

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Theodor Eschenburg
Der bürokratische Rückhalt

Reiner Jochimsen/Peter Treuner
Staatliche Planung
in der Bundesrepublik

B 9/74

2. März 1974

Theodor Eschenburg, Dr. phil., Professor für Politikwissenschaft; geb. 24. Oktober 1904, Studium der Geschichte, der Nationalökonomie und des Staatsrechts an den Universitäten Tübingen und Berlin, 1928 Promotion (Geschichte); 1929—1945 wiss. Referent und später Geschäftsführer in Industrieverbänden; November 1945 Staatskommissar für die Umsiedlung in Württemberg-Hohenzollern; 1947 Ministerialrat und Stellvertreter des Innenministers in Württemberg-Hohenzollern; 1951 Staatsrat; 1946 Lehrauftrag für Politik an der Universität Tübingen; 1949 Honorarprofessor; 1952 ord. Professor für Politikwissenschaft; seit 1973 eremitiert.

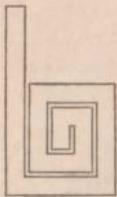
Veröffentlichungen u. a.: Das Kaiserreich am Scheidewege — Bassermann, Bülow und der Block, Berlin 1929; Der Beamte in Partei und Parlament, Frankfurt/M. 1952; Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955; Die deutsche Frage, München 1959; Der Sold des Politikers, Stuttgart 1959; Das isolierte Berlin, Tübingen 1960; Ämterpatronage, Stuttgart 1961; Probleme der modernen Parteifinanzierung, Tübingen 1961; Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1963²; Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, München, Bd. I: 1964; Bd. II: 1966; Bd. III: 1972; Die improvisierte Demokratie, München 1963; Über Autorität, Frankfurt 1965; Matthias Erzberger, München 1973. Mitherausgeber der „Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte“.

Reimut Jochimsen, Dr. rer. pol., Professor und Staatssekretär, geb. am 8. Juni 1933, Studium der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Bonn, Harvard, Freiburg, Bologna; Promotion und Habilitation in Freiburg; seit 1964 o. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften und Direktor des Seminars für Wirtschaftspolitik und Strukturforchung der Universität Kiel, seit 1970 Direktor des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel (z. Z. beurlaubt), 1970 bis 1973 Leiter der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt, seit Februar 1973 Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik. Versuch einer Neuorientierung im Bereich der normativen Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand, Veröffentlichungen der List-Gesellschaft, Bd. 21, Basel, Tübingen 1961; Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966; Ziele und Strukturen der Universität. Überlegungen zur Hochschulreform, Schriftenreihe Gegenwartsfragen, H. 18, (Hrsg. Der Landesbeauftragte für staatsbürgerliche Bildung in Schleswig-Holstein), Kiel 1968; Theorie und Praxis der Infrastruktur, hrsg. zus. mit U. E. Simonis, Materialband zur Tagung des Vereins für Sozialpolitik in Innsbruck, 30. 9. bis 2. 10. 1970 über „Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften“, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Nr. 54, Berlin 1970; Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie, hrsg. zus. mit H. Knobel, Neue wissenschaftliche Bibliothek Nr. 45, Köln 1971; Studienplatznachfrage und Absolventenbilanz einer Universität, Düsseldorf 1972 (mit H. Knobel, W. Ochel und V. Schmidt).

Peter Treuner, Dr. sc. pol., geb. 1938, Dipl.-Volkswirt, o. Professor für Raumordnung und Entwicklungsplanung an der Universität Stuttgart.

Veröffentlichungen u. a.: Zentrale Orte in ländlichen Räumen, Bad Godesberg 1967 (zus. mit R. Jochimsen); Die Kosten der Landschaftsstruktur, Bad Godesberg 1968; Gebietsreform und regionale Strukturpolitik — Das Beispiel Schleswig-Holstein, Opladen (zus. mit R. Jochimsen und P. Knobloch); Fragestellungen der empirischen Regionalforschung, in: Methoden der empirischen Regionalforschung, Hannover 1973.



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.

Der bürokratische Rückhalt

Westliche Militärregierungen und deutsche Verwaltung
nach dem Zusammenbruch

Nach der bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 stand die Staatsgewalt und damit auch die gesamte Behördenorganisation mit ihrem Personal in den vier Besatzungszonen zur Disposition der Okkupationsmächte. In den Westzonen ließen die Militärgouverneure die Behörden, soweit es sich nicht um Ämter handelte, die durch Kapitulation und Okkupation überflüssig geworden waren, im wesentlichen unverändert bestehen. Die Reichsverwaltung ging auf die Länder über: „Trotz Zerfall des Reiches, Auflösung Preußens und Zerstörung des nationalsozialistischen Systems waren die weitaus meisten Grundmauern mittlerer und unterer Staatlichkeit erhalten geblieben.“¹⁾ Das bedingte nicht gerade die Restauration der Institutionen der Weimarer Republik einschließlich der von ihr aus der Monarchie übernommenen, aber es erleichterte und förderte sie.

Zunächst besetzten die Militärregierungen die Leitungen in den Stadt- und Kreisverwaltungen. An deren Funktionsfähigkeit waren die Besatzungsmächte besonders interessiert, nicht nur weil sie eine dezentralisierte demokratische Ordnung von unten nach oben aufbauen wollten, sondern weil sie auf die unteren Verwaltungsbehörden in einem Gemeinwesen mit nahezu totaler Bewirtschaftung von Anfang an schlechthin angewiesen waren.

In zahlreichen kommunalen Bereichen hatten sich antifaschistische oder antinationalsozialistische Aktionskomitees spontan gebildet. Die alliierten Lokal- und Kreisbeauftragten hörten hinsichtlich der Personalbestellung teils deren empfehlenden oder warnenden Rat an, teils konsultierten sie Unverdächtige, vom

Hitlerregime verfolgte frühere Gewerkschaftsfunktionäre, Geistliche oder Personen, die den einmarschierenden Truppen ihre Stadt übergeben hatten. Die westlichen Alliierten verfügten aber auch über sogenannte „weiße Listen“. Diese waren aufgrund erstaunlicher Personenkenntnisse aufgestellt und kamen in erster Linie für die Besetzung von Spitzenstellen der Verwaltung in Betracht.

Die neu Ernannten rekrutierten sich aus den verschiedensten Berufen, aber nur zu einem geringen Teil aus dem öffentlichen Dienst. Es

Reimut Jochimsen/Peter Treuner

Staatliche Planung
in der Bundesrepublik S. 29

waren dann Beamte, die wegen Erreichung der Altersgrenze pensioniert oder von den Nationalsozialisten abgesetzt worden waren, manchmal auch aktive, die sich zur Partei in Distanz gehalten hatten und vielfach auf unscheinbaren Posten saßen. Entscheidender Wert wurde darauf gelegt, daß sie politisch unbelastet waren, nicht der Partei angehört oder keine wesentliche Amtsposition innegehabt hatten. Die Zahl derjenigen, die keine oder keine ausreichende Beschäftigung unmittelbar nach dem Zusammenbruch hatten, war groß, zumal sehr viele Betriebe und vor allem Organisationen aller Art nicht arbeiten konnten oder durften. Manche gaben ihren Posten wegen unzulänglicher Eignung, mangelnden Interesses oder wegen Konflikten mit der Militärverwaltung wieder auf, andere kehrten in ihren alten Beruf zurück oder ergriffen einen besseren Beruf. Die von den Alliierten eingesetzten Bürgermeister und Landräte mußten sich sehr bald zur Wahl stellen, und manche

Aus dem in Kürze im Seewald-Verlag, Stuttgart, erscheinenden Werk „Die zweite deutsche Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — Eine Bilanz“, hrsg. von Hans-Peter Schwarz und Richard Löwenthal, werden die beiden Beiträge dieser Ausgabe als Vorabdruck veröffentlicht.

¹⁾ Thilo Vogelsang in der Vortragsreihe „Westdeutschland zwischen 1945 und 1949 — Faktoren, Entwicklungen und Entscheidungen. Einführung in die Problematik“, in: Vjh. f. Zeitgesch., Jg. 1973, S. 170.

schieden aus diesem Anlaß aus. Andere behaupteten sich in ihrer Stellung oder wechselten in andere Verwaltungszweige über. Die von den Militärgouverneuren im Jahre 1945 bestellten Oberbürgermeister Klett von Stuttgart und Kalbfell von Reutlingen sind noch heute im Amt.

Der nächste Akt der Militärregierungen war die Besetzung der Zentralverwaltungen in den zum überwiegenden Teil neu- oder umgebildeten Ländern, in erster Linie die Bestellung von Ministerpräsidenten und Ministern.

Unter den zuerst Ernannten befanden sich aus der Zeit der Weimarer Republik: zwei Reichsminister — davon war der eine Finanzminister, der andere vor und nach seinem Ministeramt preußischer Oberpräsident gewesen —, zwei preussische Finanzminister, zwei württembergische Landesminister, ein Hamburger und drei Bremer Senatoren, davon einer schon aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, sowie Reichs- und Landtagsabgeordnete und zwei Mitglieder des Reichsrates, außerdem einige Regierungspräsidenten, Landräte und Oberbürgermeister sowie Hochschullehrer, Ministerialbeamte, darunter ein ehemaliger Staatsrat (oberster Beamter) im bayerischen Finanzministerium, schließlich verschiedene Richter. Unter diesen waren einige wenige, die bis zum Zusammenbruch amtiert hatten. Hinzu kamen Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre, Redakteure, Rechtsanwälte und Angestellte aus der Privatwirtschaft. Diejenigen, die in politischen Positionen gewesen waren, darunter die meisten Beamten, kamen aus der Deutsch-Demokratischen Partei, dem katholischen Zentrum, der ebenfalls katholischen Bayerischen Volkspartei und der Sozialdemokratie, einige auch aus der Kommunistischen Partei. Denn allen von den Militärgouverneuren zunächst eingesetzten Regierungen, mit Ausnahme der von Württemberg-Hohenzollern, gehörten zunächst Kommunisten an. Diese schieden aber gleich oder sehr bald aus, nachdem Koalitionsregierungen aufgrund von Parlamentswahlen gebildet worden waren. In der britischen Zone wurden sogar zwei ehemalige Deutschnationale, die von den Nationalsozialisten verfolgt worden waren, zu Ministern ernannt.

„Von den ersten durch die Amerikaner eingesetzten Minister-, Senats- (Bremen), Ober- und Regierungspräsidenten gehörten je ca. 30 Prozent zur SPD bzw. zu Zentrum/Bayerische Volkspartei/CDU, 17 Prozent waren ehemalige Liberale oder Deutschnationale; der Rest,

meist Beamte, gehörte zu keiner Partei... Von den Sozialdemokraten konnten nur Jacob Steffen (Innenminister in Rheinland-Pfalz) und Hermann Brill (Staatssekretär in der hessischen Staatskanzlei) nicht dem rechten Flügel zugerechnet werden.“²⁾ Die meisten der hier angeführten Amtsträger waren vom Hitlerregime abgesetzt gewesen, darunter auch Minister und politische Beamte, die rechtlich jederzeit entlassen werden konnten, zum Teil waren sie regelrecht verfolgt worden. Die überwiegende Mehrheit hatte im öffentlichen Leben der Weimarer Zeit eine Rolle gespielt. Sie lebten und wirkten auch jetzt in der Orientierung an — wenn auch durch Erfahrung modifizierten — Modellen der Reichsrepublik. Zwar war unter der Besatzungsherrschaft und unter dem Druck der Elendsverhältnisse streng rechtsstaatliches Verhalten zunächst vielfach kaum möglich. Doch stellte sich sehr schnell das Bedürfnis nach legalen Grundlagen ein. Man bediente sich weitgehend der Gesetze von vor 1933, aber auch derer aus dem Dritten Reich, nachdem sie von den ausgesprochen nationalsozialistischen Bestimmungen gesäubert waren.

Die Mehrheit der Neuernannten hatte vor 1933 Behörden in größerem oder kleinerem Bereich geleitet. Zumindest waren sie gewohnt, mit juristisch oder fachlich besonders ausgebildeten Beamten zusammenzuarbeiten, zudem waren sie überzeugt, in ihrer neuen Amtstätigkeit auf diese geradezu angewiesen zu sein. Daß die neuen Minister ihre Behörden nach Möglichkeit mit Berufsbeamten besetzten, lag daher nahe. Diese, einmal bestellt, zogen weitere nach. Das Reservoir an geeigneten, ordnungsgemäß pensionierten, vom Dritten Reich abgesetzten oder verfolgten Beamten war aber an vielen Stellen bald erschöpft, zumal wegen großer Verkehrs- und Unterbringungsschwierigkeiten sowie strenger Zonenabspernung nur die im näheren örtlichen Bereich wohnenden Beamten zur Verfügung standen.

Die Behördenchefs entschieden nicht allein über Bestätigung oder Bestellung, sondern bedurften der ausdrücklichen Genehmigung der zuständigen Militärbehörden. Diese prüften anhand von umfangreichen und komplizierten Fragebogen; der amerikanische enthielt 130 Fragen³⁾.

²⁾ Lutz Niethammer, Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes, in: Vjh. f. Zeitgesch., Jg. 1973, S. 180.

³⁾ Abgedruckt bei Ernst von Salomon, Der Fragebogen, Hamburg 1951.

