleicht darf man erwarten, daß sie in der angekündigten Ausarbeitung des Aufsatzes stärker im Vordergrund steht<sup>56)</sup>, damit die Erörterung theoretischer Legitimität des Liberalkonservatismus vertieft wird durch einen historischen Aufweis von Bedingungen, unter denen er Wirksamkeit entfalten kann<sup>57)</sup>. — Da das demokratische Verfassungssystem heute zu diesen Bedingungen zählt, weist v. Krockow dem Liberalkonservatismus u. a. die Funktion zu: ein Widerlager zu bilden gegen leichtfertigen Umgang mit „formgerechten Verfahren und bestehenden Verfassungsprinzipien zugunsten sei es auch noch so dringender Aktionen und hehrer Ziele“ (S. 115). Wie aktuell eine solche Funktionsbestimmung ist, könnte vielfältig demonstriert werden. Es genüge jedoch der Hinweis auf eine neuere sozialwissenschaftliche Veröffentlichung, die die „spezifische Legalstruktur“ der „westlichen Nationalstaaten“ allein unter der Kategorie der Gewalt faßt und von da aus „das Politikum institutionalisierter, ‚legitimer‘ Gewalt“ und „das Politikum nicht institutionalisierter illegitimer Gewalt“ auf eine Stufe stellt: Das Monopol legitimer Gewaltanwendung durch den (Rechts-)Staat, das weithin als eine der bewahrenswertesten Errungenschaften der Neuzeit gilt, ist damit — wenn nicht explizit, so doch im Prinzip — zur Disposition gestellt<sup>58)</sup>. — Hatte Greiffenhagen (S. 81) festgehalten, daß der Rationalismus in der Gesellschaft „eine nach Maßgabe rationaler Entwürfe zu treffende Versuchsordnung“ sehe, so bestimmt es v. Krockow zur konservativen Aufgabe, dafür zu sorgen, daß in diese Versuchsordnung keine unübersehbaren Risiken eingebaut werden.

<sup>56)</sup> Lohnend wäre dort auch eine Auseinandersetzung mit der Folgerung, die J. Habermas aus einem erstaunlich parallelen Ansatz zieht (Theorie und Praxis, Neuwied-Berlin 1969<sup>3</sup>, S. 215: „Mit der wachsenden Machbarkeit der natürlichen Dinge und der gesellschaftlichen Beziehungen wachsen offensichtlich auch die unseren Konflikten innewohnenden Risiken“): gerade Kritische Theorie sichere gegen diese Risiken ab.

<sup>57)</sup> Dies versucht in einem sehr knappen Ansatz K. Epstein, a. a. O., S. 22.

<sup>58)</sup> Vgl. W.-D.-Narr, Gewalt und Legitimität, in: Leviathan 1 (1973), S. 7/42.

Ein von G.-K. Kaltenbrunner unter dem Titel „Rekonstruktion des Konservatismus“<sup>59)</sup> herausgegebener Sammelband vereinigt 24 (mit zwei Ausnahmen bisher unveröffentlichte) Abhandlungen zum Gegenstand „europäischer Konservatismus“ — nur mühsam gebändigt durch die Dreiteilung: I. Zur Theorie des Konservatismus, II. Zur Geschichte des Konservatismus, III. Gestalten und Probleme des Konservatismus. Ein großer Teil der Beiträge gilt der Geschichte des Konservatismus in einzelnen europäischen Ländern; dabei erreichen nicht alle das vorbildliche Niveau der nicht nur deskriptiven, sondern auch erklärungsstarken Studie von E. Gruner über den Konservatismus in der Schweiz. Die große Vielfalt der übrigen Beiträge — von R. A. Kanns Reflexion über die Begriffe Konservatismus, Restauration, Reaktion über M. Puders Essay „Marx und Engels als konservative Denker“<sup>60)</sup> bis hin zu A. Dempfs Betrachtung „Reichskunst und konservative Ästhetik“ — läßt sich hier kaum andeuten. Der Band ist insofern „interdisziplinär“, als Autoren aus sieben Fachrichtungen daran mitgearbeitet haben; aufgrund ihres Selbstverständnisses können sie zum größeren Teil — jedoch nicht ausnahmslos — als Konservatismus-freundlich gelten<sup>61)</sup>.

Den für die Diskussion wohl fruchtbarsten Beitrag liefert — mit dem Einleitungsaufsatz „Der schwierige Konservatismus“ — der Herausgeber selbst. Kaltenbrunner geht davon aus, daß „bestimmte Formen von konservativer Ideologie und Programmatik, wie sie in den letzten 150 Jahren vor allem in Deutschland formuliert wurden, spätestens seit dem Aufstieg und Untergang des Hitler-Reiches nicht mehr als politische Orientierung und Alternative möglich“ seien (S. 13/14). Um so entschiedener versteht sich sein Beitrag als Widerpart zu den vorherrschenden Versuchen, Konservatismus allein auf überholte Positionen festzulegen. Um die „Bedingungen der Möglichkeit und Legitimität eines Konservatismus im zu Ende gehenden 20. Jahrhundert“ zu bestimmen (S. 24), unterzieht er zunächst einige gängige Konservatismus-Definitionen (Reaktion auf die Französische Revolution, zeitloses System inhaltlich fixierter Werte und Ideale) der Kritik und entfaltet sodann in mehreren Schritten einen eigenen Deutungsansatz:

a) Den gedanklichen Ausgangspunkt bilden anthropologische Voraussetzungen: Die Angewiesenheit des Menschen auf die haltende Macht von Dauer und Tradition (die bewahrten Fortschritt darstelle), von intakter (wenngleich nicht statischer) Ordnung und Autorität.

b) Den Schluß von diesen weitgehend relativistischen Voraussetzungen auf eine bestimmte soziale Ordnung (und damit den Fehler dogmatischer Konservativer) vermeidet Kaltenbrunner, indem er streng zwischen dem möglichen apologetischen (soziale und politische Vorzugsstellungen verteidigenden) und dem „transzendentalsoziologischen“ Gehalt von Konservatismus unterscheidet: Dieser liege in der „Einsicht in die Bedingungen intakter Institutionen und nichtkatastrophischen sozialen Wandels, wobei die Materie dessen, was jeweils institutionalisiert und umgewandelt wird, von der konkreten historischen Situation abhängig ist“ (S. 45).

c) Der Konservatismus, dem Kaltenbrunners Plädoyer gilt, ist demzufolge „eine in bestimmten Krisensituationen immer wiederkehrende Möglichkeit ethisch-politisch-intellektuellen Engagements“ (S. 39), welches vor katastrophischem Wandel zu bewahren sucht, indem es die „kreatürliche Schwäche des genus humanum“, die „Konstanten der menschlichen Natur“ und die „elementaren Bedingungen gesellschaftlicher Stabilität“ in Rechnung stellt; welches daher nicht den Wandel schlechthin verneint (vielmehr tragen und induzieren kann), wohl aber durch die beständige Frage hemmt, „bis zu welchem Ende fortzuschreiten sei, welche Kosten daraus entstehen, welche Dinge dabei verlorengehen“ (S. 53).

Dieser — in Kaltenbrunners Terminologie — „neue, aufgeklärte Konservatismus“ liegt also auf einer anderen Ebene als konkurrierende politische Programme, denn er ist nicht auf ein bestimmtes soziales Modell festgelegt und kann von unterschiedlichen Richtungen rezipiert werden<sup>62)</sup>. Er ist aber auch nicht der Be-

<sup>59)</sup> G.-K. Kaltenbrunner (Hrsg.), Rekonstruktion des Konservatismus, Freiburg 1972.

<sup>60)</sup> Unberücksichtigt ist in Puders Beitrag der Aufsatz von E. Nolte, Die konservativen Züge im Marxismus, in: Politische Ideologien und nationalstaatliche Ordnung, Festschrift für Th. Schieder, München-Wien 1968, S. 189/198.

<sup>61)</sup> Dies gilt z. B. nicht für H. Gerstenberger, deren Beitrag „Konservatismus in der Weimarer Republik“ ein Resümee ihres Buches: Der revolutionäre Konservatismus. Ein Beitrag zur Analyse des Liberalismus, Berlin 1969, darstellt.

<sup>62)</sup> Daher wäre ihm mit einer kohärenten Theorie im Sinne Greiffenhagens schwerlich beizukommen.

liebigkeit preisgegeben, insofern Fortschrittsbewahrung, nichtkatastrophischer Wandel und anthropologische Konstanten auf Grenzen verweisen<sup>63</sup>). Konservatismus läge mithin nicht in einer antirationalen oder antidemokratischen, sondern in einer antiradikalen<sup>64</sup>) Haltung bzw. mit Kaltenbrunners Worten: im Widerstand gegen jede Haltung, der die Möglichkeit katastrophischen Wandels innewohnt. Auch dem, der Kaltenbrunners Prämissen<sup>65</sup>) für plausibel hält, stellt sich nun allerdings die entscheidende Frage, ob ein so weit gefaßtes Konservatismusverständnis konkrete Trennschärfe und Relevanz erweisen kann. Diese Frage glaubt Kaltenbrunner mit Verweis auf gegenwärtige Tendenzen, die „auf ein praktisches Bedürfnis nach einem konservativen Ansatz hindeuten“ (S. 49), positiv beantworten zu können:

a) Das Strukturgesetz industrieller Gesellschaft selbst — angelegt auf ständige Wandlungen in allen Lebensbereichen, aber auch angewiesen auf intakte Koordinierungs-, Inte-

grations- und Stabilisierungsfunktionen — erfordere ein konservatives Korrektiv.

b) Die Resultate der neuzeitlichen aufklärerischen Emanzipation (wie Menschenrechte, Gewissensfreiheit, Rechtsstaat) bedürften, da sie sich nicht von selbst verstehen, sondern immer wieder neu gesichert werden müßten, des konservativen Widerstands gegen Dehumanisierung und Barbarei.

c) Die wachsende thermonukleare, ökologische (und wie man ergänzen kann: psychotrope sowie genetisch-manipulative) Bedrohung des Menschen verlange nach einer vis conservandi.

d) Unter konservativem Vorzeichen stünden einige „bemerkenswerte Wandlungen im ideellen Haushalt der allerletzten Jahre“: von der Verdrängung des subjektivistischen Existentialismus durch den Stukturalismus bis hin zur skeptischen Wende Max Horkheimers, der neben die Notwendigkeit der Veränderung zunehmend die Notwendigkeit der Erhaltung treten sah<sup>66</sup>).