Die Entnazifizierung als Instrument alliierter Reformpolitik

Auf den Konferenzen von Jalta und Potsdam war, vor allem auf amerikanisches Drängen hin, die Entnazifizierung als eine Hauptaufgabe der Besatzungspolitik bestimmt worden. Unter Entnazifizierung wurde die völlige Ausrottung des Nationalsozialismus verstanden, und zwar einmal durch Auflösung aller nationalsozialistischen Organisationen und Beschlagnahme ihrer Vermögen, zum anderen durch Aufhebung der von nationalsozialistischen Intentionen bestimmten gesetzlichen Bestimmungen und zum dritten durch Säuberung aller öffentlichen Dienststellen sowie des Kultur- und Wirtschaftslebens von Nationalsozialisten und mit dem Nationalsozialismus Sympathisierenden — mit Ausnahme der nur nominellen Parteimitglieder.

In der Kontrollratsdirektive Nr. 24 vom 12. Januar 1946 waren 99 Kategorien von „Nationalsozialisten, Militaristen und höheren Beamten bis zu den Bürgermeistern und Landräten“ aufgeführt. Beispielsweise war ein Veterinärarzt in einem Landkreis oder ein Oberinspektor an einem Finanzamt, der eine lokale Parteifunktion ausgeübt hatte, ebenso erfaßt wie ein parteiloser Ministerialrat in einer obersten Reichsbehörde oder ein Oberrat⁴⁾. Sie alle waren in den Anklagezustand versetzt; für sie bestand Berufsverbot bis zur Entlastung. In Umkehrung der Grundsätze des deutschen Strafrechts galt eine Schuldvermutung, von der sich die Betroffenen zu entlasten hatten — erst gegenüber der Militärverwaltung und später gegenüber von den Landesregierungen eingesetzten deutschen Spruchkammern, die unter Aufsicht der Militärregierung fungierten. Die besonderen Sühnemaßnahmen für Beamte reichten von der Entlassung ohne Pension bis zur Wiedereinstellung in den Dienst auf Bewährung.

In der amerikanischen Zone wurde die Entnazifizierung am strengsten gehandhabt. Frühzeitig und gründlich hatte man in den Vereinigten Staaten mit einer umfassenden Vorbereitung der Okkupationspolitik in Deutschland begonnen. Eine Fülle von Veröffentlichungen über die Behandlung der Deutschen nach der Niederlage war erschienen. Einmal sollte schon aus Sorge vor Obstruktion und organisiertem Widerstand eine sofortige Säu-

berung des öffentlichen Dienstes erreicht werden. Darüber hinaus war die dauernde, einwandfrei gesicherte Pazifizierung Deutschlands auch durch eine grundlegende gesellschaftliche Umstrukturierung, durch „Einebnung der sozialen Pyramide“, ein Hauptziel der amerikanischen Besatzungspolitik. Der Morgenthauplan hatte eine sehr weitgehende Entindustrialisierung und Reagrarisierung vorgesehen. Dieser Plan stieß jedoch sofort auf starken Widerstand in der amerikani-

INHALT

Westliche Militärregierungen und deutsche Verwaltung nach dem Zusammenbruch	S. 3
Die Entnazifizierung als Instrument alliierter Reformpolitik	S. 5
Die alte Bürokratie faßt wieder Fuß ..	S. 8
Das Überleben der konservativen Bürokratie der Weimarer Republik ..	S. 10
Die Nationalsozialisten und der Konservatismus in der Verwaltung ..	S. 15
Der Abschluß der Entnazifizierung und der Artikel 131 GG	S. 16
Das Scheitern der alliierten Reformbestrebungen im Vereinigten Wirtschaftsgebiet	S. 17
Der Aufbau der Bundesverwaltung ..	S. 23
Verwaltungskontinuität und das Wiederaufleben der Reformdiskussion	S. 25

schen Regierung, aber auch bei den Engländern. Als eine humanere Lösung galt die institutionelle und personelle Entnazifizierung, für die die offizielle deutsche Bezeichnung „Befreiung vom Nationalsozialismus und Militarismus“ lautete.

Die Beseitigung der nationalsozialistischen Elite allein schien jedoch nicht auszureichen. Dem Nationalsozialismus, so sah es die amerikanische Besatzungsmacht, hatten entscheidend die antidemokratischen, autoritären, konservativen Kräfte zur Macht verholfen. Woodrow Wilsons Versuch, die Voraussetzung für eine Demokratisierung Deutschlands durch Abdankung des Kaisers und Einführung einer demokratischen Verfassungsordnung zu schaffen, galt als gescheitert. Die konservati-

⁴⁾ Lutz Niethammer, Entnazifizierung in Bayern. Säuberung und Rehabilitierung unter amerikanischer Besatzung, Frankfurt a. M. 1972, S. 540.

ven Kräfte — Adelige, Großlandwirtschaft, eben die „Junker“, und Großkapital, Offizierskorps und Bürokratie — hätten die Revolution von 1918 unterminiert und die demokratische Entwicklung blockiert. Die kaiserlichen Offiziere seien zur Kernorganisation der neuen Wehrmacht geworden. Junker hätten sich mit der „aus vorindustriellen Schichten stammenden Bürokratie als dem höchsten Prestigeelement des Bürgertums“ verbunden⁵⁾. Diese Kontinuität der preußisch-deutschen Machtorganisation, die sich von der Monarchie über die Weimarer Republik bis zum Dritten Reich behauptet hatte, von Grund auf und dauernd zu beseitigen, galt als die entscheidende Aufgabe. Deutschland war ein Beamtenstaat; das Beamtentum hatte vor dem nationalsozialistischen Regime kapituliert, um im Dienst zu bleiben. Würde mit dem traditionellen Beamtentum aufgeräumt werden, dann könnte auf diese Weise eine grundlegende Änderung des Staatscharakters erreicht werden.

Die personelle Entnazifizierung sollte zugleich Sühne, Sicherung gegen Wiederaufleben des nationalsozialistischen Regimes und Voraussetzung für einen vollständigen demokratischen Neuaufbau der deutschen Gesellschaft sein. In der Stunde Null sollte ein Vakuum im gesamten öffentlichen Dienst geschaffen werden. Dieses Vakuum war dann durch einwandfrei Unbelastete, ohne Rücksicht auf Vorbildung, Eignung und Bereitschaft, auszufüllen. Die revolutionäre Umwandlung durfte den Deutschen nicht überlassen werden; Willkür, vor allem Lynchjustiz, sollte nicht geduldet werden. Man hat später von einer „Revolution durch Dekret“ gesprochen.

Der amerikanische Plan in seinen gigantischen Ausmaßen war praktisch nicht zu bewältigen. Die Spruchkammern brauchten Jahre für ihre in gerichtlichen Verfahren zu treffenden Entscheidungen. In der amerikanischen Zone fielen 27 Prozent der über 18 Jahre alten Bevölkerung unter die Kontrollratsdirektive Nr. 24⁶⁾: „Die schematischen Entnazifizierungsmethoden der Militärregierung hätten bei den deutschen Demokraten aller politischen Richtungen Ablehnungskritik aus-

gelöst. Diese hatten nie beabsichtigt, die Masse der kleinen Nazis in die politische Säuberung mit einzubeziehen.“⁷⁾

Nach einer besonderen amerikanischen Bestimmung durften die vom Entnazifizierungsgesetz Betroffenen bis zur Spruchkammerentscheidung keine andere Tätigkeit ausüben als gewöhnliche Arbeit (Berufsverbot). Da aber eine Vielzahl von öffentlichen Bediensteten, soweit sie nicht offenkundig belastet waren, bisher unterhalb der hohen Stellungen in der Verwaltung weitergearbeitet hatten, bewirkten diese Maßnahmen geradezu eine Lähmung des ganzen administrativen Bereichs.

Von Personen, die im Mai 1945 im Dienst des Landes Hessen standen, sind aus politischen Gründen am 1. Mai 1946 75,3 Prozent Beamte, 34,5 Prozent Angestellte und 15,4 Prozent Arbeiter entlassen worden⁸⁾. Der württemberg-badische Ministerpräsident Reinhold Maier schreibt in seinen Erinnerungen „Ende und Wende“: „Nach den sogenannten Flugtagen der letzten Woche mußten z. B. in Schwäbisch-Gmünd das Finanzamt und die Kreisbank geschlossen werden aus Mangel an Beamten. Das Württembergische Finanzministerium, das ich übernehmen soll, besitzt von allen akademisch Gebildeten nur noch einen einzigen Regierungsrat. Es wurden z. B. drei Ministerialräte, sämtliche von uns vor 1933 befördert, welche nie Parteimitglied waren, durch die Militärregierung entlassen.“⁹⁾

Beim Einmarsch der alliierten Truppen hatte sich die öffentliche Organisation in einem chaotischen Zustand befunden. Die Verwaltungsbedürfnisse waren immens gestiegen, allein schon durch die Kontrolle und Interessen der Besatzungsorganisation. Angehörige der Militärregierung konnten zwar Weisungen erteilen, aber sie vermochten sie mangels Kenntnis von Sprache und Verhältnissen nicht auszuführen. Die Besatzungsbehörden, auch die amerikanischen, hatten bisher, soweit es angängig war, Experten bevorzugt. Zwischen den ständig wachsenden administrativen Bedürfnissen und den Entnazifizierungsforderungen setzte nunmehr ein schwerer Interessenkonflikt ein. Die amerikanische Militärregierung mußte auf Weisung Washingtons und unter dem Druck der öffentli-

⁵⁾ Talcot Parsons zit. bei Ralf Dahrendorf, Demokratie und Sozialstruktur in Deutschland, in: Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart, München 1961, S. 265.

⁶⁾ Justus Fürstenau, Entnazifizierung. Ein Kapitel deutscher Nachkriegspolitik, Berlin u. Neuwied 1969, S. 72.

⁷⁾ Ebenda, S. 50.

⁸⁾ Deutschland-Jahrbuch 1949, hrsg. v. Klaus Mehnert u. Heinrich Schulte, Essen 1949, S. 107.

⁹⁾ Reinhold Maier, Ende und Wende. Das schwäbische Schicksal 1944—1946. Briefe und Aufzeichnungen, Stuttgart und Tübingen 1946, S. 349 ff.

chen Meinung im eigenen Land unnachsichtig vorgehen. Gegen militärische und zivile Beauftragte der Militärregierung, die im Interesse einer funktionsfähigen Verwaltung Ausnahmen gemacht hatten, wurde scharf eingeschritten. Doch selbst die Amerikaner mußten von ihren Grundsätzen abweichen, so bei höheren technischen Beamten der Eisenbahn und der Post, dann bei Hochschullehrern, um eine Vielzahl von vakanten Lehrstühlen zu besetzen. Die Verhältnisse der amerikanischen Zone änderten sich im ganzen erst zu Beginn des Jahres 1947, nachdem die Spruchkammern in zunehmendem Ausmaß wegen Rang und Stellung belastete Beamte als Mitläufer eingestuft hatten. Diese konnten mit Zustimmung der Militärregierung eingestellt werden und wurden sofort von der Verwaltung aufgesogen.

Die englischen Militärbehörden, die nicht unter so starkem Druck der öffentlichen Meinung ihres Landes standen wie die amerikanischen, verhielten sich in der Entnazifizierung korrekt, aber tendierten zur milden Interpretation. In dem Konflikt zwischen Entnazifizierungsansprüchen und Verwaltungsinteresse entschieden sich die Engländer für das letztere, vor allem im Ruhrgebiet mit seinen chaotischen Zuständen. Die neu eingerichteten zentralen Zonenämter besetzten sie überwiegend mit bisherigen Reichsbeamten.

In der französischen Zone lagen die Verhältnisse, weil es sich um drei kleine Länder handelte und es fast keine Großstädte gab, einerseits einfacher als in den beiden anderen Westzonen, andererseits schwieriger, weil diese Zone von dem selbst schwer notleidenden Frankreich stark ausgebeutet wurde. Die Militärregierung beurteilte aufgrund ihrer bürokratischen Erfahrung das Entnazifizierungsverfahren in seiner Handhabung und Auswirkung sowie in seinen Chancen skeptisch. Dank der eigenen Amtstradition bejahten sie die Institution des Berufsbeamtentums, wenn sie auch der konservativen Einstellung des deutschen Beamten mißtrauten. In der Militärregierung saßen verwaltungserfahrene Beamte, so Präfekten und Unterpräfekten, sogar einige *Inspecteurs des finances*. Diese stellten an die deutsche Administration hohe Ansprüche. Auf ihrem Gebiet qualifizierte, kundige und findige deutsche Beamte fanden eher Verständnis und Respekt bei ihren französischen, in gleichen Kategorien denkenden Partnern als Laien, die sich erst einarbeiten mußten. Hohe Reichs- und Landesbeamte, z. B. Ministerialdirektoren und Staatssekretäre sowie

durch nationalsozialistische Aktivität Belastete, ließen allerdings weder die Landesregierungen noch die französischen Militärregierungen zu. Wohl aber passierten die Prüfung der französischen Behörden deutsche Beamte, die im vom Hitlerregime annektierten Elsaß überwiegend normale Verwaltungsarbeit geleistet hatten. Selbst Kriegsverwaltungstätigkeit im besetzten Frankreich war nicht ohne weiteres Hinderungsgrund. Carlo Schmid, von Haus aus Richter und Universitätsdozent, seit Herbst 1945 Regierungschef in Württemberg-Hohenzollern, war Oberkriegsverwaltungsrat in Lille gewesen. Die Franzosen stellten sogar einige Nationalsozialisten ein, die es nicht nur nominell waren, weil diese als besonders gefügig galten. Eben wegen des Gefügigkeitsverdachts versuchten sich die deutschen Ämter gegen deren Einstellung zu wehren oder die Betreffenden administrativ zu isolieren. Es kam auch vor, daß mit besonders versierten, aber belasteten Beamten unter stillschweigender Duldung der französischen Behörden Werkverträge abgeschlossen wurden und diese Beamten im allgemeinen Verkehrsverkehr nicht in Erscheinung traten. Die französischen Besatzungsbehörden, aber auch die Regierung in Paris, waren an einer leistungsfähigen, gleichsam administrativ autarken Verwaltung in den Ländern ihrer Zone besonders interessiert, weil sie, von Rheinbundvorstellungen ausgehend, diese Länder an ihren Grenzen in Selbständigkeit und Isolierung gegenüber den anderen deutschen Ländern erhalten wollten und zunächst entschiedene Gegner der Bildung eines westdeutschen Staates waren.