## VII. Der kompromittierte Fortschritt

Sand im Getriebe des Fortschritts? Wer Konservatismus so assoziiert, wird sein Vorverständnis in Frage stellen lassen müssen. Denn v. Krockows und Kaltenbrunners Erwägungen zeigen zumindest dies: „Fortschritt“ ist eine so problematische Größe geworden, daß mit der Dichotomie fortschrittlich-konservativ nicht mehr viel gewonnen ist. Sieht man genauer hin, so findet man daher durchaus „konservative“ Elemente in „progressiven“ Positionen der Gegenwart<sup>67</sup>). Die ‚konservative‘ Einsicht, daß man nicht „ungestraft in Kreisläufe und Gesetzmäßigkeiten der Natur

eingreifen“ kann<sup>68</sup>), konservatives Engagement für Erhaltung „gewachsener“ Gegenden und „organische“ Anlage von Wohnvierteln, für „personale“ Sicht des Menschen, für Ruhe und Muße<sup>69</sup>), die konservative (freilich ex-

---

Mängeln immer noch besser als die Diktatur, die ein Umsturz heute bewirken müßte, scheint mir jedoch um der Wahrheit willen notwendig zu sein.“ „Die sogenannte freie Welt an ihrem eigenen Begriff zu messen, kritisch zu ihr sich zu verhalten und dennoch zu ihren Ideen zu stehen, sie gegen Faschismus Hitlerscher, Stalinscher oder anderer Varianz zu verteidigen, ist Recht und Pflicht jedes Demokraten“.

<sup>67</sup>) Dementsprechend stellt H. Kahn in den westlichen Industriestaaten eine „Verlagerung der zentralen politischen Gegensatz-Achse ... hinweg von dem bekannten Links-Rechts-Schema“ und hin zu einer Konfrontation fest, die er — äußerst vage — „Humanistische Linke“ und „Verantwortliche Mitte“ nennt. Vgl. H. Kahn, Modell für 1980, in: C. Grossner u. a. (Hrsg.), Das 198. Jahrzehnt, München 1972, S. 43.

<sup>68</sup>) Der Satz könnte von dem Konservativen Hans Freyer stammen. Er ist jedoch Zitat aus E. Eppler, Die Qualität des Lebens, in dem gleichnamigen Sammelband, Frankfurt 1973, S. 2.

<sup>69</sup>) „Der Sinn und die Erfüllung des Lebens liegen nicht im übersteigerten Lebensstandard und übertriebenen Luxus, nicht in der Hast und Jagd nach dem Geld und materiellem Genuß“: diese normative Aussage — der zeitgenössische Progressive zustimmen könnten — stammt aus Adenauers Regierungserklärung von 1957.

---

<sup>63</sup>) Daher griffe hier W. Euchners Kritik an jener konservativen Anthropologie, „die jedes Herrschaftssystem allein um seines Stabilisierungseffektes willen gutheißen muß“, zu kurz. Vgl. W. Euchner, Demokratietheoretische Aspekte der politischen Ideengeschichte, in: G. Kress — D. Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt 1971<sup>3</sup>, hier S. 65.

<sup>64</sup>) Ähnlich die Grundthese von S. Huntington, a. a. O., S. 185/214.

<sup>65</sup>) Diese sind in Kaltenbrunners Beitrag jedoch nur sehr umrißhaft und ohne Auseinandersetzung mit der anthropologischen Literatur dargestellt. Diskussionswert wäre z. B. W. Lepenies — H. Nolte, Kritik der Anthropologie, München 1971.

<sup>66</sup>) Vgl. z. B. aus dem Vorwort zu: Traditionelle und Kritische Theorie, Frankfurt 1970, S. 9 f.: „Offen zu sagen, die fragwürdige Demokratie (sc. der westlichen Industriestaaten) sei bei allen ihren



trem mißbrauchsgefährdete) „Idee des Opfers“<sup>70)</sup> — dies alles findet man zunehmend bei solchen, die sich als progressiv verstehen. Die Konturen verschwimmen noch mehr, wenn man Horkheimer darin folgt, daß der „wahre Revolutionär“ dem „wahren Konservativen“ verwandt sei, weil beide gegen die Vereinnahmung durch „totalitäre Bürokratie“ angehen<sup>71)</sup>.

Umgekehrt wird z. B. der Fortschrittsmythos ungehemmten Wirtschaftswachstums eher von traditionell Konservativen (sowie sozialistischen Staaten) hochgehalten, die zugleich den alten konservativen Gedanken preisgegeben haben, daß Ökonomie nicht nur an der Produktionsquantität, sondern auch an ethischen Maßstäben gemessen werden müsse<sup>72)</sup>.

Da sich in dieser Situation der Gegensatz konservativ-progressiv als ein zu grober Raster erweist, ist die von v. Krockow und Kaltenbrunner in Rechnung gestellte Synthese von Aufklärung und Konservatismus bedenkenwert<sup>73)</sup>. Wissenschaftstheoretisch hat der Kritische Rationalismus hier längst eine Brücke geschlagen, indem er konsequent auf einer Prämisse aufbaut, die für konservatives Denken konstitutiv ist: die Fehlbarkeit menschlicher Vernunft. Auf Grundelemente dieses Wissenschaftsverständnisses wäre aufgeklärter Konservatismus daher angewiesen<sup>74)</sup>, wenngleich manche Konservative sich anscheinend von einem Verständnis der Wissenschaft als „Wesensschau“<sup>75)</sup> nicht lossa-

gen können und hierdurch — ungewollt — in negativer Koalition mit Verfechtern der Kritischen Theorie stehen. — Im Gegensatz zu Ribhegges oben erwähnter Prämisse würde dieser aufgeklärte Konservatismus sehr dezidiert „Zukunft als Zielinformation“ erfassen.

Wenn man aufgrund von sozialen und technologischen Bedingungen, die insbesondere J. K. Galbraith weitgehend plausibel entfaltet hat<sup>76)</sup>, davon ausgeht, daß die Zukunft industrieller Gesellschaften zunehmend von langfristigen Planungen und Kollektivaufgaben bestimmt sein wird, so ist zugleich eine wachsende Dichte des Netzes zu erwarten, in dem der einzelne und die kleinen Sozialgebilde erfaßt und verwaltet werden. Angesichts dieser Entwicklung läge aufgeklärt-konservatives Engagement vor allem darin, 1. grundlegende freiheitliche Errungenschaften der Neuzeit und der Moderne in die Epoche verstärkter Planung und gesteigerter politischer Verfügung hinüberzuretten — ohne jedoch den weitgehend vorindustriell orientierten Selbständigkeitskodex des „alten Mittelstandes“<sup>77)</sup> zu kanonisieren. Er hätte 2. ein Umschlagen des technischen Fortschritts ins Unmenschliche zu verhindern — ohne jedoch einer ebenso illusionären wie unverantwortlichen Technik-Feindschaft zu verfallen. Bewahrenden Engagements wert wäre zugleich 3. ein Grundstock von Moralintentionen, die freilich schon heute so sehr in die Defensive gedrängt sind, daß sie — wie I. Fetscher kürzlich treffend festgestellt hat — günstigstenfalls als „altmodisch und komisch“ gelten. Fetscher nennt einige Beispiele: die Wertschätzung „ehelicher und kindlicher Treue“, der „Tätigkeit der Hausfrau und Mutter“, der persönlichen Verantwortlichkeit — entgegen dem Trend, jegliches Verhalten und Fehlverhalten auf soziale Wurzeln zu reduzieren, schließlich und vor allem „das Recht, man selbst zu bleiben“<sup>78)</sup>. Diese Beispielsreihe ließe sich erweitern — z. B. um die Ach-

<sup>70)</sup> Vgl. M. Greiffenhagen S. 195: „Die Idee des Opfers fehlt bei keinem der konservativen Theoretiker.“

<sup>71)</sup> Vgl. das Interview in: Der Spiegel 1/2 (1970), S. 79 ff. — Den Versuch, Parallelen im Denken des Konservativen Hans Freyer und des Revolutionärs Herbert Marcuse aufzuweisen, hat jüngst Pedro Demo unternommen: Herrschaft und Geschichte. Zur politischen Gesellschaftstheorie Freyers und Marcuses, Meisenheim 1973.

<sup>72)</sup> Vgl. J. B. Müller, Bedürfnis und Gesellschaft, Stuttgart 1971, bes. S. 85 ff. — Dieser Gedanke wird nicht dadurch falsch, daß er lange Zeit zur Blockierung chancenreichen ökonomischen Wandels verwandt worden ist.

<sup>73)</sup> Das folgende sprengt teilweise — insofern für bestimmte Wertentscheidungen plädiert wird — den Rahmen wissenschaftlich-zwingender Argumentation.

<sup>74)</sup> Nicht zufällig verweist daher K. R. Popper, ein Nestor des Kritischen Rationalismus, im politischen und sozialen Gebiet auf umsichtiges „piecemeal engineering“. Vgl. besonders: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 2 Bde, Bern 1957 und 1958; Das Elend des Historizismus, Tübingen 1965, sowie den bündigen Essay in L. Reinisch (Hrsg.), Der Sinn der Geschichte, München 1961, S. 100/116.

<sup>75)</sup> Exemplarisch Hans Eggert Schröder, Die Selbstgefährdung der Menschheit durch die Wissenschaft, in: Scheidewege 3 (1973), S. 252/284.

<sup>76)</sup> Vgl. besonders J. K. Galbraith, Die moderne Industriegesellschaft, München—Zürich 1968.

<sup>77)</sup> Grundlegend hierzu O. Brunner, Das „ganze Haus“ und die alteuropäische „Ökonomik“, in: ders., Neue Wege der Sozialgeschichte, Göttingen 1956, S. 33/61. Ausführlicher H. Möller, Die kleinbürgerliche Familie im 18. Jh., Berlin 1969.

<sup>78)</sup> I. Fetscher, Konservative Reflexionen eines Nicht-Konservativen, in: Merkur 27 (1973), S. 911/919. — Unbefangene Erörterungen über die Notwendigkeit eines „Werte“-Vorrats auch bei L. Kolakowski (wie Anm. 45) sowie neuerdings bei Th. Nipperdey, Ist Konflikt die einzige Wahrheit der Gesellschaft (in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 248 vom 24. 10. 1973) und ders., Die formierte Schule (in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 249 vom 25. 10. 1973).

tung vor dem Leben, auch dem ungeborenen.