Das Entnazifizierungsgefälle in der Abstufung zwischen der französischen, englischen und amerikanischen Zone führte dazu, daß die betroffenen Beamten in die jeweils günstigere Zone drängten. Während in allen drei Zonen zunächst die Nachfrage das Angebot überstieg, trat besonders in der französischen, aber auch in der englischen Zone nunmehr der umgekehrte Zustand ein. Dadurch war eine schärfere Auslese möglich. Sehr bald waren in den Ministerien und großen Behörden die Personalreferate mit früheren Beamten besetzt — dies schon wegen der komplizierten beamten- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen. Minister legten auf geschultes Personal Wert. Manche griffen auf ihr früheres Personal aus der Zeit vor 1933 zurück oder auf solche, die sie im Dritten Reich geschützt oder ihnen geholfen hatten. Wieder amtierende Beamte zogen noch nicht beschäftigte nach

sich. Familienverbindungen, Solidaritätsbeziehungen aus der Studentenzeit — vor allem bei Angehörigen von Korporationen —, während der Verfolgung, aus gemeinsamem Amts- und Wehrdienst sowie aus Kriegsgefangenschaft spielten eine Rolle. Solidarisches Standesbewußtsein der Wiederamtierenden verband sich mit den Interessen der Ausgeschlossenen, schwer um ihre bürgerliche Existenz Ringenden. Diese zu erhalten oder wie-

derherzustellen war ein gemeinsamer elementarer Drang. Zudem war man in der Korruption mit Hilfe von Natural- und Dienstleistungen nicht gerade zimperlich. Sie war bei der totalen knappsten Bewirtschaftung ohnehin stark verbreitet. Aber die Entnazifizierung war, soweit es sich nicht um offenkundig Belastete handelte, in weiten Kreisen unpopulär; deren Umgehung galt nicht als anrühlich, sondern wurde gefördert.

Die alte Bürokratie faßt wieder Fuß

Mit der Wiederkehr deutscher normaler administrativer Bedürfnisse wuchs der Bedarf an Personal, vor allem in der allgemeinen und in der Finanzverwaltung. Andererseits entstand ein zusätzlicher Bedarf, weil viele Außenseiter bei der seit Sommer 1948 wieder einsetzenden Wirtschaftsbelebung in ihre alten Berufe zurückgingen, sei es in private Unternehmungen und Verbände, sei es in eine freiberufliche Tätigkeit. Manche glaubten, in anderen Bereichen bessere Chancen zu sehen als im öffentlichen Dienst. Auch in der englischen und französischen Zone waren Außenseiter im öffentlichen Dienst tätig, aber die Quote war geringer als in der amerikanischen.

Sicherlich sind Außenseiter ebenfalls befördert worden und noch bis zur Erreichung der Altersgrenze im Amt geblieben, aber vielfach hatten die ausgebildeten Beamten die besseren Aussichten und sorgten dafür, daß dies prinzipiell so blieb.

Die Partner der Zonen-, Landes- und Kreisgouverneure waren die einzelnen Minister, in erster Linie die Regierungschefs sowie die Bürgermeister und Landräte. Sie waren jenen gegenüber im System der Auftragsverwaltung, wie sie damals bestand, die Verantwortlichen, mußten für ihr Personal einstehen. Aus dieser Verantwortlichkeit der jeweils oberen Amtsträger, die von den Militärbehörden vielfach rigoros geltend gemacht wurde, ergab sich deren Interesse an qualifiziertem Personal. Das führte aber auch zur Restauration streng hierarchischer Gliederung und Verfahrensweisen der Behörden sowie des Senioritätsprinzips, in die sich einzufügen der Berufsbeamte gelernt hatte. Soviele die Militärregierungen von Demokratisierung redeten und so sehr es für manche ihrer Angehörigen ein ernsthaftes Anliegen war, sie haben,

was durch diese Konstruktion der Zusammenarbeit bedingt war, in starkem Maße die Rehierarchisierung der Behörden nach 1945 bewirkt.

Gewiß gab es Ideen und Pläne zur Neuordnung und Umgestaltung von Institutionen und Verfahren, auch der Verwaltung und des Personalwesens im öffentlichen Dienst, aber ihnen fehlte, soweit sie überhaupt aufkamen, Stoßkraft sowie Resonanz. Abgesehen davon, woher sollten die Ideen und Pläne kommen, da Publikationen und öffentliche Diskussionen im Dritten Reich unterdrückt wurden? Das durch die Entnazifizierung mögliche Vakuum hätte Gelegenheit bieten können, die personellen Voraussetzungen für grundlegende Reformen zu schaffen, aber zu dessen Ausfüllung durch Außenseiter bestand bei den deutschen Behördenchefs kaum Neigung.

In der Notlage der ersten Nachkriegsperiode hätte es auch ein großes zusätzliches Risiko bedeutet. Die entscheidende Aufgabe erschien zunächst, das wachsende Elend zu bändigen, um eine Basis für den Anfang des Wiederaufbaus zu finden. Das war „die Forderung des Tages“. Zumindest, was die Staatsorganisation im ganzen anging, war man bis weit in die Kreise der Sozialdemokratie, deren rechter Flügel maßgeblich, wenn nicht führend in den Regierungen saß, auf Restauration eingestellt und nicht auf revolutionäre Impulse eingestimmt — ohne sich dessen ideologisch in langfristigen Perspektiven bewußt gewesen zu sein. Dabei bedeutete Restauration, sofern das Wort überhaupt gebraucht wurde, Anknüpfung an die Weimarer Republik, was als ganz legitim erschien. Die Verwaltung der Weimarer Republik war auch in der großen Krise Anfang der dreißiger Jahre intakt geblieben. Deshalb bediente man sich jetzt der aus dieser Zeit überkommenen Institutionen

und Verfahren. Sie waren dem noch vorhandenen fachkundigen Personal geläufig. Mag sein, daß die scheinbare oder tatsächliche Dienstleistung damals überschätzt worden ist, aber sie galt unter den positiven Auslesekriterien als eines der wichtigsten.

Seit Mitte 1947 wurden junge Anwärter, die die vorgeschriebene Ausbildung abgeschlossen hatten, neu eingestellt, und zwar meist unter strenger Beachtung der Laufbahnvorschriften. So wuchsen die neuen Berufsbeamten in eine nunmehr bestehende Organisation hinein.

Ende 1947/Anfang 1948 verfügten Länder und Gemeinden wieder über einen kompletten, intakten Verwaltungsapparat, der vorwiegend, wenn nicht gar überwiegend mit Berufsbeamten besetzt war. Wenn die Landesregierungen langsam zunahmen, aber unaufhaltsam Selbständigkeit gegenüber den Militärbehörden gewannen, so war das nicht zuletzt der funktionierenden Verwaltung zu verdanken. Dem Ansehen der neuen oder wiederhergestellten demokratischen Ordnung, wie sie zu jener Zeit verstanden wurde, kamen die Leistungen der öffentlichen Organisation zugute.

Von Regieren konnte nicht viel die Rede sein. Dazu wäre eine Auftragsverwaltung selbst bei zunehmender Autonomie unter Besatzungskontrolle nicht in der Lage gewesen. Aber schon die Wiederherstellung einer geordneten Verwaltung, die auch Voraussetzung für den nach chaotischen Zuständen mit der Erhardschen Währungsreformpolitik 1948 einsetzenden Wirtschaftsaufschwung war, bedeutete eine organisationspolitische Leistung. Man hatte Kontinuität erreicht, aber damit auch ein gewisses Maß von Konservativität, deren man sich weithin nicht bewußt war und die breite Kreise zumindest nicht störte. Selbst wo sich in der praktischen Politik Ansätze zu grundlegenden gesellschaftspolitischen Änderungen zeigten, hemmten oder hinderten sie die Besatzungsmächte.

Seit Herbst 1948 bestand eine wirtschaftliche Vereinigung der britischen und amerikanischen Zone mit eigenen Behörden (Bizone). Daraus entstand in Frankfurt/M. eine provisorische Wirtschafts-, Finanz- und Verkehrsre-

gierung (Verwaltungsrat), die von einer CDU-FDP-Mehrheit gewählt war, mit parlamentarischer (Wirtschaftsrat) und föderativer (Länderrat) Vertretung. An der Spitze der einzelnen Verwaltungen, aus denen später entsprechende Bundesministerien hervorgegangen sind, standen vorwiegend ehemalige Beamte aus den Reichsbehörden, die im Dritten Reich aus dem Dienst entlassen oder ausgeschieden waren. Oberdirektor, also Vorsitzender des Verwaltungsrates, war der frühere Staatssekretär Pünder in der Reichskanzlei Brünnings. Er war aus dem Reichsfinanzministerium hervorgegangen. Es lag nahe, daß die neuen Direktoren aufgrund ihrer Personenkenntnis Laufbahnbeamten, auch solche, die bis 1945 im Dienst geblieben waren, heranzogen.

Ein ähnlicher Prozeß wiederholte sich bei Einrichtung der obersten Bundesbehörden seit Herbst 1949. Unter den Bundesministern waren einige im Dritten Reich entlassene Beamte; dies galt vor allem für die Mehrheit der Staatssekretäre. Adenauer, der seit 1906 Beigeordneter, von 1917 bis 1933 Oberbürgermeister von Köln gewesen war, legte großen Wert darauf, daß die Staatssekretäre aus dem Berufsbeamtentum hervorgegangen waren und wurde darin von seinem engsten Mitarbeiter, dem Ministerialdirektor und späteren Staatssekretär Globke, mit dessen großer Personalkenntnis unterstützt. Gerade diese Art von Beamten im Bund, die aus den früheren obersten Reichs- und Landesbehörden kamen, haben die Wiedereinsetzung von Laufbahnbeamten entscheidend bewirkt. Sie wollten damit nicht einer Pfründenpolitik, einer irgendwie gearteten Wohltätigkeit Vorschub leisten, auch wenn Kollegialitätsmotive mitgesprochen haben mögen. Doch an die Beamten in den ersten Stadien des Wiederaufbaus wurden im allgemeinen sehr hohe Ansprüche gestellt. So kehrte die ehemalige Bürokratie zum guten Teil in den öffentlichen Dienst zurück; es gab zwar auch Außenseiter, die blieben, vor allem im erst später eingerichteten Auswärtigen Amt. Aber die Amtsstellen waren überwiegend wieder von Laufbahnbeamten besetzt, darunter nunmehr viele, die im Dritten Reich, wenn auch nicht in Spitzenstellen, Dienst geleistet hatten.

Das Überleben der konservativen Bürokratie in der Weimarer Republik

Der Verdacht kann aufkommen, daß nach 1945 ein beachtlicher Teil des nationalsozialistischen Beamtentums wieder in den öffentlichen Dienst übernommen worden ist. Aber ein nationalsozialistisches Beamtentum im Sinne einer dem „Führer“ unbedingt verpflichteten Gefolgschaft hat es trotz gläubigem, erzwungenem oder opportunistischem Mitmachen nicht gegeben. Hitler mußte nach der Machtergreifung 1933 den weitaus größeren Teil der Beamtenschaft der Weimarer Republik im Dienst belassen. Diese hatte ihrerseits die Beamten der konstitutionellen Monarchie 1918/19 nahezu vollständig übernommen.

Carl Gottlieb Suarez, Justizberater Friedrichs des Großen und Schöpfer des Preußischen Landrechts von 1794, soll gesagt haben, die Elite des Beamtentums habe als Diener des Staates die festen Traditionen der Verwaltung auch gegen Schwäche und Willkür der Monarchie zu vertreten und auf diese Weise in einem Staat ohne Grundverfassung diese zu repräsentieren¹⁰⁾. Das Beamtentum, vor allem in der Verwaltung, fühlte sich und galt in der konstitutionellen Monarchie als Repräsentant, als ein „Organ des Staates“¹¹⁾, eben im Sinne, daß die „feste Verfassung eine gute Verwaltung wäre“¹²⁾. Das Bismarcksche Reich war ein Beamtenstaat: „Der Staat sind die Beamten“¹³⁾. Die Qualifikation dieses Beamtentums mit seiner administrativen Fähigkeit, seiner Unbestechlichkeit und strengen Disziplin wurde auch von Gegnern des Bismarckschen Systems und ebenso international anerkannt. Die Qualifikation und die herausgehobene Stellung schienen den im Korpsgeist ausgeprägten Stolz zu rechtfertigen. Das Beamtentum war in seiner politischen und ge-

sellschaftlichen Homogenität wie in seinem großen Sozialprestige und seinen elitären Ansprüchen ein sich vom übrigen Volkskörper abhebender Stand.