Aufgeklärter Konservatismus könnte mithin eine Chance sein, dem Trilemma von aufschäumender Gegenauflklärung<sup>79)</sup>, rigidem Dogmatismus<sup>80)</sup> und einem aufs technische Funkzionieren reduzierten Gesellschaftsverständnis entgegenzuwirken. Die Gefahr ist freilich groß, daß mit der vorherrschenden, extrem negativen Besetzung des Wortes „konservativ“ auch die Zerstörung dieser Chance einhergeht. Aus diesem Grunde mehren sich neuerdings in auffälliger Weise Stimmen sehr unterschiedlicher Provenienz, die dem „Konservatismus“ neue Respektabilität zu verleihen suchen: die vor „fahrlässigem Umgang“ mit dem Wort konservativ warnen<sup>81)</sup>, „Aufklärung als konservative Aufgabe“ reklamieren<sup>82)</sup>, auf die Legitimität eines „demokrati-

schen“ Konservatismus hinweisen<sup>83)</sup> und sogar schon — nach dem Existentialismus der fünfziger und dem Neomarxismus der sechziger Jahre — ein „Jahrzehnt des neuen Konservatismus“ heraufziehen sehen<sup>84)</sup>. Diese Prognose ist jedoch zumindest verfrüht, denn noch besteht über die Konturen dieses Konservatismus und die geschichtliche Tradition, die ihm zukommt, nicht genügend Klarheit und Konsens. Aber warum sollte in einer Zeit, „da es Mittel gibt, durch die sich die Menschheit selbst zerstören kann, und da der Fortschritt in Anführungszeichen geschrieben werden muß, weil er mehr zu zerstören beginnt als er an Vorteilen bringt“<sup>85)</sup> — warum sollte in einer solchen Zeit der Aufweis unmöglich sein, daß Konservatismus etwas anderes bedeuten kann als alldeutschen Chauvinismus und das Hängen am Privileg?

<sup>79)</sup> Vgl. Th. Roszak, Gegenkultur. Gedanken über die technokratische Gesellschaft und die Opposition der Jugend, Düsseldorf—Wien 1971.

<sup>80)</sup> Eine Denkform, die zur Zeit an den Hochschulen erheblichen Anklang findet.

<sup>81)</sup> W. Dirks, Konservativ und katholisch. Über den fahrlässigen Umgang mit Wörtern, in: Frankfurter Hefte 28 (1973), S. 120/123.

<sup>82)</sup> E. Topitsch, Aufklärung als konservative Aufgabe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 167

vom 21. 7. 1973 (Wochenendbeilage). — In diese Richtung zielen auch einige neuere Publikationen von Karl Steinbuch z. B. (mit einigen starken Vereinfachungen arbeitend): Kurskorrektur, Stuttgart 1973.

<sup>83)</sup> Wie Anm. 78.

<sup>84)</sup> L. Reinisch, Wiederkehr des konservativen Denkens?, in: Merkur 26 (1972), S. 1161/1163.

<sup>85)</sup> Wie Anm. 78 (S. 919).

# Zur Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag

## Ein Beitrag zur Diskussion

Niemand wird bestreiten können, daß das Petitionswesen auf Bundesebene dringend einer Reform bedarf. Es gehört zu einem der Problembereiche, in dem die Verfassungswirklichkeit dem Verfassungsrecht — ausgedrückt durch das Grundrecht der Petition in Artikel 17 des Grundgesetzes — bisher nicht entspricht. Das in der Verfassung der Bundesrepublik verankerte Grundrecht der Petition hat zum Ziel, „außerhalb des förmlichen Rechtsschutzes mit seinen komplizierten Zuständigkeits- und Zulässigkeitsvoraussetzungen... dem Bürger eine parlamentarische Überprüfung von Akten der Staatsgewalt“ zu gewahren, „mit der unrechtmäßiges oder unzumutbares Handeln oder Unterlassen der Administration häufig zu seinen Gunsten korrigiert werden kann“<sup>1)</sup>. Diese Aufgabe, Rechtsbefriedigung im Einzelfall herbeizuführen, ist eine der beiden Funktionen unseres Petitionswesens. Sie würde inhaltlich auch für die Tätigkeit eines Bürgerbeauftragten Geltung haben. Allerdings hebt das Grundgesetz auf eine parlamentarische Überprüfung ab und das Recht, sich an das Parlament wenden zu können, ist für die Forderung nach einem Bürgerbeauftragten nicht ohne Bedeutung.

Die zweite Funktion des Petitionswesens ist die einer Kontrollinstanz gegenüber der vollziehenden Gewalt im Hinblick auf die Auswirkungen der Gesetzgebung auf den Bürger und ihre Anwendung. Die Petitionsinstanz als ein „soziales Frühwarnsystem“ sollte dem Parlament einen Überblick verschaffen über die Probleme beim Gesetzesvollzug, Anregungen und Vorschläge zur Beseitigung von Gesetzes- und Vollzugsmängeln ins Parlament einbringen und damit „über die Einzelprüfung der Petitionen hinaus durch ihre Auswertung und Analyse sich der Möglichkeiten zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Staat“ bedienen<sup>2)</sup>.

Plädiert man für Reformen, dann sollte man sie in jedem Fall unter der konkreten Zielsetzung analysieren, ob sie die oben genannten Funktionen erfüllen können. Es reicht aber zur Begründung einer Reform nicht aus, wenn unter dem alleinigen Vorzeichen der Beseitigung von „Staatsverdrossenheit“ die Institution des Petitionsausschusses ergänzt werden soll durch einen Bürgerbeauftragten, ohne daß für die damit beabsichtigte Verbesserung auch nur ein annähernd einsichtiger Beweis erbracht würde<sup>3)</sup>.

Staatsverdrossenheit läßt sich nicht allein dadurch beseitigen, daß man dem Petitionsausschuß des Bundestages einen Bürgerbeauftragten zur Seite stellt, der als sozialpsychologische Auffangstelle für die Sorgen und Nöte der Bürger gedacht ist. Eine solche Instanz hat — unter Würdigung des damit verfolgten Ziels — nur dann Sinn, wenn sie auch Hilfe leisten kann. Der Bürgerbeauftragte müßte, um mehr zu sein als nur eine „zusätzliche, überflüssige Behörde unbedeutender Effizienz“<sup>4)</sup>, dem Bürger einen Rechtsschutz gewähren können und eine Kontrolle gegenüber Regierung und Verwaltung darstellen, die über das Maß dessen hinausreicht, was der Petitionsausschuß selbst bei erheblicher Erweiterung seiner Rechte zu leisten imstande wäre.

Solange eine solche Mehrleistung auf der Grundlage verstärkter Ausschußrechte nicht nachgewiesen ist, solange eine Ausformulierung der Tätigkeitsfelder und -merkmale von Ausschuß und Bürgerbeauftragtem unter konkreten politischen Gegebenheiten nicht er-

<sup>3)</sup> Diese Kritik bezieht sich auf den Beitrag von Udo Kempf, Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan, in: aus politik und zeitgeschichte, B 44/73. Kempf, der hier für eine Ergänzung des Petitionsausschusses durch einen Bürgerbeauftragten plädiert, läßt bedauerlicherweise eine konkrete Untersuchung der tatsächlichen Situation des Ausschusses vermissen, ebenso fehlt jeder Hinweis auf die Ausgestaltung der von ihm geforderten Erweiterung der Ausschußrechte.

<sup>4)</sup> Vgl. Kempf, a. a. O., S. 27.

<sup>1)</sup> Vgl. Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache VI/3829, S. 29.

<sup>2)</sup> Vgl. Enquête-Kommission, a. a. O., S. 29.

folgt, hat die Forderung nach Einsetzung eines Beauftragten wenig Gewicht in der politischen Diskussion über die Reform unseres Parlamentarismus. Fände eine Konkretisierung statt, dann könnte sich schnell herausstellen, daß die Mehrleistung nicht erreicht wird und daß eine Überschneidung der Tätigkeitsbereiche eintritt, die eine der beiden Petitionsinstanzen überflüssig macht.

### Der Vergleich mit dem Ausland

Die Heranziehung des Vergleichs mit anderen Staaten zur politischen Reform im eigenen Land ist immer dann problematisch, wenn dem Vergleich unterschiedliche Verfassungsgeschichte und -strukturen zugrunde liegen. Nur selten wird man dabei zu einem für die eigene Situation nachvollziehbaren Ergebnis kommen. Um so bedenklicher ist es, wenn bereits vor Beginn einer Analyse eine Gleichsetzung von Termini wie „Bürgerbeauftragter“, „Ombudsman“, „Zivilbeauftragter“ und „Parlamentskommissar“ erfolgt<sup>5)</sup>, die für jedes Land, das sie verwendet, ihre jeweils eigene Bedeutung haben. Vollends unverständlich wird der Vergleich dann, wenn nach der Untersuchung nur dreier Länder (Schweden, Großbritannien und Frankreich) nur die schwedische Ombudsman-Institution von grundlegender Kritik verschont bleibt, dennoch aber zum Beweis für die Notwendigkeit der Einführung eines Bürgerbeauftragten bei uns von vermeintlich „weltweiten guten Erfahrungen“ mit dieser Institution gesprochen wird. Bei näherem Hinsehen sind die Erfahrungen offenbar doch nicht so gut.

Das englische und französische Beispiel zeigt bereits, daß aufgrund der unterschiedlichen politischen und auch historischen Voraussetzungen in bezug auf die Entwicklung und Ausgestaltung demokratischer Regierungsformen — die auch bei diesen Ländern wieder jeweils anders waren — das Petitionswesen keine skandinavischen Formen annehmen konnte. Die weitgehende Unberührtheit der skandinavischen Petitionsinstanzen vom politischen Parteienstreit und das dadurch gewonnene hohe Ansehen der skandinavischen Ombudsmänner gründet nicht zuletzt in der historisch gewachsenen und durch keine innenpolitischen Gegenströmungen zerstörten Achtung vor den Rechten des Bürgers — mag man auch an vielen Stellen in Skandinavien soziale Ungerechtigkeiten finden. Unter die-

sem Aspekt stößt die Übertragbarkeit des Ombudsmans bereits auf Bedenken.

Doch tauchen auch in Skandinavien Probleme des Petitionswesens auf, die der inneren Struktur der Institution anzulasten sind und die eine Übernahme auf unsere Situation wenig erfolgversprechend erscheinen lassen. Sie betreffen das Arbeitsvermögen einer einzelnen Person als Petitionsinstanz.

Während Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland zusammen nur rund 22 Millionen Einwohner zählen bei insgesamt vier Ombudsmännern, hätte ein einziger Bürgerbeauftragter in der Bundesrepublik eine Bevölkerung von mehr als 60 Mio. zu ‚versorgen‘. Hinzu kommt, daß Schweden als bevölkerungsreichstes Land Skandinaviens mit ca. 8 Mio. Bürgern inzwischen über 3 Ombudsmänner verfügt (Justitie Ombudsman, Militie Ombudsman und Konsument Ombudsman) mit einem Mitarbeiterstab von 50 Personen — darunter 20 Juristen. Dem gegenüber steht eine Zahl von nur rund 3 000 Eingaben zuzüglich 357 selbst aufgegriffener Fälle<sup>6)</sup>. Dagegen liegt die Zahl der beim Petitionsausschuß des Bundestages eingehenden Petitionen derzeit schon bei rund 7 500 im Jahr und müßte zwangsläufig weiter steigen, wenn der Ausschuß in weiteren Kreisen der Bevölkerung erst einmal bekannt würde. Nicht eingerechnet sind hier die Eingaben, die jährlich an die Abgeordnetenbüros gehen und von ihnen erledigt werden, obwohl sie der Sache nach auch Petitionen sind.

Trotz des Vorhandenseins von 3 Ombudsmännern klagt Schweden schon heute über Personalknappheit, so daß ein Teil der an sich zulässigen und in die Kompetenz des Ombudsmans fallenden Eingaben als sog. Bagatellsachen unbehandelt bleiben<sup>7)</sup>. Es steht außer Zweifel, daß die meisten Anliegen von einem anonym bleibenden Mitarbeiterstab erledigt werden müssen, wodurch starke Zweifel an der Realisierbarkeit einer ‚persönlichen‘ Anlaufstelle aufkommen.

Wie viele Ombudsmänner müßte es erst bei uns geben und wie groß sollte der Apparat der Mitarbeiter werden, um auch nur einigermaßen effektiv arbeiten zu können? Daß der Beauftragte die Entscheidungen selbst unterschreibt, bedeutet noch längst nicht, daß

<sup>6)</sup> Vgl. zu diesen für 1972 geltenden Zahlen Dt. Bundestag — Petitionsausschuß, Bericht über die Informationsreise einer Delegation des Petitionsausschusses zum Besuch der Parlamentsbeauftragten in Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland vom 2. bis 9. September 1973, S. 2 und 5.

<sup>7)</sup> Vgl. ebd., S. 5.

<sup>5)</sup> Vgl. Kempf, a. a. O., S. 17, Anm. 1.

er sich auch mit ihnen beschäftigt hat. So gesehen ist unser jetziger Petitionsausschuß mit seinen geringen Rechten noch persönlicher, sind seine Entscheidungen noch transparenter, weil sie von je zwei Ausschußmitgliedern verschiedener Parteien als Berichterstatter bearbeitet werden und hier doch eine gewisse gegenseitige Einflußnahme und Kontrolle möglich ist. Auch der vielfach hervorgehobene Vorteil eines Bürgerbeauftragten, er sei gegenüber einem Kollegialorgan beweglicher und entscheidungsschneller, kann in der schwedischen Praxis angesichts der hohen Arbeitsbelastung nicht bestätigt werden<sup>8)</sup>.

Entgegen der oft geäußerten Meinung, dem Ombudsman sei es eher und mit mehr Erfolg möglich, auf Gesetzesmängel hinzuweisen und Verbesserungsvorschläge zu machen<sup>9)</sup>, behandeln weder die Ombudsmänner noch die Parlamente Skandiaviens direkt Anregungen, Bitten und Vorschläge von Bürgern zur Gesetzgebung — in geringem Maße überweist nur das norwegische Parlament Vorschläge an Regierung und Fachausschüsse<sup>10)</sup>. Der Petitionsausschuß des Bundestages jedoch unterscheidet gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes zwischen „Bitten“, d. h. Anregungen zur Gesetzesverbesserung und -ergänzung einerseits und „Beschwerden“ über die vom Petenten als rechtswidrig angesehenen Tatbestände und Verwaltungsakte andererseits. Bitten erhalten dabei gleichberechtigte Behandlung durch den Ausschuß und führen in einer ganzen Reihe von Fällen zu Gesetzesanregungen durch seine Mitglieder. Ein Bürgerbeauftragter hätte — und hier wünschte ich mir doch eine weitgehend parlamentsunabhängige Institution — wenig direkte Möglichkeiten, auf Gesetzgebungsinitiativen inhaltlich so einzuwirken, wie dies Ausschußmitglieder können, sei es auf dem Wege des Gruppenantrags oder durch Anregungen zu Fraktionsentwürfen.

Hieran wird deutlich, daß „dem nordischen Ombudsman vorrangig — vor der Aufgabe, Beschwerden von einzelnen nachzugehen — die Verwaltungskontrolle obliegt“<sup>11)</sup>. Es muß in diesem Zusammenhang festgehalten werden, daß für unser Petitionswesen Verwaltungskontrolle und Rechtsbefriedigung des einzelnen gleichrangige Funktionen haben.

Schwer durchsetzbar wird dagegen eines der wichtigsten Rechte der skandinavischen Ombudsmänner (mit Ausnahme des norwegischen) sein, das — wenn auch nur in sehr wenigen schwerwiegenden Fällen genutzt — eine erhebliche Druckwirkung auf die Behörden haben kann: das Anklagerecht<sup>12)</sup>. Es wäre bei uns sowohl für den Ausschuß wie für den Bürgerbeauftragten nur dann denkbar, wenn die Vorschriften über die Rechtsverhältnisse der Beamten völlig umgestaltet würden. Mit einer solch umfassenden Verwaltungsreform kann unter den jetzigen Bedingungen und angesichts der vielfach noch traditionellen Strukturen des Beamtenwesens so bald nicht gerechnet werden.

### Mehr Rechte für den Petitionsausschuß

Bevor die Frage behandelt wird, wie denn ein Petitionsausschuß auszusehen habe, der die beiden eingangs genannten Funktionen — Rechtsschutz und Rechtsbefriedigung des Bürgers sowie wirksame Kontrolle von Regierung und Verwaltung — erfüllen kann, muß zunächst eine bei Kempf vorhandene Fehleinschätzung geklärt werden. Sie liegt in der Annahme, daß der parlamentarische Unwille zum Einsatz eines Bürgerbeauftragten durch eine „falsch verstandene Statusbedrohung“<sup>13)</sup> begründet sei. Diese Behauptung ist in solcher Verallgemeinerung falsch. Sonst wäre nämlich nicht zu erklären, daß die Mitgliedschaft im Petitionsausschuß häufig nur eine Legislaturperiode dauert<sup>14)</sup>, eine kontinuierliche Ausschußzusammenarbeit also fehlt und daß die Fraktionen ihre Mitglieder in den Petitionsausschuß quasi „hineindelegieren“<sup>15)</sup> müssen. Aus dem bisherigen geringen Ansehen und den unzureichenden Arbeits- und Einflußmöglichkeiten läßt sich eine Angst um den Verlust des eigenen Status wohl kaum herleiten; sie wäre eher in den klassischen Ausschüssen zu suchen, in denen auch tatsächlich ein Konkurrenzkampf um die Ausschußplätze stattfindet.

Im übrigen wird das Argument der Statusminderung meist im Zusammenhang mit der Alternative „Bürgerbeauftragter oder Petitionsausschuß“ gebracht und zwar mit der Konse-

<sup>12)</sup> Auch Kempf zieht dies in Erwägung, a. a. O., S. 28.

<sup>13)</sup> Vgl. Kempf, a. a. O., S. 25.

<sup>14)</sup> Dies wird bei Kempf mißverständlich als „Personalrotation“ bezeichnet, vgl. a. a. O., S. 25.

<sup>15)</sup> Vgl. Anton Stark, Petitionsausschuß oder Ombudsman. Diskussionsprotokolle, in: Ztschr. f. Parlamentsfragen, Jg. 2, 1971, H. 1, S. 19.

<sup>8)</sup> Vgl. ebd., S. 4.

<sup>9)</sup> So auch Kempf, a. a. O., S. 21.

<sup>10)</sup> Vgl. Dt. Bundestag, Bericht Delegationsreise, a. a. O., S. 4.

<sup>11)</sup> Vgl. ebd., S. 3.

quenz, daß bei einer solchen Alternativentscheidung Statusminderung bedeuten würde: „Verzicht auf Informationsquellen bezüglich Leistungen der Exekutive und die geringeren Möglichkeiten der Kontrolle der Verwaltung“<sup>19)</sup>. So verstanden ist der Wunsch nach Beibehaltung des Status nicht negativ zu werten, sondern von der Aufgabe eines Parlaments her durchaus gerechtfertigt.

Der Grund für die Ablehnung eines Bürgerbeauftragten liegt vielmehr in der Erkenntnis begründet, daß dieser nicht mehr leisten könnte als das, was dem Petitionsausschuß bei Stärkung seiner Rechte möglich wäre. Zu dieser Auffassung gelangte schließlich auch die Enquête-Kommission, in der ein Teil der Mitglieder zu Beginn der Untersuchung durchaus für den Bürgerbeauftragten eingetreten war. Insofern macht der wiederholte Hinweis auf die Ineffizienz der Ausschubarbeit die Forderung nach seiner Ergänzung durch einen Beauftragten noch nicht einsichtig, und es wäre zuvor einmal die Frage zu prüfen, ob die Schaffung besserer Voraussetzungen für den Ausschuß nicht auch zur Erfüllung der Aufgaben einer Petitionsinstanz führen kann<sup>17)</sup>.

In der gegenwärtigen Ausgestaltung des Petitionswesens tritt — wie ganz zu Anfang festgestellt wurde — die fehlende Übereinstimmung von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit zutage. Während Artikel 17 GG das Recht des Bürgers konstituiert, sich „mit Bitten und Beschwerden an ... die Volksvertretung zu wenden“ und die §§ 112 und 113 der Bundestagsgeschäftsordnung den Petitionsausschuß mit der Behandlung dieser Eingaben betrauen, steht dem auf der anderen Seite die Unfähigkeit des Ausschusses gegenüber, den Ansprüchen der Petenten nachzukommen. Der Grund ist nicht intellektuelle Unfähigkeit in der Ausschußzusammensetzung, ebensowenig seine kollegial-schwerfällige Arbeitsweise, sondern in der Hauptsache der Mangel an eigenen Rechten. „Die schwache Stelle des Überprüfungsverfahrens liegt darin“, so stellte die Enquête-Kommission fest, „daß der Petitionsausschuß keine eigene Sachaufklärung betreiben darf, sondern

nahezu ausschließlich auf die Gegenäußerung der Bundesregierung angewiesen ist“<sup>18)</sup>. Die Bundesregierung ihrerseits muß erst im nachgeordneten Bereich rückfragen, bevor sie dem Ausschuß ihre Stellungnahme übermitteln kann. Der dabei entstehende Zeitaufwand von in der Regel mindestens 6 Monaten und die Filterwirkung des Dienstweges lassen mit Recht starke Zweifel an der Wirksamkeit der gewünschten Hilfe aufkommen.