Auf Einstellung und Beförderung hatte in der Monarchie keine Partei, auch die Konservative nicht, irgendwelchen Einfluß. Unbedingte Voraussetzung war „rückhaltlose Hingabe an die Krone“. Für Homogenität sorgten die für Einstellung und Beförderung Zuständigen, in Preußen in erster Linie die Regierungspräsidenten. Die Auslese richtete sich, vor allem in der großen preußischen Verwaltung, nach bestimmten gesellschaftlichen Kriterien wie Herkunft (wobei Adlige bevorzugt wurden) und Ausbildung (Juristenmonopol). Maßgeblich war die Zugehörigkeit zu angesehenen Studentenkorporationen, in erster Linie den Korps, außerdem für die Militärtauglichen, die Zugehörigkeit zum Reserveoffiziersstand mit einem Vorrang der Garderegimenter. Der Korporationsnepotismus spielte eine beachtliche Rolle. Unter Beachtung dieser Kriterien wurde eine strenge Auslese getroffen. Mit einer solchen Einschränkung kann man von einer „Leistungsbürokratie“¹⁴⁾ reden. Otto Braun, von 1920 bis 1932 mit kurzen Unterbrechungen sozialdemokratischer preußischer Ministerpräsident, sagt in seinen Erinnerungen: „So sehr auch im alten Preußen bei der Auswahl für leitende Posten die konservative Patronage (gesellschaftliche, nicht parteipolitische) ausschlaggebend war, so wurden doch für die Arbeitsposten der Ministerien, d. h. für die Hilfsarbeiter und vortragenden Räte, in der Regel die bestqualifizierten, fähigsten Beamten aus der Provinz herangezogen. Diese Leute wußten viel und konnten etwas. Denn man mag politisch die reaktionäre Einstellung und den militanten Bürokratismus der alt-preußischen Verwaltung noch so sehr verurteilen, wenn sie gleichwohl in administrativer Hinsicht funktionierte, so verdankte sie das nicht zum geringsten ihrer unbestechlichen und bei aller Einseitigkeit gut durchgebildeten Beamtenschaft.“¹⁵⁾

Wohl gab es eine negative parteipolitische Ämterpatronage. Katholiken, soweit sie sich

¹⁰⁾ Fritz Hartung, Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, in: Staatsbildende Kräfte der Neuzeit. Gesammelte Aufsätze, Berlin 1961, S. 225.

¹¹⁾ Arnold Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, Berlin u. Leipzig 1928, S. 12 u. 126; und: Die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts und die Bedeutung des Beamtentums im Staat der Gegenwart, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, hrsg. v. Gerhard Anschütz u. Richard Thoma, Bd. 2, Tübingen 1932, S. 4.

¹²⁾ Fritz Fleiner, Schweizer Staatsrechtslehrer, der als Tübinger und Heidelberger Universitätslehrer das kaiserliche Deutschland gut kannte, in einem Vortrag über „Deutschlands Verfassungswandlung“ (1939), in: Fritz Fleiner, Ausgewählte Reden und Schriften, Zürich 1941, S. 401.

¹³⁾ Ebenda, S. 396.

¹⁴⁾ Fritz Marx Morstein, Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum, Neuwied 1959, S. 88 ff.

¹⁵⁾ Otto Braun, Von Weimar bis Hitler, New York 1940, S. 50.

nicht als einwandfrei konservativ erwiesen, und Linksliberale waren diskriminiert. Sie gingen, soweit sie sich für den öffentlichen Dienst interessierten, in die Kommunalverwaltung und Justiz. Sozialdemokraten waren ausgeschlossen. Außenseiter waren in der Bürokratie eine ganz seltene Erscheinung. Die Beamtenschaft war die „Partei des Königs“ und „diente dem Volk durch ihn“¹⁶⁾.

Die Beamten hatten sich 1918, vom Treueid gegenüber dem Monarchen entbunden, den Volksbeauftragten zur Verfügung gestellt, und diese hatten sie bereitwillig übernommen. Ebert hatte am 9. November in einem Aufruf an die Beamten appelliert, „aus Liebe zu unserem Volk“ auf ihren Posten zu bleiben. „Ein Versagen der Organisation in dieser schweren Situation würde Deutschland der Anarchie und dem schrecklichen Ende ausliefern“¹⁷⁾. Gerade in der Zeit des Waffenstillstandes und des Friedensschlusses, aber auch wegen der Demobilmachung mit ihren weitgreifenden und einschneidenden Krisenerscheinungen mußte der Staatsapparat intakt bleiben. Nur durch eine funktionsfähige Staatsorganisation glaubte man dem Bolschewismus, vor dem eine stark verbreitete, wenn auch vielleicht übertriebene Angst bestand, wirksam entgegentreten zu können. Die Einheit des Reiches konnte bei den partikularistischen, wenn nicht gar separatistischen Tendenzen in Oberschlesien, Bayern, im Rheinland und bei der Gefährdung durch den Friedensvertrag, vor allem von seiten Frankreichs, nur so erhalten werden. Die Bannung dieser Gefahr, die Bewahrung der nationalen Existenz, hatte mit Ausnahme verfassungspolitischer Grundtendenzen den Vorrang vor allen anderen Zielen. Auch dies schien für die Unentbehrlichkeit des alten Beamtentums zu sprechen, das sich auf den Boden „der neuen Tatsachen gestellt hatte“.

Die Sozialdemokratie, unter den Parteien die entschiedenste Verfechterin des Parlamentarismus, war im Krieg auf eine evolutionäre Parlamentarisierung, der mit der Zeit eine Demokratisierung folgen würde, eingestellt. Sie war aber auf einen Umsturz, wie er im November 1918 eintrat, in keiner Weise vorbereitet. Es fehlte ihr auch das Reservoir an geeignetem Personal. „Wir haben keine hundert Leute, mit denen man auch nur die allerwich-

tigsten Posten besetzen könnte.“¹⁸⁾ Die Sozialdemokratie war grundsätzlich Gegner des Berufsbeamtentums¹⁹⁾, machte aber seit der Jahrhundertwende davon nicht mehr viel Aufhebens. In der Weimarer Nationalversammlung trat sie unter dem Druck der Verhältnisse für die Aufrechterhaltung des Berufsbeamtentums ein, während nur noch die Unabhängige Sozialdemokratische Partei (USPD), der linke Flügel, der sich 1917 von der SPD abgespalten hatte, dessen Abschaffung verlangte. Die Wahrung „der administrativen Kontinuität“²⁰⁾ in der Jahreswende 1918/19 wird historisch nicht bestritten, wohl aber ist gerade in der neuen Literatur umstritten, ob die Sozialdemokratie durch die unterlassene Unterbrechung, eben durch den prinzipiellen Verzicht auf Demokratisierung der Verwaltung, gezeigt hat, daß sie die „revolutionäre Entscheidungssituation“ nicht erfaßt und genutzt hat, daß sie nicht mit revolutionärem Elan in das Machtvakuum gestoßen ist²¹⁾. Der radikale Sozialist Gustav Landauer schrieb am 12. November 1918 aus Schwaben einem Berliner Freund: „Ich bin noch sehr unzufrieden mit Berlin — mit Eurer verfluchten Kontinuität.“²²⁾

Das Gros vor allem der höheren Beamten in der Weimarer Republik wollte unpolitisch sein, sich parteiunabhängig verhalten. Hier wirkte noch die monarchische Beamtentradition nach. Gegenüber einem abstrakten Staat

¹⁸⁾ Zit. bei Gerhard Schulz, Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik, Bd. 1: Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919—1930, Berlin 1963, S. 53.

¹⁹⁾ Erfurter Programm von 1891: „Wahl der Behörden durch das Volk, Verantwortlichkeit und Haftbarkeit derselben“, in: Deutsche Parteiprogramme, hrsg. v. Wilhelm Mommsen, München 1960, S. 351.

²⁰⁾ Wolfgang Runge, Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung des politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, in: Industrielle Welt, Bd. 5, Stuttgart 1965, S. 17.

²¹⁾ Vor allem Wolfgang Runge, Politik und Beamtentum im Parteienstaat, a. a. O.; Wolfgang Elben, Das Problem der Kontinuität in der deutschen Revolution. Die Politik der Staatssekretäre und militärischen Führung vom November 1915 bis Februar 1919, Düsseldorf 1965 (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 31.); Eberhard Kolb, Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918—19, Düsseldorf 1962 (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 23.); Udo Bernbach, Das Scheitern des Räteystems und der Demokratisierung der Bürokratie 1918/19, in: Politische Vjschr. 8 (1967), S. 445 ff.

²²⁾ Zit. bei Elben, a. a. O., S. 5.

¹⁶⁾ Fritz Marx Morstein, a. a. O., S. 76.

¹⁷⁾ Prinz Max von Baden, Erinnerungen und Dokumente, Baden u. Leipzig 1927, S. 642 ff.

oberhalb der Parteien „wurde eine selbstverständliche Treue- und Dienstpflicht konstruiert“²³⁾. Für die Beamten hatte in der Revolution von 1918 nur die Obrigkeit gewechselt, der Unterbau war geblieben. Aber die Weimarer Republik wurde auch in maßgeblichen Kreisen demokratischer Repräsentanten, wie Ebert, Otto Braun und Erzberger, als demokratisch organisierter Obrigkeitsstaat akzeptiert.

Die Beamtenschaft war in ihrem rechtspositivistischen Denken und ihren monarchisch-rechtsstaatlichen Vorstellungen, die sie auf der Universität und in der Amtspraxis gelernt hatte, an Loyalität und Gehorsamsbereitschaft gewöhnt. Äußerlich loyal blieb sie auch in der neuen Republik und war, vor allem wo sie fest geführt wurde, was nicht gerade jedem parlamentarischen Minister lag, gehorsamsbereit. Diese Loyalität zeigte sie bei der damals revolutionär erscheinenden Sozialgesetzgebung der Volksbeauftragten. Zwar gaben die Volksbeauftragten die Intention, aber die Ausarbeitung lag in den Händen der Bürokratie. Das gleiche galt für die tiefgreifende Änderung der Finanz- und Steuerordnung Erzbergers im Jahre 1920. Beim Kapp-Putsch weigerte sich die Beamtenschaft aus ihren Legalitätsvorstellungen heraus, den Weisungen der Rebellenregierung nachzukommen.

Das Neue und für viele schwer Erträgliche gerade in der Ministerialbürokratie, aber auch in den mittleren Verwaltungsbehörden (Ober- und Regierungspräsidien) war, daß die Chefs meist nicht mehr aus der Beamtenschaft hervorgegangen waren. Weisungen vieler Vorgesetzter, in erster Linie der Minister, standen im Widerspruch zu den traditionellen Grundvorstellungen der Beamten. Die Minister konnten in ihren Richtungen wechseln und dementsprechend deren Weisungen. Dadurch entstand eine „gewisse Resignation“²⁴⁾ und passives Widerstreben.

Bei aller Anpassungs- und vorwiegenden Loyalitätsbereitschaft fehlte aber einem großen Teil gerade der höheren Beamtenschaft

die „republikanisch-demokratische“ Denkweise²⁵⁾ und damit die Aktivität, der neuen republikanisch-demokratischen Ordnung Geltung zu verschaffen. Arnold Brecht, der als Regierungsrat im Kaiserreich begonnen hatte, 1921 zum Ministerialdirektor im Reichsinnenministerium ernannt wurde und selbst überzeugter Demokrat war, schreibt in seinen Erinnerungen über den Zustand in diesem Ministerium: „Was wir sonst im Innenministerium vorfanden, waren zwar fast alles gut qualifizierte Fachbeamte, aber sie standen der Demokratie innerlich fern. Sie waren aus langjährigen Diensten für die Monarchie hervorgegangen, ausgesucht im Hinblick auf ihre königstreue Gesinnung, weil konservativ in ihren Grundanschauungen, wenn nicht Wilhelmisch, so doch Bismarckisch bis in die Knochen, gewohnt, in der Sozialdemokratie den Staatsfeind zu sehen, sie und die Gewerkschaften zu bekämpfen und die Demokratie im besten Fall als ein notwendiges Übel zu betrachten, zwar ein geringeres als den Bolschewismus, aber nicht eine der hierarchisch geordneten Monarchie vorzuziehende Verwirklichung höherer Ideale. Wie konnte man mit einem solchen Beamtenstab den Geist der Verwaltung und durch ihn den Geist des deutschen Bürgertums aus alten Geleisen herausführen?“²⁶⁾ Gewiß zeigte sich bei manchen Beamten — mehr in der Provinz als in der Reichshauptstadt — offene Abneigung oder ein Ressentiment gegenüber der Demokratie; aber auch bei vielen Loyalen bestand doch eine „Seelelsympathie“ zur Rechten, in erster Linie zu den Deutschnationalen, bis Anfang der dreißiger Jahre noch kaum gegenüber den Nationalsozialisten.

Über mangelnde rechtliche Sicherung durch die Republik konnte sich das Berufsbeamtentum nicht beklagen. Der durch die Revolution einen Augenblick lang drohenden Existenznot war sie entronnen. Die Nationalversammlung gewährleistete in der Verfassung die Unverletzlichkeit der „wohlerworbenen Rechte der Beamten“ (Art. 129). Das war eine weittragende, folgenschwere Bestimmung. Die Dritte Französische Republik hatte zu Anfang die Unabsetzbarkeit der Richter vorübergehend suspendiert. Dieser Artikel wie zwei weitere (130 und 131) „gewährleisteten“, so Anschutz, „den Fortbestand des deutschen Berufsbeam-

²³⁾ Rudolf Morsey, Zur Beamtenpolitik des Reiches von Bismarck bis Brüning in Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Berlin 1972, S. 111.

²⁴⁾ Erich Zweigert (Staatssekretär im Reichsinnenministerium), Der Beamte im neuen Deutschland, in: Volk und Reich der Deutschen, Bd. 2, Berlin 1929, S. 465.

²⁵⁾ Arnold Brecht, Aus nächster Nähe. Lebenserinnerungen 1884—1927, Stuttgart 1966, S. 178.

²⁶⁾ Ebenda, S. 379.

tentums in seiner traditionellen Rechtsgestaltung, also eine institutionelle Garantie“²⁷⁾.

Der Anstoß zu diesen Verfassungsbestimmungen war von der Bürokratie des Reichsministeriums des Innern ausgegangen, die durch die Bearbeitung der Entwürfe zur Verfassung einen nicht unbeachtlichen Einfluß auf deren Gestaltung hatte. Er wurde unterstützt von den Ministerialbeamten der Länder im Staaenausschuß, einer Übergangseinrichtung zwischen altem Bundesrat und neuem Reichsrat. „Als Prämie für seine eigene Leistung in der Umbruchsperiode verlieh sich das Beamtentum die Institutsgarantie des Artikels 129 in Verbindung mit dem Artikel 130.“²⁸⁾ Nach Artikel 130 also waren „die Beamten Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“. Aber nach Absatz 2 wurde „allen Beamten die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet“. In der Kombination von verfassungsrechtlich gesicherter Institutsgarantie und Gewährleistung demokratischer Freiheitsrechte lag ein Widerspruch. Die Beamtenprivilegierung hätte die Einschränkung der politischen Freiheitsrechte, wie sie in England und Amerika, aber auch für die hohe Bürokratie in Frankreich bestand, gerechtfertigt. Die Inanspruchnahme der allgemeinen staatsbürgerlichen Freiheiten vertrug sich nicht mit den Vorstellungen vom *pouvoir neutre*, der Neutralität der Beamten-schaft, wie sie gerade von aus der Monarchie hervorgegangenen, der Rechten nahestehenden Beamten vertreten wurde.

Zu den demokratischen Freiheitsrechten gehörte auch das passive Wahlrecht. Dieses hatten die Beamten auch in der Monarchie gehabt, aber davon hatten nur konservative, allenfalls rechtsliberale, außerdem wenige Richter in der Zentrumsparterie Gebrauch machen können. Jetzt durfte es von allen Beamten in allen Parteien beansprucht werden. Otto Braun schreibt 1940 in seinen Erinnerungen: „Bei Behandlung dieser Beamtenfrage wurde mir ein schwacher Punkt des neudeutschen Parlamentarismus bewußt, nämlich das passive Wahlrecht der öffentlichen Beamten. Dieses hat zur Folge gehabt, daß von den 493 Reichstagsabgeordneten 156 dem Beamtenstand angehörten, die relativ größte Anzahl in der deutschen nationalen Fraktion. Die Partei-

en delegierten aber meist in die Ausschüsse zur Vorbereitung der Gesetzentwürfe die mit der Materie vertrauten Abgeordneten, d. h. für Beamtenfragen meist die Beamtenabordnungen... Die Erfahrungen, die ich auf diesem Gebiet in einer fast vierzehnjährigen Dienstzeit als regierender Minister und auch als Parlamentarier sammeln konnte, haben mich zu einem Gegner des passiven Wahlrechts der Beamten gemacht... Die Parlamentarierung der Verwaltung nimmt ihr sowohl temporär wie personell die gerade für unsere Verhältnisse unerläßliche Stabilität.“²⁹⁾

Politische Beamte kannte schon die Monarchie, aber deren Bereich wurde in der Republik erweitert. Stellen der Staatssekretäre, Ministerialdirektoren, Ober-, Regierungs- und Polizeipräsidenten, der General- und Oberstaatsanwälte sowie der Landräte, die damals noch staatliche Beamte waren, wurden sehr bald neu besetzt. Man brauchte in diesen Positionen zuverlässige, verfassungstreue Beamte. Diese konnten am ehesten von den verfassungsbejahenden Parteien — Deutsche Demokratische Partei, Zentrum, Sozialdemokratie — präsentiert werden. Damit setzte, auch aus Gründen des Nachholbedarfs, eine Ämterpatronage dieser Parteien ein, die sich durch Proporzvereinbarungen über die Stellenbesetzungen, vor allem in der preußischen Verwaltung, verständigten. Das konnten in erster Linie nur Außenseiter sein: Rechtsanwälte und Journalisten, aber auch bisherige Richter und Kommunalbeamte, bei der Sozialdemokratie akademisch nicht Vorgebildete, überwiegend aus der Partei- und Gewerkschaftsorganisation. Doch auch alte Beamte kamen dabei zum Zuge — einerseits überzeugte Demokraten und strenge Vernunftsrepublikaner wie andererseits Opportunisten. Bei der Auslese waren Unterscheidungen schwierig; sie alle hieß man „Novembergefallene“. Unter den preußischen Innenministern Severing und Grzesinski erfolgten „Demokratisierungsschübe“. „Die Zahl verfassungstreuer Beamter in Preußen war „wahrscheinlich höher als in anderen Ländern oder in der Reichsverwaltung“³⁰⁾. Man sprach von den „Parteibuchbeamten“. Parteipatronage galt damals als anrüchig. Deshalb bemühten sich manche Außenseiter, sich durch Anpassung an das traditionelle Amtsdenken zu qualifizieren. Nach und nach wurde auch ein nach demokratischen Ge-

²⁷⁾ Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 2 Bde, 14. Aufl. Berlin 1933, 2. T., S. 591.

²⁸⁾ Gerhard Schulz, a. a. O., S. 203.

²⁹⁾ Otto Braun, a. a. O., S. 232.

³⁰⁾ Wolfgang Runge, a. a. O., S. 257.

sichtspunkten ausgewählter, beruflich vorgebildeter Nachwuchs mit zum Teil sehr qualifizierten Erscheinungen eingestellt. Von hier aus hätte sich, wäre die Republik nicht 1933 zusammengebrochen, der Grundstock eines neuen Beamtentums entwickeln können. Andererseits suchten die alten Berufsbeamten ihren Nachwuchs nach ihren — wenn auch modifizierten — Traditionsvorstellungen zu fördern und heranzubilden. Gerade der korporationsstudentische Nepotismus, nunmehr durch den katholischen erweitert, hielt sich trotz des politischen Wandels in beachtlichem Ausmaß. Es darf auch nicht übersehen werden, daß die juristischen Hochschullehrer zum beachtlichen Teil mindestens in Distanz zur Demokratie standen.

Die proportionale Ämterpatronage der Parteien im Interesse einer Demokratisierung griff vor allem in Preußen auch auf die Justiz über und im ganzen Reich auf die Gemeindeverwaltung. Diese Politisierung zersetzte die innere Geschlossenheit des Beamtentums bis zu einem gewissen Grad. Aber die Beamten der Koalitionspatronage bildeten wegen der Rivalität zwischen den Koalitionsparteien keine homogene Gruppe. Sie standen im Gegensatz zum Berufsbeamten, aber übernahmen weitgehend dessen Statusvorstellungen. Von einer „eigentlichen Demokratisierung“ war kaum die Rede. Der Staatsrechtslehrer Leo Wittmayer sprach 1923 von dem Berufsbeamten, der „sich nicht bloß halb und halb als Fremdkörper darstellt, sondern auch seine eigenartige, wenn schon nicht fremde Seele mitbringt, die sich von der herrschaftlich gebliebenen Form des Dienstes und der im großen und ganzen unveränderten Technik und Arbeitsweise erhält, die für die Form des öffentlichen Rechts, für die Sprache der Gesetzgebung, für Form und Ausdruck der Verwaltung bestimmend bleibt.“³¹⁾

In Bayern hielt sich dank einer konstanten Rechtsregierung seit 1920 eine streng gouver-

nementale Beamtenschaft, eine königlich-bayerische Bürokratie. Württemberg hingegen hatte schon früher eine liberale Politik mit Orientierung an den schwäbischen Studentenkorporationen in Tübingen getrieben und setzte sie jetzt fort. Mochte auch seit Mitte der zwanziger Jahre das Ressentiment gegen die Demokratie nachlassen, so blieb doch weitgehend zumindest ein „apolitisches Standesbewußtsein“³²⁾. Mit der ständig sich ausdehnenden Verwaltung dehnte sich das Beamtentum aus, damit schwand auch das Sozialprestige und „die Vorrangstellung der höheren Beamtenschaft“³³⁾. Während der großen Krise zu Beginn der dreißiger Jahre wuchs andererseits in Kreisen des Berufsbeamtentums auch unter dem Einfluß der vielbeachteten Schriften Carl Schmitts der Drang nach autoritären Einrichtungen, nach Restaurierung des Beamtenstaates. „Die Verbeamtung der Regierung“ war „eine weitverbreitete Zielvorstellung“³⁴⁾, der Papen mit seiner Kabinettsbildung im Mai 1932 zu entsprechen suchte.

Die Hegelsche Lehre von dem über der Gesellschaft stehenden Staat war ebensowenig ganz abgeklungen wie die Vorstellung von dem Beamten als Repräsentanten des Staates im Sinne des Wortes von Suarez. Nicht wenige sympathisierten nach ihren institutionellen Vorstellungen mit der präsidentialen Notverordnungsregierung Brünings, aber sie waren über dessen einschneidende Beamtengehaltskürzung verbittert. Diese zwiespältige Einstellung trieb viele aus Protest oder Erwartung in die Arme des völlig falsch eingeschätzten Hitler, teils weil sie ihm glaubten, teils weil sie auf baldige Ablösung seiner Herrschaft hofften. Er sollte den Weg zur autoritären Diktatur frei machen, um dann abzutreten.

³²⁾ Rudolf Morsey, Zur Beamtenpolitik des Reiches von Bismarck bis Brüning in Demokratie und Verwaltung, a.a.O., S. 195.

³³⁾ Ebenda, a.a.O.

³⁴⁾ Karl Dietrich Brauer, Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, Stuttgart 1955, S. 189.

³¹⁾ L. Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922, S. 353.

Die Nationalsozialisten und der Konservatismus in der Verwaltung

Vor der Machtergreifung hatten die Nationalsozialisten mit ihrer konservativ tönenden, an die Tradition der Monarchie erinnernden Parole „Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ die Beamten nicht ohne Erfolg zu ködern versucht. Aber im Grunde mißtrauten sie der Bürokratie und ihrem streng rechtspositivistischen Denken, ihren von Kompetenzen und Verfahren einer Amtshierarchie bestimmten Vorstellungen. Hitler haßte geradezu die Bürokratie mit ihrer Eigengesetzlichkeit und Schwerfälligkeit. Aber er scheute die Unterbrechung der „administrativen Kontinuität“. Das geschulte Beamtentum glaubte er nicht entbehren zu können, zunächst beim Start, dann wegen der administrativ-ökonomischen Vorbereitung des Krieges und zuletzt im Krieg selber. Die mit der Kriegsvorbereitung einsetzende und sich ausdehnende Zwangsbewirtschaftung erforderte in wachsendem Ausmaß geschultes Verwaltungspersonal. Insofern befand sich der Nationalsozialismus, wenn auch unter ganz anderen Umständen, in einer ähnlichen Zwangslage wie 1918 die Volksbeauftragten.

Die autoritären Konservativen, die während der großen Wirtschaftskrise zu Beginn der dreißiger Jahre sich bis in die Reihen des rechten Flügels der Zentrumspartei ausgedehnt hatten, rechneten bei der Machtergreifung Hitlers mit einem baldigen, auch administrativen Versagen und mit dem Sturz des nationalsozialistischen Regimes. Gerade deswegen mußte nach Hitlers Interesse der Staatsapparat intakt bleiben. Das wiederum erlaubte nur eine sehr beschränkte Auswechslung des Beamtentums. Sie erfolgte durch das im April 1933 erlassene „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“. Das Gesetz sollte sich faktisch in erster Linie gegen kommunistische und jüdische Beamte richten, dann aber auch gegen sogenannte „Parteibuchbeamte“, die im Verdacht standen, daß sie wegen ihrer Zugehörigkeit zu den republikanischen Parteien — der Deutschen Demokratischen Partei, des Zentrums und der Sozialdemokratie — eingestellt oder vorzeitig befördert worden waren. Die sogenannte „Säuberung“ war, was die Gesamtzahl der Beamten, aber auch die einzelnen Ressortbereiche und Beamtenstufen angeht, relativ beschränkt. Manche Ministerien und Behörden verteidigten im Interesse ihrer Funktionsfähigkeit einen Teil der vom Gesetz Betroffenen

gegen die nationalsozialistische Inquisition. Das zeigt wiederum das verhältnismäßig geringe Ausmaß der Ernennung von Parteibuchbeamten in der voraufgegangenen Zeit.

Am meisten geschont wurde die Finanzverwaltung im Reich und in den Ländern, aber auch die Wirtschafts- und Verkehrsverwaltung. Ähnliches trifft für die Justizverwaltung bis 1942 und für das Auswärtige Amt zu. Hingegen war das Personal im Propagandaministerium unter Goebbels und in der Himmler unterstellten Reichspolizei überwiegend rein nationalsozialistisch. Bei Entlassungen aufgrund des Gesetzes blieb es auch nicht, weitere folgten ständig von neuem.