Die Zweifel werden noch dadurch vermehrt, daß der Ausschuß die Eingaben nicht in eigener Zuständigkeit entscheiden kann<sup>19)</sup>. Er kann gemäß den aus Artikel 17 GG hergeleiteten Annexrechten: dem Petitionsüberweisungs- und dem Petitionsinformierungsrecht gegenüber der Bundesregierung dieser die Eingaben zur Kenntnisnahme, als Material, zur Erwägung oder zur Berücksichtigung überweisen<sup>20)</sup>. Diese Überweisungsformen gelten „in der Regel“ und schließen nicht aus, daß dem Ausschuß die Möglichkeit gegeben ist, auch weitergehende, für das Petition relevante Prüfungen und Stellungnahmen von der Regierung zu fordern. Allerdings beinhaltet der damit gegebene Druck weder weiterreichende Einzelanweisungen an die Regierung, weder erzwingbare Aktenvorlage noch direkten Druck auf untergeordnete Behörden. Eine „selbständige Abhilfekompetenz“ ist dem Ausschuß nicht gegeben<sup>21)</sup>. Die bloße Mitteilung an den Petenten, man habe die Eingabe mit einem bestimmten Votum an die Regierung weitergegeben, kann für den, der Recht sucht, keine Rechtsbefriedigung bringen. Kein Petent wird in der Regel feststellen können, was die Regierung mit dem Ausschußvotum macht, und ändert sie Gesetze in seinem Sinn, dann ist es für den konkreten Fall oft zu spät.

Zu welchen kuriosen Auswirkungen ein solches Dienstwegdenken führt, sei noch am Rande bemerkt. Obwohl der Ausschuß von den in der Geschäftsordnung bestimmten Regelvoten abweichen kann, geschieht dies in der Praxis verhältnismäßig selten. Der Grund liegt darin, daß das Büro des Petitionsausschusses zur Aufstellung einer Statistik über die vom Ausschuß getroffenen Entscheidungen verpflichtet ist, die dem Bundestag vorzulegen ist. In diese Statistik passen nun abweichende Voten nicht hinein, weil sie schlecht quantifizierbar sind. Es wäre deshalb zu wünschen, daß mit der Rechtserweiterung des

<sup>19)</sup> So auch Karl Thorwirth, Petitionsausschuß ... in: Ztschr. f. Parlamentsfragen, a. a. O., S. 13.

<sup>17)</sup> Bedauerlich ist das oberflächliche Herausgreifen von Negativkritiken an der jetzigen Ausschubarbeit wie etwa die Charakteristik „Kadettenschule“, vgl. Hugo Brandt, zitiert bei Kempf, a. a. O., S. 25, wenn verschwiegen wird, daß Brandt einige Zeilen später für eine Erweiterung der Ausschußrechte eintritt und den Bürgerbeauftragten ablehnt; Vgl. Petitionsausschuß ... in: Ztschr. f. Parlamentsfragen, a. a. O., S. 22.

<sup>18)</sup> Vgl. Enquête-Kommission, a. a. O., S. 30.

<sup>19)</sup> Vgl. ebd.

<sup>20)</sup> Vgl. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 113 Abs. 2 Punkte a) bis e).

<sup>21)</sup> Vgl. Enquête-Kommission, a. a. O., S. 30.

Ausschusses auch eine Entformalisierung eintritt, die der Entscheidung über individuelle Anliegen gerecht wird.

Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang auch, statt der vierteljährlich erfolgenden mündlichen Berichterstattung vor dem Plenum<sup>22)</sup> entsprechend der Regelung für den Wehrbeauftragten<sup>23)</sup> eine jährliche schriftliche Berichterstattung einzuführen. Darin sollten „über die statistische Aufbereitung des angefallenen Materials hinaus Entwicklungen, Trends und Schwerpunkte des Verwaltungshandelns und im Verhältnis von Bürger und Staat“ analysiert und somit eine inhaltliche Diskussion im Plenum ermöglicht werden<sup>24)</sup>.

Um den oben skizzierten Mängeln abzuweichen und das Petitionswesen neu zu gestalten, haben die drei Fraktionen des Bundestages in der 7. Legislaturperiode zwei gemeinsame Gesetzentwürfe zur Beratung vorgelegt<sup>25)</sup>. Durch Einfügung eines Artikel 45 c in das Grundgesetz soll der Petitionsausschuß verfassungsrechtlich verankert werden als ein Organ, „dem die Behandlung der gemäß Art. 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt“<sup>26)</sup> und der „bei der Überprüfung von Beschwerden ... als parlamentarisches Kontrollorgan“ tätig wird<sup>27)</sup>. Die Aufnahme des Ausschusses in die Verfassung ist notwendig, weil durch das zweite Gesetz neue Befugnisse für einen Ausschuß begründet werden, den die Verfassung bisher nicht kennt und dessen Tätigkeit nur geschäftsordnungsmäßig geregelt ist, dessen Befugnisse aber durch das geplante Auskunftsrecht gegenüber Dritten die dem Parlament selbst zukommenden Rechte übersteigen.

Im zweiten Gesetzentwurf werden die erweiterten Rechte des Petitionsausschusses näher bestimmt. Danach erhält der Ausschuß

- das Recht auf Aktenvorlage,
- das Recht auf Auskunfterteilung,
- das Recht auf Zutritt zu den Einrichtungen<sup>28)</sup>,

— das Recht, Mitglieder der Bundesregierung und Bundesbedienstete zum Erscheinen und zur Äußerung vor dem Ausschuß zu verpflichten<sup>29)</sup>.

Diese absoluten Rechte gelten ebenfalls gegenüber „bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und (den) sonstigen Verwaltungseinrichtungen des Bundes sowie ihren Bediensteten“ in dem durch die Kontrollbefugnisse bestehenden Umfang<sup>30)</sup>. Werden Gesetze im Bundesauftrag ausgeführt, erstrecken sich die Ausschußbefugnisse darüber hinaus auch auf „Landesbehörden und die dem Landesrecht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ihre Bediensteten“<sup>31)</sup>. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Petitionsausschuß Amtshilfe zu leisten<sup>32)</sup>.

Problematisch bleibt dabei allerdings, ob mit dem unter die Kontrolle fallenden Bereich die Kommunen hinreichend abgedeckt sind. Viele Petitionen betreffen den kommunalen Sektor, und aus der Kenntnis zahlreicher Fälle kann gesagt werden, daß gerade die Behörden in diesem Bereich oft ungenügend über Gesetzesänderungen informiert sind und in Unkenntnis nicht mehr geltendes Recht zuungunsten des Bürgers anwenden.

Ausnahmen in den neuen Kontrollrechten bestehen lediglich bei gesetzlich festgelegter Geheimhaltung von Vorgängen und bei sonstigen zwingenden Geheimhaltungsgründen<sup>33)</sup>. Die Begründung der Kontrollverweigerung obliegt der zuständigen obersten Aufsichtsbehörde von Bund und Ländern. Die Bundesregierung muß auf Verlangen des Petitionsausschusses diese Entscheidung nachprüfen<sup>34)</sup>.

Neben diesen Befugnissen soll dem Ausschuß bei der Prüfung der Eingaben das Recht zustehen, „den Petenten, Zeugen und Sachverständige anzuhören“<sup>35)</sup>. Er muß bei alledem nicht schwerfälliger sein als ein Bürgerbeauftragter, da er „nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages die Ausübung seiner Befugnisse ... im Einzelfall auf eines oder mehrere seiner Mitglieder übertragen“ kann<sup>36)</sup>. Für diese Regelung hatte sich auch die Enquête-Kommission ausgesprochen.

<sup>22)</sup> Vgl. Bundestagsgeschäftsordnung, § 113 Abs. 1.

<sup>23)</sup> Vgl. Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 26. Juni 1957, BGBl. I, S. 625 ff., hier § 2 Abs. 3.

<sup>24)</sup> Vgl. Enquête-Kommission, a. a. O., S. 30.

<sup>25)</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45 c), BTagsDrs. 7/580 vom 17. 5. 1973 und Entwurf eines Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses (Gesetz nach Art. 45 c des Grundgesetzes), BTagsDrs. 7/581 vom 17. 5. 1973.

<sup>26)</sup> Vgl. BTagsDrs. 7/580, hier Art. 45 c Abs. 1 GG.

<sup>27)</sup> Vgl. ebd. Art. 45 c Abs. 2.

<sup>28)</sup> Vgl. BTagsDrs. 7/581, § 1 Abs. 1.

<sup>29)</sup> Vgl. ebd., § 1 Abs. 2.

<sup>30)</sup> Vgl. ebd., § 2.

<sup>31)</sup> Vgl. ebd., § 3.

<sup>32)</sup> Vgl. ebd., § 8.

<sup>33)</sup> Vgl. ebd., § 4 Abs. 1.

<sup>34)</sup> Vgl. ebd., § 4 Abs. 2.

<sup>35)</sup> Vgl. ebd., § 5.

<sup>36)</sup> Vgl. ebd., § 7.

Die im Gesetzentwurf über die Befugnisse des Petitionsausschusses vorgesehenen Erweiterungen zielen also genau auf die bisherigen schwachen Stellen: sie ermöglichen eine direkte, schnelle und in eigener Entscheidung durchführbare Sachaufklärung ohne den zeitraubenden und nicht immer zu gerechten Ergebnissen führenden Dienstweg über die Regierung.

Zusätzlich wird es notwendig sein — aber das wäre es auf Dauer auch bei der jetzigen Form — die Besetzung des Petitionsbüros zu vergrößern. Die jetzige Zahl der Mitarbeiter reicht mit insgesamt 40 nicht aus, um eine künftig noch steigende Zahl von Petitionen umfassend zu betreuen. Eine bessere Personalausstattung könnte zudem „den Abschied von Formularbescheiden zugunsten einer substantiierten Würdigung der Petition in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht“ ermöglichen<sup>37)</sup>.