Es zeigte sich sehr bald, daß den Nationalsozialisten ein Reservoir an geeigneten Ersatzkräften fehlte. Die Spitzenstellungen, die von politischen und leitenden kommunalen Beamten besetzt waren, erhielten unter voller Ausschöpfung der Bestimmungen über die politischen Beamten weitgehend zuverlässige Nationalsozialisten. Die Verwaltung wurde auch in den einzelnen Ministerien und Behörden, aber graduell unterschiedlich, mit einwandfrei zuverlässigen Nationalsozialisten durchsetzt, die als Kontrolleure und Spitzel fungierten. Außerdem unterstand die gesamte Organisation des öffentlichen Dienstes personalpolitisch der Aufsicht der Partei, wofür eine besondere Behörde beim Stellvertreter des Führers eingerichtet war. Zwischen dem Reichsministerium des Innern und dem Stellvertreter des Führers bestand zwischen 1933 und 1944 ein permanenter Gegensatz wegen des Vorranges von politischer Haltung vor fachlicher Befähigung. „Gerade unter nationalsozialistischen Staatssekretären entstand in manchen Ressorts ein Widerstand gegen übermäßige innenpolitische Radikalisierung, und es gab eine stillschweigende Fronde hoher Ministerialbeamter bis in die staatsrechtliche Abteilung des Stabs des Stellvertreters des Führers.“³⁵⁾

Auch unter den hohen Beamten gab es aus Überzeugung oder Opportunismus linientreue Parteigenossen. Aber die Mehrzahl war bei der Machtergreifung wegen falscher Vorstellungen, eben im Drang zu einer starken, sich auf die Bürokratie stützenden Staatsfüh-

³⁵⁾ Hans Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich. Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik, Stuttgart 1966, S. 15.

rung — aber auch aus Verbitterung — oder vielfach nach der Machtergreifung aus Opportunismus, auch aus Angst der Partei beigetreten; in großen Scharen traten die „Märzgefallenen“ auf, aus Sorge, den Anschluß zu verpassen: „...ihre [der bürgerlichen Mittelschichten] NS-Mitgliedschaft war nicht in engerem Sinne politisches Engagement, sondern vor allem sozialer Protest und Anpassung ohne politische Teilnahme . . . , dieses passive Engagement namentlich bürgerlicher Mittelschichten, das gerade das faschistische System ermöglicht hat.“³⁶⁾ Sie waren zumindest nicht Nationalsozialisten, wie die Partei sie sich vorstellte. „Die Geschichte des Beamtenums im Dritten Reich — ob es sich ausdrücklich zum Nationalsozialismus bekann-

te oder dem von ihm geführten Staat aus ‚unpolitischer Gesinnung‘ heraus diente — ist überwiegend Geschichte seiner inneren und äußeren Selbstbehauptung“ (Mommsen)³⁷⁾.

Mit dem Problem der Bürokratie sind die Nationalsozialisten nicht fertig geworden. Faktisch hat das Hitlerregime zu einer Konser- vierung der Verwaltungsorganisation und der Bürokratie geführt. Aber es hat sie durch sein Willkürregime demoralisiert und korrumpiert. In den drei Umbrüchen 1918, 1933, aber auch nach 1945 hat sich das Berufsbeamtentum, wenn auch unter sehr unterschiedlichen Erscheinungsformen und Auswirkungen, mit dem ihm eigenen Beharrungsvermögen gehalten.

Der Abschluß der Entnazifizierung und der Artikel 131 GG

Dahrendorf hat auf die „Seßhaftigkeit der Verwaltungselite in den Stürmen des politischen Wandels“ hingewiesen³⁸⁾. Der dreifache „Bruch . . . ist auch an Karriere und Gesellschaftsbild seiner Elite nicht spurlos vorübergegangen“³⁹⁾. Gewiß hatte sich das Berufsbeamtentum der Republik gegenüber dem monarchischen, noch mehr das im Dritten Reich gegenüber dem der Weimarer Zeit gewandelt. Das undemokratische oder gar antidemokratische Ressentiment hatte die nationalsozialistische Schreckensherrschaft den Beamten ausgetrieben. Sehr viele hatten gelernt, in Kategorien der repräsentativen Demokratie zu denken. Die innere Geschlossenheit und Homogenität aus der monarchischen Zeit war schon wegen des Zeitablaufs und der quantitativen Ausdehnung verlorengegangen. Die Änderungen der Funktionen durch die Wandlung vom Herrschafts- zum Leistungs- und Verteilerstaat hatten das ihre getan. Vom Sozialprestige war nicht mehr viel übriggeblieben. Aber gewisse Bindungen, vor allem unter den Juristen, doch auch in Kreisen des gehobenen Dienstes, hatten sich durch gemeinsame Ausbildung und gemeinsame Berufserfahrung erhalten und dementsprechend einen nicht ganz unbeachtlichen Rest von Statusbewußtsein konserviert, obschon dies auf den Widerstand der öffentlichen Mei-

nung stieß. Auf das erzwungene Hyperengagement gegenüber dem Nationalsozialismus folgte politische Idolenz. Man wollte wieder unpolitisch sein. Unter der Diktatur Hitlers und der teils harten, teils willkürlichen Besatzungsherrschaft hatte man Anpassung gelernt. Existenznot und Überlebensdrang hatten darüber hinaus die traditionellen Vorstellungen von der Hingabe des Beamten an den Staatsdienst stark angeschlagen.

Die beiden dringlichsten Aufgaben bestanden darin, den Staatsapparat in allen Bereichen und auf allen Stufen mit seinen mannigfaltigen Aufgaben wieder in Gang zu setzen und intakt zu halten sowie die Auswirkungen des Besatzungsregimes im ganzen wie im einzelnen zu mildern. Für Innovationen blieb nicht viel Raum und Kraft. Die — modifizierte — Wiederherstellung der Weimarer Ordnung, deren Wert und Bedeutung nach den Erlebnissen im Hitlerreich anders angesehen wurde als 1933, erschien schon als demokratische Errungenschaft, weil sie Rechtsstaatlichkeit bedeutete.

Ende 1948 war die Entnazifizierung abgeschlossen. Vor allem war in der amerikanischen Öffentlichkeit hinsichtlich der Entnazifizierung ein grundlegender Meinungswandel eingetreten. Mit dem Einsetzen des „Kalten Krieges“ hatte sich auch das Interesse Amerikas an Deutschland gewandelt. „Am Ende wurde die Entnazifizierungspolitik der Militärregierung vor dem US-Kongreß wie im britischen Unterhaus in ihrer viel zu breiten Anlage als

³⁶⁾ Niethammer, a.a.O., S. 666.

³⁷⁾ Hans Mommsen, a.a.O.

³⁸⁾ Dahrendorf, a.a.O., S. 280.

³⁹⁾ Ebenda, S. 282.

völlig verfehlt und als eine der Ursachen für den wirtschaftlichen Verfall Deutschlands hingestellt.“⁴⁰⁾ Aus Millionen Entnazifizierungsverfahren waren „98 Prozent als Mitläufer und Entlastete“ hervorgegangen⁴¹⁾.

Der Artikel 131 GG erfaßte keineswegs nur die von der Entnazifizierung Betroffenen, aber auch diese, und brachte ihnen eine Rehabilitierung hinsichtlich ihres dienstrechtlichen Status⁴²⁾: „Die Rechtsverhältnisse von Personen einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, die am 8. Mai 1948 im öffentlichen Dienst standen, aus anderen als beamten- oder tarifrechtlichen Gründen ausgeschieden und bisher nicht oder nicht ihrer früheren Stellung entsprechend verwendet werden, sind durch Bundesgesetz zu regeln.“ Nach dem im September 1951 erlassenen Ausführungsgesetz waren „alle Träger öffentlicher Verwaltungen verpflichtet, Vertriebene oder sonstige schuldlos amtsenthobene Beamte, unkündbare Angestellte und Arbeiter bevorzugt einzustellen (Unterbringungspflicht) oder, wenn sie nicht die Quote von 20 Prozent des Besoldungsaufwandes erreichten, einen Ausgleichsbetrag an den Bund zu leisten“⁴³⁾. Keinen Anspruch auf Wiedereinstellung hatten solche ehemaligen Beamten, „die durch rechtskräftigen Spruchkammerbescheid für den öffentlichen Dienst als untragbar erklärt worden waren“⁴⁴⁾.

Die Federführung in der Durchführung dieses Gesetzes, zumindest die Kontrolle, lag meist bei den Vertriebenenministerien. 1950 war

der „Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten“ (BHE) als politische Partei gegründet worden. Zur Kategorie der Entrechteten gehörten vor allem auch die durch Entnazifizierung „amtsverdrängten“ Beamten, die Anspruch auf Wiedereinstellung hatten. Obwohl in der Minderheit, waren sie im Hintergrund der Partei die aktivsten. Der BHE war dank seiner Wahlerfolge an Koalitionsregierungen im Bund und in einer Reihe von Ländern beteiligt. Ihm ging es dabei in erster Linie um die Ernennung eines seiner Mitglieder zum Vertriebenenminister, ja um die vollständige Besetzung dieses Ministeriums von der Spitze bis zur letzten Stenotypistin mit BHE-Angehörigen, um nach außen im Interesse einer exklusiv ausgeübten Patronage abgeschirmt zu sein. Bei den bis dahin nicht wieder eingestellten Beamten hatten sich wegen des Ausschlusses, wie sie ihn empfanden, nationalsozialistische Vorstellungen zum Teil gehalten. Diese versiegten aber sehr bald im Dienst. „Ob die politisch geringe Wirksamkeit des Rechtsradikalismus nach 1945 und der Umstand, daß Entnazifizierungsressentiments bisher politisch kaum eine Rolle gespielt haben, auf Wirkungen der Entnazifizierungspolitik zurückgeführt werden können, ist sehr zweifelhaft. Als wesentlich wirksamer wird angesehen, daß unabhängig von der Entnazifizierungspolitik aufgrund der politischen Erfahrungen des Zusammenbruchs Nationalismus und Nationalsozialismus keinen politischen Kredit und damit auch keine politische Potenz mehr besaßen.“⁴⁵⁾

Das Scheitern der alliierten Reformbestrebungen im Vereinigten Wirtschaftsgebiet

Das deutsche Beamtengesetz von 1937 (zu einer reichsrechtlichen Regelung war es in der Weimarer Republik nicht gekommen), wiederum nach Säuberung von nationalsozialistischen Bestimmungen, wurde im wesentlichen, wenn auch in unterschiedlicher Fassung, 1946/47 von vielen Ländern und 1950

zunächst auch vom Bund übernommen. Arnold Brecht meinte dazu: „Wenn Sie heute oft sagen, daß das Deutsche Beamtengesetz von 1937 seinem faktischen Inhalt nach gar nicht ein Gesetz der Nationalsozialisten ist, sondern im wesentlichen auf den eigenen Entwürfen der deutschen Beamtenschaft aus der Zeit der Republik beruht, so bin ich Ihnen für diese Auffassung ein Kronzeuge. Als ich das Gesetz las, fand ich zu meinem Erstaunen viele Formulierungen, die ich auswendig kannte, weil ich sie selbst geschrieben hatte. Das war um so eher möglich, als dieses Gesetz von ei-

⁴⁰⁾ Justus Fürstenau, Entnazifizierung, in: Staatslexikon, hrsg. v. d. Görres-Gesellschaft, 6. Aufl. Bd. II, Freiburg i. Br. 1958, Sp. 1200.

⁴¹⁾ Ebenda, Sp. 1201.

⁴²⁾ Art. 131 GG Satz 1.

⁴³⁾ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 GG fallenden Personen vom 19. Mai 1951, § 15.

⁴⁴⁾ Fürstenau, a.a.O. (s. o. Anm. 6), S. 216.

⁴⁵⁾ Fürstenau, a.a.O. (s. o. Anm. 40), Sp. 1201.

nem Weimarer Entwurf ausgegangen war. Es gab da allerdings auch andere, die ich nicht geschrieben hatte.“⁴⁶⁾

Mit der Übernahme dieses Gesetzes folgte dem eingeschlagenen Weg der personellen Kontinuität die institutionelle. Es war in erster Linie die englische und die französische Militärregierung, die diese Maßnahme im Interesse einer möglichst schnellen Wiederherstellung einer Rechtsordnung duldeten.

Bei der amerikanischen Militärregierung stieß allerdings die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums mit der schon von der Monarchie übernommenen Dreiteilung des öffentlichen Dienstes in Beamte, Angestellte und Arbeiter, aber auch mit der lebenslänglichen Berufung der Beamten auf Ablehnung, und ebenso in Kreisen der Sozialdemokratie. In den sozialdemokratischen Ländern Bremen und Hessen der amerikanischen Zone, wo eine Übereinstimmung in diesen Fragen zwischen amerikanischen und deutschen Stellen bestanden hatte, sahen die Verfassungen vor, daß „für alle Beamten, Angestellten und Arbeiter einheitliches Dienstrecht“ zu schaffen sei⁴⁷⁾. Ähnliches ist aus der Verfassung Bremens zu entnehmen. Berlin hatte auf kommunistisches, von der sowjetischen Besatzungsmacht gestütztes Verlangen den auf Lebenszeit eingestellten Berufsbeamten faktisch schon im Juni 1945 abgeschafft und ihn durch den Verwaltungsangestellten ersetzt⁴⁸⁾. Alle drei Länder haben aber ihr entsprechendes Landesrecht dem Bundesbeamtenrechtsrahmengesetz, das entsprechend den Grundgesetzbestimmungen die Erhaltung des Berufsbeamtentums vorsieht, angepaßt; West-Berlin hat sich erst nach hartem Widerstand seitens der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften⁴⁹⁾ gefügt.

Noch im letzten Moment unternahmen die englische und amerikanische Militärregierung einen Versuch zur institutionellen Reform des Beamtenwesens. Im Mai 1949 erließen sie ge-

meinsam ein besonderes Gesetz (Nr. 15) für die Verwaltungsangehörigen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, zu einer Zeit also, als die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates über das Grundgesetz schon abgeschlossen waren. Sie überraschten damit den Wirtschaftsrat, das bizonale Parlament, der gerade über den eigenen Entwurf eines Beamtengesetzes beriet. Die amerikanische und englische Militärregierung hatten bestimmte dienstrechtliche Regelungen ihrer Heimatländer auf die Administration der Bizone übertragen wollen und waren dabei auf harten Widerstand der Parteien und der Bürokratie gestoßen. Tiefes Mißtrauen hegten sie gegen die Institutionen des deutschen Berufsbeamtentums. „Den deutschen Beamten wurden u. a. Kommandopraxis und Kastengeist, blinder Gehorsam und unbesehene Gleichsetzung von Gesetz und Recht, fehlende Gleichberechtigung der Geschlechter im öffentlichen Dienst und mangelnde Trennung von Beamten- und Abgeordnetenstellen zum Vorwurf gemacht.“⁵⁰⁾

Nachdem sie mehr oder minder die personelle Kontinuität hatten dulden müssen, wollten sie die aufkommende institutionelle Restauration in den Ländern durch eine überregionale Reform wieder rückgängig machen, zumindest einschränken. Das Gesetz Nr. 15⁵¹⁾ enthielt grundlegende Abweichungen vom Deutschen Beamtengesetz. Die Trennung zwischen Beamten und Angestellten wurde beseitigt, die Einstellung und Beförderung neu geregelt, den Beamten wurde das Recht zu parteipolitischer Aktivität und das passive Wahlrecht entzogen. Außer dem kündbaren Bediensteten gab es den auf Lebenszeit. Auch letzterer konnte, wenn er mit seinen Leistungen „anhaltend hinter dem von ihm zu fordernden Maß“ zurückblieb, nach entsprechend vorausgegangenen Warnungen, entlassen werden (§ 66,1)⁵²⁾.

„Freie Stellungen und Prüfungen“, so sah der Entwurf vor, „müssen öffentlich bekanntgemacht werden“ (§ 13,1)⁵³⁾. „Die Anstellung und Beförderung der Beamten richtet sich nach ihrer fachlichen und persönlichen Eignung für das vorgesehene Amt, dabei sollen

⁴⁶⁾ Arnold Brecht, Welche Änderungen im deutschen Beamtenwesen sind erwünscht und zugleich mit der in Art. 33 des Grundgesetzes vorgeschriebenen Berücksichtigung des Berufsbeamtentums vereinbar?, in: Neues Beamtentum 1951, S. 5.

⁴⁷⁾ Artikel 29 Absatz 1 der Hessischen Verfassung vom 1. Dezember 1946.

⁴⁸⁾ Berlin. Quellen und Dokumente 1945—1951, hrsg. im Auftrag des Senats von Berlin, 1. Halbbd. Berlin 1964, S. 218.

⁴⁹⁾ Siehe Jürgen Fijalkowski u. a., Berlin — Hauptstadtanspruch und Westintegration, Köln u. Op-laden 1967, S. 291 ff.

⁵⁰⁾ Tilman Pünder, Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946—1949, Waiblingen 1966, S. 170.

⁵¹⁾ Im Auszug abgedruckt in: Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit. Deutsche Verfassungsdokumente der Gegenwart (1919—1951), zsgest. v. Ernst Rudolf Huber, Bd. 2, Tübingen 1951, S. 186 ff.

⁵²⁾ Ebenda, S. 188.

⁵³⁾ Ebenda.

die am besten geeigneten Bewerber den Vorzug erhalten; aber die Eignung wird durch Prüfung und Auslese ermittelt" (§ 14)⁵⁴⁾. Zu diesem Zweck wurde ein besonderes Personalamt eingesetzt, das bei weitgehender Unabhängigkeit dem Oberdirektor unterstand. Es war zuständig in Gesetzgebung und Verwaltung für das gesamte Personalwesen. Das Personalamt sollte vor allem nach amerikanischen Vorstellungen die demokratische Gestaltung des Dienstrechts schaffen und sichern, aber auch der Ämterpatronage von Parteien, Verbänden und Konfessionen entgegenwirken. Einstellungs- und Beförderungsurkunden durften erst ausgehändigt werden, wenn das Personalamt deren Gesetzmäßigkeit bestätigt hatte. Dadurch waren die personalpolitischen Befugnisse der Ressorts stark eingeschränkt. Die Militärregierungen hatten es im Interesse der Neutralisierung durchgesetzt, daß die Leitung des Personalwesens in der CDU-FDP-Koalition einem sozialdemokratischen Beamten aus dem hessischen Justizministerium übertragen wurde.

Modell dieser Einrichtungen war in erster Linie die amerikanische Civil Service Commission. Sie besteht aus drei Mitgliedern, die vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt werden. Nicht mehr als zwei Mitglieder dürfen der gleichen Partei angehören. Der Kommission untersteht eine Behörde, die 1956 „über 4000 Vollbeamte“ hatte⁵⁵⁾. Sie setzt Maßstäbe fest und erläßt Vorschriften für die Einstellung und Beförderung von Beamten. „Die Civil Service Commission führt eine Liste aller Bewerber ... Braucht eine Behörde Beamte für eine offene Stelle, so werden ihrem Personalleiter die Namen der drei Bewerber, die die besten Noten erhalten haben“, genannt⁵⁶⁾, und zwar aufgrund von Prüfungen oder Vorbildung und Befähigungsnachweisen. „Einer muß unter allen Umständen angestellt werden.“⁵⁷⁾ Ausgenommen ist die Besetzung der policy-making-Positionen, die, wenn auch in anderer Form, der deutschen politischen Beamten entsprechen.

In England erfolgt die Einstellung auf der Grundlage eines freien Wettbewerbs durch eine unabhängige Civil Service Commission. Für Beförderungen in der gesamten Staatsver-

waltung war damals die Personalabteilung der Treasury (Civil Service Department), die dem Premierminister unterstellt war, zuständig. Sie sind jeglicher parteipolitischer Einwirkung entzogen. Die permanenten Beamten, selbst in hohen Stellungen, bleiben auch bei Regierungswechsel. Politische Beamte gibt es nicht, dafür ist die Regierung, die nur aus Mitgliedern beider Häuser besteht, mit an die hundert Personen sehr umfangreich (Minister, Staatsminister, Parlamentarische Staatssekretäre und parlamentarische Privatsekretäre).

Das Personalamt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes mit seinen weitreichenden, über die Ressorts hinausgreifenden Kompetenzen wich grundlegend von den überkommenen deutschen Traditionen ab. Die neue Einrichtung stieß deutscherseits auf Mißtrauen und Widerstand. Man berief sich auf Rechts- und Staatspraxis der Weimarer Demokratie und machte geltend, daß die Institution des Personalamtes die parlamentarische Verantwortung der Regierung einschränke, obwohl das auch für England hätte gelten können.

Zwar waren in den Ländern der amerikanischen Zone auf Veranlassung der Militärregierung Personalämter eingeführt worden. Sie konnten aber nur gutachtend, beobachtend und berichtend tätig werden. Wohl waren diese Ämter insofern unabhängig, als ihnen keine Weisungen erteilt werden konnten, aber sie waren meist zu schwach, um sich gegenüber Ressortministerien und Regierungen durchzusetzen, zumal an den Wahlen der Kollegien der Landespersonalämter Regierungen, Parteien und Gewerkschaften beteiligt sein konnten.

Nach dem Willen der alliierten Hohen Kommissare, die an die Stelle der drei Zonenbefehlshaber nach Gründung der Bundesrepublik getreten waren, sollte nun ein unabhängiges Personalamt nach dem Vorbild des bizonalen Personalamtes im Bund eingerichtet werden. Die Bundesregierung antwortete daraufhin ausweichend⁵⁸⁾. Anstelle des Personalamtes trat vielmehr aufgrund des Bundesbeamtengesetzes⁵⁹⁾ (§ 95) der Bundespersonalauschuß, eine zwar unabhängige, aber völlig andere Einrichtung als das Personalamt der Bizone. Mit Personalverwaltung und Personalpolitik hat er aber nichts zu tun. Der Bun-

⁵⁴⁾ Ebenda.

⁵⁵⁾ Karl Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin (usw.) 1959, S. 342.

⁵⁶⁾ Ebenda, S. 344.

⁵⁷⁾ Ebenda.

⁵⁸⁾ Geschäftsbericht des Bundespersonalaussschusses Nr. 4, Bonn 1960, S. 3.

⁵⁹⁾ § 95 des Bundesbeamtengesetzes vom 14. Juli 1959 (und Fassung vom 17. Juli 1971).

despersonalausschuß wirkt bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen, der beamtenrechtlichen Regelungen sowie von Bestimmungen über die Ausbildung, Prüfung und Fortbildung von Beamten mit, er nimmt Stellung zu Beschwerden von Beamten und zurückgewiesenen Bewerbern in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung und macht Vorschläge zur Beseitigung von Mängeln in der Handhabung beamtenrechtlicher Vorschriften. Hier steht er in Konkurrenz mit den Personalvertretungsorganen. Außerdem hat er beschränkte Entscheidungsbefugnisse bei Einstellung, Beförderung und Überschreitung der Altersgrenze. Dazu gehören auch Ausnahmen von den laufbahnrechtlichen Vorschriften und Feststellung der Befähigung bei anderen Bewerbern als Laufbahnbewerbern.

Als ein noch weitergehender Eingriff wurde auf deutscher Seite die starke Einschränkung der politischen Rechte der Beamten entsprechend den englischen und amerikanischen Regelungen empfunden. In England ist der Civil Service parteipolitisch neutral. Den Ministerialbeamten ist in erster Linie jegliche parteipolitische Aktivität untersagt. Im Falle einer Kandidatur verlieren sie unwiderruflich ihren Beamtenstatus (Ineligibilität). Die anderen haben nach erfolgter Wahl zwischen Übernahme des Mandats oder Verbleib im Amt zu entscheiden (Inkompatibilität). Die Regelung in Amerika ist ähnlich der englischen.

Die parteipolitische Neutralisierung des öffentlichen Dienstes in beiden Staaten war in der Weimarer Republik nicht unbeachtet geblieben. Der Göttinger Staatsrechtslehrer Arnold Köttgen, der sich „durch seine positive Einstellung zur Demokratie von manchen seiner Kollegen unterschied“⁶⁰⁾, schlug 1928 die Inkompatibilität von Amt und Mandat vor, wollte also den Beamten das passive Wahlrecht genommen sehen. Außerdem sollte das Recht des Beamten zur aktiven politischen Betätigung eingeschränkt werden⁶¹⁾. „Die Minister, das Kabinett überhaupt“ sollten „grundsätzlich von der Personalpolitik ausgeschlossen“ werden⁶²⁾. Anstellung und Beförderung sollte für jedes Ressort in die Hände des beamteten Staatssekretärs, der aber jederzeit zur Disposition gestellt werden kann, bzw. für hohe Beamte in die eines Kollegiums der beamteten Staatssekretäre gelegt

werden⁶³⁾. Für die Inkompatibilität trat im Interesse der „parteipolitischen Neutralisierung des Beamtentums“ 1930 ebenfalls Werner Weber ein⁶⁴⁾.

Während aber die englische und — von dieser modifiziert übernommen — die amerikanische Motivation darauf abzielte, das Parlament dem Einfluß der Exekutive zu entziehen, wobei die parteipolitische Neutralisierung eine nicht unerwünschte Nebenwirkung war, ging es Köttgen und Weber um die Integrität des Beamtentums im Sinne der Konservierung der beamtenstaatlichen Elemente. Aber auch ein überzeugter Anhänger der demokratischen Verfassung, wie der Münchener Staatsrechtslehrer Hans Nawiasky, wollte, daß „Berufsbeamte überhaupt der aktiven Politik, soweit es Parteipolitik ist, fernbleiben“⁶⁵⁾. Im Jahr 1930 vertrat denselben Standpunkt sehr entschieden der Sozialdemokrat Hermann Heller, Staatsrechtslehrer in Berlin: „Das Kabinett soll vor allem das gesetzgebende Parlament führen, der Beamte das gegebene Gesetz gleichmäßig und gerecht anwenden. Der Minister dient der Gesamtheit, indem er nach seiner politischen Überzeugung waltet und führt, der Beamte dient ihr, indem er auftragsgemäß verwaltet und ausführt. Weder das Kabinett noch die Beamtenschaft können ohne Entpolitisierung der Beamtenschaft ihren Aufgaben gerecht werden.“⁶⁶⁾ Aber er entgegnete Köttgen, was die Beamtenernennung anging, andererseits: „Das Habituelle aus der Personalpolitik grundsätzlich auszuschließen, hieße, die Regierung der hohen Ministerialbürokratie ausliefern und die Stellung des Kabinetts, das angesichts der unsicheren Koalition ohnehin schwach genug ist, vollends untergraben.“⁶⁷⁾

Daß auch praktische Politiker ähnliche Gedanken vertraten, zeigt die schon erwähnte Äußerung von Otto Braun⁶⁸⁾. Der frühere Reichsjustizminister Eugen Schiffer, Mitglied der Deutschen Demokratischen Partei, verlangte, den Richtern das Recht auf parteipolitische Aktivität und das passive Wahlrecht zu entziehen⁶⁹⁾. Bei den Parteien fanden die-

⁶⁰⁾ Runge, a.a.O., S. 253.

⁶¹⁾ Arnold Köttgen, a.a.O., S. 265 f.

⁶²⁾ Ebenda, S. 248.