Schließlich stellt sich die Frage nach einem Recht, daß in Skandinavien ein wichtiges Instrument des Ombudsmans darstellt: nämlich nach einem Eigeninitiativrecht des Ausschusses, selbst aufgegriffenen Fällen außerhalb der Eingaben nachzugehen. Dieses Recht soll der Ausschuß — im Gegensatz etwa zu der für den Berliner Petitionsausschuß geltenden Recht — nach den vorliegenden Gesetzentwürfen nicht erhalten. Das Fehlen dieses Rechts berührt zunächst nicht den einen der beiden Aspekte für die Stärkung des Ausschusses, den Aspekt, daß der Ausschuß in die Lage versetzt werden muß, seiner in Artikel 17 GG begründeten Aufgabe des Rechtsschutzes der Bürger nachzukommen. Das Fehlen dieser Investigationsmöglichkeit berührt aber wohl den zweiten Aspekt. Es ist eine der Hauptaufgaben des Parlaments, Regierung und Verwaltung zu kontrollieren und sie an Handlungen zu hindern, die gegen den Sinn der von ihm verabschiedeten Gesetze laufen — dies soweit wie möglich, auch über die unmittelbaren Eingaben hinaus. Es wäre daher zu bedauern, würde der Bundestag freiwillig auf dieses Recht verzichten anstatt es voll für sich in Anspruch zu nehmen. Daher sollte erwogen werden, dem Petitionsausschuß auch das Recht zum selbständigen Aufgreifen von Mißständen zuzugestehen.

### Das Petitionswesen der Bundesländer

Die Frage, ob künftig auf Bundesebene neben dem Ausschuß ein Bürgerbeauftragter eingesetzt werden soll oder ob ein mit größeren

Rechten ausgestatteter Petitionsausschuß allein ausreicht, wird interessant bei einem Vergleich der beiden Bundesländer Berlin und Rheinland-Pfalz, die sich hierbei jeweils anders entschieden haben.

Durch Änderung der Berliner Verfassung im Jahre 1969<sup>38)</sup> wurden die Befugnisse des Petitionsausschusses beim Abgeordnetenhaus auf das Maß erweitert, daß die Gesetzentwürfe für den Bundestagsausschuß vorsehen; darüber hinaus besteht — wie schon erwähnt — ein Eigeninitiativrecht. Weitergehende Regelungen betreffen auch das Recht auf Antrag über die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses<sup>39)</sup>, das Recht der erzwingbaren Zeugenanhörung<sup>40)</sup> sowie die Regelung der Rückäußerungsfrist des Senats innerhalb von 3 Wochen im Regelfall<sup>41)</sup>. Sie dürften bei einer Detailuntersuchung über die Ausgestaltung des Bundestagsausschusses nicht ohne Bedeutung sein.

Rechtlich gesehen sind dem Berliner Ausschuß alle Möglichkeiten gegeben, die ein Bürgerbeauftragter auch nur haben könnte. Im großen und ganzen hat sich diese Institution offenbar bewährt und der Mangel eines ausreichenden Mitarbeiterstabes<sup>42)</sup> trifft keine strukturimmanenten Schwächen der Ausschlußlösung.

Im Jahre 1971 entschloß sich auch der Landtag in Rheinland-Pfalz zu einer Erweiterung der Rechte seines Petitionsausschusses<sup>43)</sup>. Die entscheidende Behinderung bei der Ausübung dieser Rechte ist jedoch die Beibehaltung des Dienstweges<sup>44)</sup>. So ist es nicht erstaunlich, daß neben der Institution des Ausschusses ein Bürgerbeauftragter eingeführt werden soll<sup>45)</sup>.

<sup>38)</sup> Vgl. Zwölftes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25. November 1969, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, 25. Jg., Nr. 113 vom 1. 12. 1969, S. 2511; die einzelnen Befugnisse sind geregelt im Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin, ebd., S. 2511 ff.

<sup>39)</sup> Vgl. Gesetz über die Behandlung ..., a. a. O., § 5 Abs. 5.

<sup>40)</sup> Vgl. ebd., § 6 Abs. 2.

<sup>41)</sup> Vgl. ebd., § 7 Abs. 3.

<sup>42)</sup> Vgl. Rudolf Luster, Petitionsausschuß ..., in: Ztschr. f. Parlamentsfragen, a. a. O., S. 17.

<sup>43)</sup> Vgl. Art. 90 a der Landesverfassung Rheinland-Pfalz, eingefügt durch Gesetz vom 24. 2. 1971.

<sup>44)</sup> Vgl. Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz i. d. F. vom 12. 7. 1971, geändert am 16. 12. 1971, § 102 Abs. 3.

<sup>45)</sup> Vgl. die hierzu vorliegenden Entwürfe eines Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz: LTagsDrs. 7/1320 der SPD vom 27. 11. 1972 und LTagsDrs. 7/1403 der CDU vom 11. 1. 1973.

<sup>37)</sup> Vgl. Enquête-Kommission, a. a. O., S. 31.



Bei näherer Betrachtung der dazu vorliegenden Gesetzentwürfe stellen sich allerdings Zweifel ein, ob ein Zusammenwirken von Ausschuß und Bürgerbeauftragtem möglich ist und die hierbei erwartete Effizienz eintrifft. Dies wird deutlich bereits in der Frage des Weisungsrechts und der Kompetenzverteilung untereinander. Neben dem Eigeninitiativrecht, das von beiden Fraktionen vorgesehen wird, sieht der SPD-Entwurf eine Weisung eines Fünftels der Landtagsmitglieder oder der Mehrheit der Petitionsausschußmitglieder vor, die den Beauftragten zum Tätigwerden veranlaßt<sup>46)</sup>. Die CDU dagegen strebt eine noch größere Abhängigkeit und Verknüpfung mit dem Ausschuß an, wenn sie den Bürgerbeauftragten mit der Vorbereitung ihm vom Ausschuß übertragener Eingaben betraut und hierzu bestimmt: „In diesen Fällen führt der Bürgerbeauftragte im Rahmen der Weisungen des Petitionsausschusses die notwendigen Ermittlungen und trägt das Ergebnis seiner Nachforschungen dem Petitionsausschuß vor.“<sup>47)</sup> Daß hier der Beauftragte nicht einmal mehr Hilfsorgan des ganzen Parlaments, sondern nur des Ausschusses sein soll, unterstreicht der in der Sitzung am 9. 5. 1973 gefällte Beschluß des Rechtsausschusses im rheinland-pfälzischen Landtag, der gegen die Stimmen von SPD und FDP ihn zum „ständigen Beauftragten des Petitionsausschusses“ degradieren wollte<sup>48)</sup>. Eine solche Funktion wäre in den Augen vieler Bürger weder eine Hilfe, noch könnte sie zu der persönlichen Vertrauensstelle führen, die von einem Bürgerbeauftragten erwartet wird. Ein Beamter als Leiter des Ausschußbüros wäre für eine solch reduzierte Aufgabe ebenso geeignet, ein Bürgerbeauftragter dagegen wäre in diesem Fall nur eine „zusätzliche, überflüssige Behörde unbedeutender Effizienz“<sup>49)</sup>.

Problematisch bleibt in den rheinland-pfälzischen Entwürfen auch die Frage, welche Art von Eingaben unter wessen Kompetenz fallen soll. Immerhin sieht die SPD vor, daß der Beauftragte Petitionen „von größerer Bedeutung oder grundsätzlicher Art“ dem Petitionsausschuß überlassen muß<sup>50)</sup>. Es fragt sich allerdings, wer darüber entscheidet, was alles unter diese inhaltlich vage Bestimmung gefaßt wird. Da der Ausschuß überdies das Recht erhält, „die Bearbeitung jeder Eingabe in jedem Verfahrensstand an sich zu ziehen“<sup>51)</sup>, könn-

te dem Bürgerbeauftragten unter Umständen auch hier eine nur zweitrangige Funktion bleiben.

In der letzten Zeit scheinen die Koexistenzschwierigkeiten wohl insoweit geklärt, als die Verankerung des Bürgerbeauftragten in der Landesverfassung vorgesehen ist. Damit wäre er dem Ausschuß gleichgestellt und würde nicht mehr nur die Rolle eines Ausschußsekretärs spielen. Fraglich ist, welche Rückwirkungen dies auf die Bestimmungen der jetzigen Fraktionsentwürfe haben wird. Angesichts der durch den Dienstweg eingeeengten Befugnisse des Petitionsausschusses könnte allerdings folgen, daß der Bürgerbeauftragte den Ausschuß in seiner verfassungsrechtlichen Stellung unterhöhlen und nun wiederum ihn zum sekundären, überflüssigen Organ machen würde.

### Verzicht auf einen Bürgerbeauftragten

Die oben nur angedeuteten offenkundigen Probleme bei der Einführung eines Bürgerbeauftragten sollten auch auf Bundesebene berücksichtigt werden. Der Hinweis auf die Erfahrungen mit dem Wehrbeauftragten ist insofern fehlgegriffen, als die Situation im Wehrbereich nicht vergleichbar ist mit dem normalen Petitionswesen. Das Grundrecht der Petition nach Artikel 17 GG ist den Soldaten der Bundeswehr für die Zeit des Wehrdienstes insoweit eingeschränkt, als sie keine Sammelpetitionen an den Bundestag einreichen dürfen<sup>52)</sup>. In der Regel aber sind die mit der Bundeswehrsituation auftretenden Probleme solche, die eine ganze Reihe von Wehrdienstleistenden gleichermaßen betreffen. Um hier eine Instanz zu schaffen, die den Soldaten Rechtsschutz gewährt, wurde der Wehrbeauftragte eingesetzt.

Abgesehen davon kann der Beitrag von Kempf auch sonst nicht einsichtig machen, wie das Problem der Koexistenz von Petitionsausschuß und Bürgerbeauftragtem gelöst werden soll. Man muß sich nämlich darüber im klaren sein, daß die Diskussion über die Kompetenzerweiterung des Ausschusses nicht mehr hinter den Stand zurückgehen kann, der mit der Vorlage der gemeinsamen Gesetzentwürfe im Bundestag festgelegt worden ist. Eine Beschneidung der geplanten Rechte wäre nicht wünschenswert unter dem Gesichtspunkt der dem Parlament — und in seiner

<sup>46)</sup> Vgl. LTagsDrs. 7/1320, a. a. O., § 4 Abs. 2.

<sup>47)</sup> Vgl. LTagsDrs. 7/1403, a. a. O., § 7.

<sup>48)</sup> Vgl. Kempf, a. a. O., S. 17 Anm. 7.

<sup>49)</sup> Vgl. Kempf, a. a. O., S. 27.

<sup>50)</sup> Vgl. LTagsDrs. 7/1320, § 19 Abs. 2.

<sup>51)</sup> Vgl. ebd., § 19 Abs. 3.

<sup>52)</sup> Vgl. § 1 Abs. 4 der Wehrbeschwerdeordnung (WBO) vom 23. Dezember 1956, BGBl. I, S. 1066.

Vertretung dem Ausschuß — zustehenden Kontrollrechte.

Einerseits soll nach Kempf der Bürgerbeauftragte eine Persönlichkeit sein, die nicht „nur als Hilfsorgan des Petitionsausschusses“<sup>53)</sup> fungiert; andererseits soll er jedoch ein „Hilfsorgan der Parlamentarier“ werden, das diese aufgrund der bestehenden Überforderung „von Routinekontrollen entlastet“. Kempf befürchtet selbst, daß sich für die erstgenannte Funktion keine qualifizierte Persönlichkeit finden werde<sup>54)</sup>. Ich befürchte, daß sich auch für die mit Routinearbeit beauftragte parlamentarische Hilfsinstitution kein fähiger Bürgerbeauftragter zur Verfügung stellt. Sollte dieser sowohl „ex officio“ als auch auf Anweisung von Abgeordneten hin tätig werden, dann müßte er neben der zeitlichen und arbeitsmäßigen Belastung zumindest teilweise auch ein gespaltenes Verständnis seiner eigenen Funktion verkraften können. Als Einzelperson wäre er fachlich nicht kompetenter als ein Petitionsausschuß, der sich aus Mitgliedern verschiedenster Fachausschüsse zusammensetzt; mehr als diese noch müßte er sich auf seinen Apparat verlassen können.

Wollte man beide Institutionen als gleichwertige Kontrollorgane einsetzen, dann käme es mit Sicherheit bald zu einer großen Zahl von Überschneidungen in den Arbeitsbereichen. Bestünde der Beauftragte auf der Priorität seiner ex officio-Tätigkeit, dann müßte sich der Ausschuß weiterhin der Routinefälle annehmen. Bestünde der Ausschuß auf der Vorrangigkeit der Bearbeitung politisch besonders wichtiger Fälle, dann wären die Routinesachen bald ganz ad acta gelegt. Und schließlich bleibt die Frage, wer hier die Verteilerrolle übernehmen sollte, denn wer verteilt, wird in der Regel die größten Kompetenzen für sich behalten. Es scheint mir von daher unmöglich, die Koexistenzfrage zu lösen, da

bei gleichen Kompetenzen das eine Organ immer versuchen würde, das andere zu verdrängen, wenn sich dies nicht im Wege einer Arbeitsaufteilung ohnehin von allein einstellen würde.

Darüber hinaus kann man sich kaum vorstellen, daß für die Beseitigung der Staatsverdrossenheit auch nur ein Schritt voran getan wäre, solange die Zuständigkeiten nicht eindeutig geklärt sind. Die Unsicherheit der Bürger über den richtigen Adressaten trüge zu einer Personalisierung und Humanisierung des Petitionswesens nicht bei. Ein Bürgerbeauftragter „würde zwangsläufig eine neue bürokratisch arbeitende Behörde mit größerem Verwaltungsapparat mit sich bringen, erhebliche Mehrkosten verursachen und im wesentlichen dieselben Aufgaben und Befugnisse wie ein mit zusätzlichen Rechten ausgestatteter Petitionsausschuß haben. Bei einer Häufung der Kontrollorgane mit gleichem Aufgabengebiet würde die Effektivität der Kontrolle nicht erhöht. Die in der Öffentlichkeit an die Errichtung eines solchen Amtes vermutlich geknüpften Erwartungen können kaum erfüllt werden.“<sup>55)</sup>

Gegenüber Regierung und Verwaltung könnte die zu erwartende Konkurrenz beider Institutionen nur bedeuten, daß die Kontrollfähigkeit des Parlaments weiter geschwächt würde. Der Bürgerbeauftragte kann das Defizit an parlamentarischer Kontrolle nicht beseitigen; er soll es auch gar nicht, denn dies ist Aufgabe des Parlaments selbst. Ein Mehr an Information und Einsicht der gewählten und dem Bürger verantwortlichen Vertreter in die Arbeit der Exekutive ist nur zu erreichen, wenn man den Funktionen des Parlaments mehr Gewicht gibt. Deshalb muß auf einen Bürgerbeauftragten verzichtet werden.

<sup>53)</sup> Vgl. dazu Kempf, a. a. O., S. 27.

<sup>54)</sup> Vgl. Kempf, ebd.

<sup>55)</sup> Vgl. Werner Banse, Ein Hort für den Bürger? Die Bedeutung des Petitionswesens. Sonderdruck aus: Der Bundestag von innen gesehen, hgg. von E. Hübner, H. Oberreuter, H. Rausch, München 1969, S. 252 f.

# Der Petitionsausschuß als ausreichendes Kontrollorgan?

## Erwiderung auf R. Tesches Diskussionsbeitrag

Mitte vergangenen Jahres schloß der Chef des Bonner ARD-Büros, Friedrich Nowotny, seinen Beitrag über die Berliner Sitzung des Petitionsausschusses des BT, auf der über eine Stärkung seiner Rechte debattiert wurde, sinngemäß mit folgenden Worten: Wir brauchen keinen Ombudsman! Es muß ausschließliche Aufgabe des Petitionsausschusses bleiben, die Kontrolle über Exekutive und Verwaltung auszuüben, um somit dem Bürger zu seinem Recht zu verhelfen.

Ähnlich konzipiert Frau Tesche ihre Kritik an einem möglichen deutschen Bürgerbeauftragten<sup>1)</sup>, auf den unter allen Umständen verzichtet werden muß, soll den „Funktionen des Parlaments“ mehr Gewicht beigemessen werden.

Abstrahiert man von der in diesem Beitrag vorgetragene Stellungnahme gegen den Ombudsman (ein Teil der Mißverständnisse hätte sich bei intensiverer Befassung mit dem Beitrag „Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan“<sup>2)</sup> sowieso erübrigt), läßt sich die Kritik folgendermaßen resümieren:

a) Durch die zusätzliche Einfügung einer weiteren Kontrollinstitution (des Bürgerbeauftragten) kann die „Staatsverdrossenheit“ nicht beseitigt werden;

b) ausländische Vorbilder sind für bundesdeutsche Überlegungen ungeeignet;

c) der Bürgerbeauftragte bietet keine Gewähr für effizientere Exekutiv- und Verwaltungskontrolle als ein reformierter Petitionsausschuß; außerdem sieht Frau Tesche die Gefahr einer Überschneidung von Tätigkeitsbereichen, die eine der beiden Petitionsinstanzen überflüssig macht;

d) Einwirkungen auf Gesetzesnovellierungen sind — auch im Ausland — kaum gegeben; ebenfalls sei das „Anklagerecht“ auf Grund der Rechtsvorschriften im Öffentlichen Dienst illusorisch.

Ihre ablehnende Haltung liegt für Frau Tesche also in der Erkenntnis begründet, daß „dieser nicht mehr leisten könnte als das, was dem Petitionsausschuß bei Stärkung seiner Rechte möglich wäre“ (S. 22).

Zu a) Nahezu alle Betrachter des deutschen Parlamentarismus<sup>3)</sup> sind der einhelligen Auffassung, daß der Bundestag und seine Ausschüsse ihrer entscheidenden Funktion, als Kontrollorgane gegenüber der Regierung und Verwaltung zu fungieren, nicht nachkommen können, so daß hierin eine Erklärung dafür liegen mag, daß das gegenwärtige politische System allgemein nur bedingt Anerkennung findet. Übertragen auf das Petitionswesen, demonstriert dessen bisherige Ineffizienz dem betroffenen Bürger wohl am ehesten, mit welcher geringen Erfolgchancen seine Beschwerden von dem dafür eigens geschaffenen Ausschuß verfolgt werden — eine Erkenntnis, der sich auch Frau Tesche nicht verschließen kann und die nicht unwesentlich zu der oft zitierten „Staatsverdrossenheit“ beigetragen hat. Daß diese auch von einem Bürgerbeauftragten nicht generell beseitigt werden kann, ist unbestreitbar. Aber im Gegensatz zum Petitionsausschuß (ob nun reformiert oder nicht) bietet der als Kontrollinstrument des Parlaments institutionalisierte Beauftragte einen nicht zu bestreitenden Faktor, dem Petenten eher zu seinem Recht zu verhelfen, als dies bestehende Institutionen leisten: durch seine Unabhängigkeit von allen Parteien.

Zu recht weist Frau Tesche auf die unser Ausschußwesen oftmals kennzeichnende und den Verfahrensprozeß lähmende parteipolitische Einflußnahme hin. Für den Petitionsausschuß

<sup>1)</sup> S. den Beitrag: Renate Tesche, Zur Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag, in: aus politik und zeitgeschichte, B 4/74.

<sup>2)</sup> S. Udo Kempf, Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan, in: aus politik und zeitgeschichte, B 44/73 vom 3. 11. 1973.

<sup>3)</sup> Vgl. besonders Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 501 ff.

je zwei Ausschußmitgliedern verschiedener Couleur bearbeitet werden, die somit jeden Beschluß über eine Petition gegenseitig blockieren können.

Eine solche negative Kontrolle, die durch diesen Parteienproporz die Glaubwürdigkeit unseres Petitionswesens erschüttert, kann wohl kaum als wünschenswert angesehen werden. Die Unabhängigkeit des Bürgerbeauftragten dagegen, sofern er ex officio tätig wird und eben nicht auf Weisung der Petitionsausschüsse in Bund und Ländern, schließt solche Einflußnahme aus und garantiert dem Petenten eine objektive Bearbeitung seiner Eingabe.

Zu b) Frau Tesche sieht die „Heranziehung des Vergleichs mit anderen Staaten zur politischen Reform im eigenen Bereich“ als äußerst problematisch an, zumal wenn dem Vergleich „unterschiedliche Verfassungsstrukturen“ in den analysierten Ländern zugrunde liegen.

Diesem Vorwurf ist dann zuzustimmen, wenn es ein Autor versäumt, die jeweils differenzierten Verfassungsstrukturen mit zu berücksichtigen. Ist es aber als eines der wesentlichen Merkmale der Comparative-government-Forschung anzusehen, daß „sie als ein wertvolles Hilfsmittel zur Erforschung der Eigenarten der für die einzelnen Regierungssysteme typischen Machtverteilungen und Herrschaftstechniken gelten kann“<sup>4)</sup>, ist Frau Tesches Einwand gegen den Rückgriff auf ausländische Vorbilder bei der Diskussion um Bürgerbeauftragte unverständlich.

Schweden wurde als Beispiel für den „Urva-ter“ des Ombudsmannes mit seinen weitreichenden Kompetenzen herangezogen, Großbritannien für die Anbindung des Parliamentary Commissioners an die Abgeordneten, Frankreich als Exempel für einen kontinental-europäischen Staat mit ausgebaute Verwaltungsgeschicklichkeit. Natürlich hätten auch andere Staaten betrachtet werden können, so z. B. Österreich<sup>5)</sup>, aber wir legten unser primäres Interesse darauf, die generellen Vorzüge des Bürgerbeauftragten in den genannten europäischen Staaten hervorzuheben, ohne die negativen Begleiterscheinungen bei seiner Institutionalisierung (siehe das ausschließliche Tätigwerden auf „Befehl“ der Abgeordneten) unberücksichtigt zu lassen.

<sup>4)</sup> Walter Euchner, Parlamentarisches System, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, hrsg. v. Axel Görlitz, München 1970, S. 287.

<sup>5)</sup> Vgl. für Österreich: Andreas Khol, Ein maßgeschneiderter Volksanwalt für Österreich, in: JBL 1973, S. 113—128.

schworene Gefahr einer Alternative „Petitionsausschuß oder Bürgerbeauftragter“ ist m. E. völlig unbegründet, da unser hochkomplexes politisches System sowohl eines mit weitgehenderen Kompetenzen ausgestatteten Petitionsausschusses bedarf als auch eines Bürgerbeauftragten. Der befürchtete Dualismus dieser beiden Institutionen wird auf keinen Fall entstehen, sofern der Gesetzgeber den Parlamentskommissar als sein Hilfsorgan institutionalisiert und nicht als „Zuträger“ für die Mitglieder des Petitionsausschusses.

Es muß in diesem Zusammenhang noch einmal betont werden, daß ein deutscher Ombudsman nur dann seinen vollen Wirkungsgrad entfalten kann, wenn er Petitionen, die eine ausgesprochene politische Gewichtung beinhalten und seine Stellungnahme ins parteipolitische Schuffeld rücken lassen, an den Petitionsausschuß zu delegieren vermag, um somit die für sein Amt unbedingt erforderliche politische Neutralität und damit seine Unabhängigkeit zu bewahren.

Hieraus nun seine Überflüssigkeit als parlamentarisches Kontrollorgan abzuleiten, halte ich für äußerst problematisch, wenn auch das Engagement der wissenschaftlichen Mitarbeiter des BT für den Petitionsausschuß zu würdigen ist.

Der Petitionsausschuß des BT soll zwar durch einen gemeinsamen Gesetzentwurf aller Fraktionen endlich die schon lange geforderte Kompetenzerweiterung erfahren. Ob dadurch aber seine Effizienz erheblich gesteigert wird, läßt sich bedauerlicherweise nicht mit Gewißheit sagen, liegen doch — neben dem ihm immanenten Arbeitsstil<sup>6)</sup> — gravierende, seine Kompetenz einengende Bestimmungen in diesem Entwurf begründet: So wird es ihm verwehrt, ex officio tätig zu werden — ein Recht, das für die Effizienz eines solchen Kontrollorgans nicht hoch genug veranschlagt werden kann.

Abgesehen von diesen materiellen Mängeln wiegt kein bisher angefügtes Argument die sozial-psychologische Bedeutung des Ombudsmannes auf. Hier erhält der Bürger, und zwar vor allem derjenige, der zu den Unterprivilegierten in unserem Staat zählt, die Chance, sich an eine durch Kompetenz und Qualifikation ausgezeichnete Persönlichkeit zu wenden.

<sup>6)</sup> Vielfältige Aussagen über die Arbeitsweise des Petitionsausschusses des BT finden sich u. a. in: Der Bundestag von innen gesehen, hrsg. v. E. Hübner/H. Oberreuter/H. Rausch, München 1969; außerdem in der Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 1/1971.

kann als ein parteipolitisch zusammengesetztes Kollegialorgan.

Soll das Defizit an parlamentarischer Kontrolle auf dem Gebiet des Petitionswesens nicht weiter ausufern, ist die o. g. Alternative energisch zurückzuweisen, denn nur eine enge Kooperation zwischen Petitionsausschuß und Bürgerbeauftragten ist akzeptabel, um dem Bürger vor Behördenwillkür den Schutz zu gewähren, auf den er ein Grundrecht besitzt.

Zu d) Nach § 100 der Verfassungsbestimmungen über den schwedischen Ombudsman (um bei diesem Beispiel zu bleiben) ist dieser verpflichtet, den Reichstag „auf Mängel in Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften hinzuweisen und Vorschläge zu deren Verbesserung zu machen“ 7).

Diese weitgehende, oft genutzte Kompetenz erlaubt ihm, wie der langjährige schwedische Bürgerbeauftragte Prof. Alfred Bexelius vor der Interparlamentarischen Union ausführte 8), eine nicht unerhebliche Einflußnahme auf Gesetzesnovellierungen zu nehmen, wobei jedoch immer wieder hervorgehoben werden muß, daß es sich — wie auch in allen anderen Fällen — um *Empfehlungen* handelt, denen der Reichstag in keiner Weise nachzukommen braucht.

7) Verwaltungskontrolle durch Parlamentsbeauftragte im Ausland — Ombudsman, hrsg. v. der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Nr. 17, Bonn, Juni 1970, S. 34.

8) Bexelius, in: *Union Interparlementaire*, III. Symposium 18.—20. 1. 1973, Volume I, Genf 1973, S. 261 ff.

diesem Bereich weniger effizient agieren könnte als sein skandinavischer Kollege, erscheint nicht einsehbar 9).

Auch der Einwand, die schärfste Waffe der skandinavischen Parlamentskommissare, Anklage gegen Bedienstete zu erheben, sei wegen der deutschen Rechtsvorschriften für den Öffentlichen Dienst nicht denkbar, muß mit dem Hinweis auf die Möglichkeit einer Dienstaufsichtsbeschwerde 10) zurückgewiesen werden.

Resümieren wir die hier vorgetragenen Argumente gegen die geäußerte Kritik an einer möglichen Institutionalisierung des Ombudsmannes in Bund und/oder Ländern, so erscheint Frau Tesches These, auf einen Bürgerbeauftragten müsse unter allen Umständen verzichtet werden, unbegründet.

Widerstände gegen ein solches, dem Petitionsausschuß gleichwertiges Organ zur Exekutiv- und Verwaltungskontrolle sind jedoch in der Bundesrepublik besonders ausgeprägt; sie können u. a. mit Thomas Ellweins These, gegenüber solchen Bestrebungen mache sich „in Deutschland das Gewicht einer autoritären Tradition bemerkbar 11)“, treffend erklärt werden.

9) Frau Tesche stützt sich bei ihren Ausführungen auf einen Bericht des Petitionsausschusses des BT.

10) Vgl. hierzu H. J. Wolff, *Verwaltungsrecht — Ein Studienbuch*, Bd. III, S. 292 ff.

11) Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., Opladen 1973, S. 394.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/74, S. 3—18

Das Wort „konservativ“ hat in der Bundesrepublik keinen guten Klang. Soweit sich historische Assoziationen einstellen, sind dies vor allem: antidemokratische Interessenpolitik von Großgrundbesitz und Industriebürgertum im Wilhelminischen Reich, alldeutscher Chauvinismus, deutschnationale Mithilfe bei der Zerstörung der Weimarer Republik und bei der Etablierung des Nationalsozialismus. In aktueller Sicht gilt „konservativ“ als synonym mit fortschrittsfeindlich, oft darüber hinaus auch mit demokratiegefährdend und präfaschistisch. Wird jene historische Deutung und dieses gegenwärtige Verständnis dem Phänomen „Konservatismus“ umfassend gerecht? Diese Frage wird in Auseinandersetzung mit fünf einschlägigen Publikationen geprüft, die sich durch weitreichende Thesen und kontroverse Ergebnisse auszeichnen: M. Greiffenhagen, Das Dilemma des Konservatismus in Deutschland (1971); H. Grebing, Konservative gegen die Demokratie (1971); H. Grebing - M. Greiffenhagen - Chr. Graf v. Krockow - J. B. Müller, Konservatismus — Eine deutsche Bilanz (1971); W. Ribhegge, Konservatismus. Versuch zu einer kritisch-historischen Theorie (1970); G.-K. Kaltenbrunner (Hrsg.), Rekonstruktion des Konservatismus (1972). Abschließend wird erörtert, welche Funktionen einem „aufgeklärten Konservatismus“ heute zukommen können.

### **Renate Tesche: Zur Reform des Petitionsausschusses im Deutschen Bundestag. Ein Beitrag zur Diskussion.**

(Vgl. Udo Kempf, Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/73).

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/74, S. 19—26

Dem Petitionswesen auf Bundesebene obliegen gemäß dem Grundrecht der Petition nach Artikel 17 des Grundgesetzes zwei Aufgaben: es muß zum einen Rechtsbefriedigung für den Bürger im Einzelfall herstellen und zum anderen als Kontrollinstanz gegenüber der Exekutive, also Regierung und Verwaltung, fungieren. In der Verfassungswirklichkeit zeigt sich seit langem, daß der für diese Aufgaben zuständige Petitionsausschuß des Bundestages aufgrund seiner geringen Wirkungsmöglichkeit dem verfassungsrechtlichen Auftrag nicht nachzukommen in der Lage ist.

Zur Verbesserung des Petitionswesens haben die drei Fraktionen in dieser Legislaturperiode Gesetzentwürfe vorgelegt, die eine Stärkung des Ausschusses vorsehen. Auf die Einführung eines Bürgerbeauftragten haben sie bewußt verzichtet, da auch die rechtlich umfassend ausgestatteten Institutionen eines solchen Beauftragten — die skandinavischen Ombudsmänner — die für unsere Reform gesteckten Ziele nicht ganz erfüllen können.

Abgesehen von den Problemen einer Übertragbarkeit anderer Modelle auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland wird bei den Plädoyers für einen Bürgerbeauftragten meist übersehen, daß sich die derzeitigen Schwierigkeiten des Petitionswesens nicht durch ein Nebeneinanderstellen von Ausschuß und Bürgerbeauftragtem lösen lassen. Da konkrete Analysen der parlamentarischen Situation in diesem Zusammenhang fast immer fehlen, kommen die sich bei einer Koexistenz beider Institutionen ergebenden Überschneidungen und Kompetenzstreitigkeiten nicht zur Sprache. Für den Bürger, der Rat sucht, wäre damit wenig erreicht, zumal ein Bürgerbeauftragter mit einem notwendigerweise großen Apparat in einem 60-Millionen-Staat nicht die „persönliche“ Anlaufstelle sein kann, wie das vielfach erwartet wird.

### **Udo Kempf: Der Petitionsausschuß als ausreichendes Kontrollorgan? Erwiderung auf R. Tesches Diskussionsbeitrag.**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/74, S. 27—29