⁶³⁾ Ebenda.

⁶⁴⁾ Werner Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten, in: Arch. d. öff. Rechts, N.F. Bd. 19, S. 161 ff.

⁶⁵⁾ Hans Nawiasky, Stellung des Berufsbeamten im parlamentarischen Staat, 1926, S. 26.

⁶⁶⁾ Hermann Heller in: Neue Rundschau, Jg. 1930, Bd. 2, S. 726 ff.

⁶⁷⁾ Ebenda, S. 729.

⁶⁸⁾ Siehe oben S. 13.

⁶⁹⁾ Eugen Schiffer, Deutsche Justiz. Grundzüge einer durchgreifenden Reform 1949, Berlin 1958, S. 57.

se Vorstöße damals keine Resonanz. Es waren auch nicht mehr als Überlegungen. Denn für eine entsprechende Änderung der Weimarer Verfassung, für die die Zweidrittelmehrheit erforderlich gewesen wäre, hätte keinerlei Aussicht bestanden.

In der Besatzungszeit waren die Deutschen an der Inkompatibilitätsfrage zunächst nicht sehr interessiert. Die englische Militärregierung hatte in ihren ersten Wahlgesetzen, die sie mangels kompetenter deutscher Organe allein erlassen hatte, das passive Wahlrecht der Beamten eingeschränkt. Die vorläufige Verfassung Hamburgs von 1946 (Art. 21, Abs. 2) verbot den Beamten die aktive parteipolitische Betätigung und entzog ihnen das passive Wahlrecht⁷⁰⁾. Ähnliche Bestimmungen erließ der englische Gebietsbeauftragte für Niedersachsen⁷¹⁾.

Die französische Militärregierung beispielsweise hatte 1947 in ihrer ersten Rechtsanordnung über die Landtagswahl in Württemberg-Hohenzollern die Ineligibilität für Landräte, die in diesem Land noch staatliche Beamte waren, und für Polizeiangehörige festgelegt⁷²⁾.

Auch die Deutsche Gemeindeordnung von 1939, für die die Nationalsozialisten den Entwurf aus der Weimarer Schublade geholt und nach ihren Vorstellungen abgeändert hatten, wurde in bereinigter Form, vor allem auf Drängen der Besatzungsmächte, von den meisten Ländern in unterschiedlicher Fassung übernommen. In der Fassung der britischen Zone war den hauptamtlich angestellten Gemeindebeamten das Recht der aktiven politischen Betätigung und der Wählbarkeit innerhalb des Gemeindebezirks entzogen. Ähnlich haben eine Reihe von Ländern in ihre Gemeindeordnungen die kommunale Ineligibilität der Kommunalbediensteten und der Bediensteten der Aufsichtsbehörden festgelegt⁷³⁾.

Das Bestreben vor allem der englischen und amerikanischen Militärregierung, die Ausschließung aller Beamten oder bestimmter Be-

amtengruppen vom passiven Wahlrecht in die Ländergesetzgebung hineinzubringen, stieß auf einen vielfach erbitterten Widerstand, der durch alle Parteien ging, und ebenso in weiten Kreisen der Beamtenschaft geteilt wurde. An Begründungen für die Ablehnung der Inkompatibilität fehlte es nicht. Die Militärregierungen achteten in den ersten Jahren sehr streng darauf, daß nur Unbelastete für die Parlamentswahlen kandidieren durften. Die Zahl der zur Parlamentsarbeit bereiten und für sie geeigneten Unbelasteten war nicht sehr groß, so daß man für diese Tätigkeit geradezu auf unbelastete Beamte angewiesen zu sein glaubte. Es bestand aber auch das umgekehrte Bedürfnis, nämlich Abgeordnete zu Beamten zu bestellen. Andererseits waren die Beamten nicht bereit, ihre Rechte aus der Weimarer Republik schmälern zu lassen, und hatten Sorge, daß ein Ausschuß aus dem Parlament ihre Standesinteressen beeinträchtigen könnte. Gerade die Beamtenverbände bestanden auf Beibehaltung des passiven Wahlrechts. Von den Parteien befürchteten die Sozialdemokraten in erster Linie auch, daß die Ausschließung der Beamten vom passiven Wahlrecht und das Verbot der parteipolitischen Aktivität den Ständedünkel der Beamten, als ob sie über den Parteien ständen, neu wecken würde. In den beiden anderen Parteien beruhte der Widerstand nicht zuletzt darauf, daß sie nicht auf den Sachverstand der Beamtenabgeordneten verzichten wollten.

Das Militärgesetz Nr. 15 verbot nunmehr den Verwaltungsangehörigen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, für eine politische Partei oder für ein parteipolitisches Programm öffentlich zu werben oder sie auf andere Weise durch politische Tätigkeit zu unterstützen. Der Beamte mußte sein Amt niederlegen, bevor er eine Parlamentskandidatur annahm⁷⁴⁾. Nicht nur die überraschende alliierte Intervention durch das Gesetz Nr. 15 empörte den Wirtschaftsrat, mehr noch, daß das deutsche Dienstrecht in seinen wesentlichen Bestimmungen aus den Angeln gehoben war. Nicht minder groß war die Empörung der Beamten, als der amerikanische Militärbefehlshaber General Clay auf einer bizonalen Pressekonferenz gefragt wurde, „was geschehen werde, wenn die deutschen Beamten zum Protest gegen das neue Beamtengesetz in den Streik treten würden“. Clay antwortete: „Es sind

⁷⁰⁾ Abgedruckt in: Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, a.a.O., S. 429.

⁷¹⁾ Abgedruckt bei Theodor Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, Frankfurt a. M. 1952, S. 205 ff.

⁷²⁾ Abgedruckt ebenda, S. 213.

⁷³⁾ § 29 der Gemeindeordnung des Landes Baden-Württemberg vom 25. Juli 1955. Abgedruckt in: Gesetze des Landes Baden-Württemberg, hrsg. v. Günter Dürig, 5. Aufl., München 1972, Nr. 56.

⁷⁴⁾ § 26 des Militärgesetzes Nr. 15, in: Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, a. a. O.

auch noch amerikanische Truppen in Deutschland.“⁷⁵⁾

Der Parlamentarische Rat suchte nach einem Kompromiß. Der Beamte sollte das passive Wahlrecht behalten, aber im Fall der Wahl für die Dauer des Mandats in den Ruhestand treten, während im Kaiserreich und in der Weimarer Republik der in ein Parlament gewählte Beamte im Dienst blieb und Anspruch auf seine vollen Bezüge hatte. Eine solche Bestimmung wurde aber nicht ins Grundgesetz aufgenommen, das nur eine Ermächtigung zur Beschränkung der Wählbarkeit der öffentlichen Bediensteten in Bund, Ländern und Gemeinden vorsah⁷⁶⁾. Entsprechende Regelungen wurden 1953 durch das Gesetz über die Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes getroffen und 1957 im Bundesrechtsrahmengesetz fakultativ für die Länder vorgesehen.

Mit dem Erlaß der Bundesfassung des Deutschen Beamtengesetzes von 1932 im Juni 1950 trat auf Grund eines Gesetzes der alliierten Oberkommission das Gesetz Nr. 15 außer Kraft. Damit waren die Reformanstrengungen der englischen und amerikanischen Militärregierung zwar nicht auf der ganzen Linie, aber doch in starkem Maß am Widerstand von Parteien und Bürokratie gescheitert.

Schon vor dem Erlaß des Gesetzes Nr. 15 hatte der Parlamentarische Rat substantiell, wenn auch in „weicherer Formulierung“, im Grundgesetz mit Art. 33 Abs. 5 die Garantie der wohlerworbenen Rechte des Beamtentums der Weimarer Verfassung⁷⁷⁾ übernommen. „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.“ In enger Verbindung zu dieser Bestimmung steht Absatz 4: „Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis und Treueverhältnis stehen.“

Das modifizierte Deutsche Beamtengesetz hätte jederzeit durch einfaches Gesetz geändert werden können. Durch das Grundgesetz erhielt das Berufsbeamtentum erneut eine institutionelle Garantie von Verfassungsrang. Artikel 33 Abs. 5 knüpft über Artikel 129 der

Weimarer Verfassung an die Tradition der Monarchie an. Aber die vorsichtige Formulierung läßt Wege für eine neue Entwicklung offen, wenn auch das Wesen des Berufsbeamtentums nicht angetastet werden darf.

Über den Tenor der Absätze 4 und besonders 5 des Art. 33 GG wurde eine Verständigung der Parteien im Parlamentarischen Rat mit Ausnahme der Kommunisten erzielt. Man war über die Unentbehrlichkeit des Berufsbeamtentums weitgehend einig, und deshalb wurde wieder eine besondere Statusregelung für die Beamten getroffen. „Mit 16 Ministern von Länderkabinetten, 23 anderen hohen Landesbeamten, 13 städtischen Beamten und fünf Mitgliedern von Wirtschaftsordnungsämtern verfügte diese Interessengruppe über eine beträchtliche Mehrheit im Parlamentarischen Rat.“⁷⁸⁾

Nach herrschender Lehre, die vor allem jedoch in jüngster Zeit nicht ganz unumstritten ist, beschränken sich die Bestimmungen der Absätze 4 und 5 auf das Berufsbeamtentum. Die Dreiteilung Beamte-Angestellte-Arbeiter wurde aufrechterhalten.

Nachdem zu Anfang der Besatzungszeit der allerdringendste Bedarf an Beamten gedeckt war, setzte sehr bald eine parteipolitisch und konfessionell orientierte Ämterpatronage ein. Maßgebliche Kriterien der Ämterpatronage sind die Unzuständigkeit und die Amtsfremdheit der Einwirkenden. Da die mehr oder minder belasteten Nationalsozialisten zunächst ausgeschlossen waren, ging es jetzt nicht wie in der Weimarer Republik um das Problem der Verfassungszuverlässigkeit. Sie konnte unterstellt werden. Es ging vielmehr um eine spontane Wiedergutmachung, da zunächst für sie eine rechtliche Regelung, wie sie später getroffen wurde, nicht bestand. Sozialdemokraten und Katholiken waren von den nationalsozialistischen Entlassungen, die sich keineswegs nur auf das „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ stützten, sondern willkürlich vorgenommen worden waren, am stärksten betroffen. Diese Entlassungen hatten sich nicht nur auf Beamte beschränkt, sondern sich auch auf Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst, vor allem im kommunalen Bereich und in der Sozialversicherungsverwaltung, erstreckt. Nunmehr zeigte sich eine Unterbringungs-, aber auch Beförderungsrivalität zwischen der Sozialde-

⁷⁵⁾ Pünder, a. a. O., S. 232.

⁷⁶⁾ Artikel 137 Absatz 1 GG.

⁷⁷⁾ Artikel 129 der Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Verfassung).

⁷⁸⁾ Peter H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1963, S. 145.

mokratie einerseits, der CDU und der katholischen Kirche andererseits; ganz unbeteiligt wollten die Demokraten auch nicht sein. Die Patronageaktivität des einen weckte das Patronageinteresse des anderen. Aus der Patronagerivalität entstand die Proporzpatronage, die am stärksten in den Kommunalverwaltungen in Erscheinung trat. Hinzu kam die Verbandspatronage durch Bauernverbände, Gewerkschaften, Berufs- und Wirtschaftsorganisationen mit der Tendenz, in den für sie zuständigen Ministerien und in den für sie wichtigen Abteilungen über Vertrauensmänner zu verfügen. Nur Hochqualifizierte bedurften der Patronage nicht.

Dank der bemüht neutralen Personalpolitik des Personalamtes in der bizonalen Verwaltung saßen in den Bundesbehörden neben vielen Parteiläußenseitern eine Reihe von Sozialdemokraten. Aber je länger die Regierung Adenauer im Amt blieb, desto stärker wurde der Patronagedruck, vor allem, was die Besetzung von Schlüsselpositionen, in erster Linie der Personalabteilungen, betraf. Dieser wirkte sich dahingehend aus, daß nur Mitglieder der Regierungsparteien, vor allem der CDU, ein-

gestellt wurden, und darüber hinaus in Form der negativen Patronage, daß Sozialdemokraten nicht eingestellt und nicht ausreichend befördert wurden. Dadurch wurde der 1970 einsetzende Umschaltungsprozeß provoziert.

Hat sich einmal Patronage ausgebreitet, so ist sie schwer abzustoppen. Die parteipolitische Ämterpatronage steht in einem parlamentarischen System mit der Möglichkeit wechselnder Regierungen in eklatantem Widerspruch zu dem Recht der Beamten auf lebenslängliche Einstellung. Man darf sich andererseits vom Patronagegrad keine allzu übertriebenen Vorstellungen machen; es hat eine Reihe von Ministern und Staatssekretären gegeben, die im Interesse der Effektivität ihres Ministeriums für strenge Auslese gesorgt haben.

Der Artikel 33, 2 GG (jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt) vermag nur in relativ geringem Ausmaß Ämterpatronage zu hemmen oder gar zu verhindern, obwohl er präziser gefaßt ist als der entsprechende Artikel 128 Abs. 1 der Weimarer Verfassung.

Der Aufbau der Bundesverwaltung

Die Frage, ob der Bund sich gegenüber den Ländern durchsetzen, ob die Bundesrepublik überhaupt Bestand haben würde, ist kurz vor und in den ersten Monaten nach der Gründung, öffentlich kaum, diskret oft, gerade in Bonn gestellt worden. Es war nicht nur die Furcht vor einer militärischen Intervention der Sowjetunion, über die kaum geschrieben, aber viel gesprochen wurde, sondern die Sorge, ob es gelingen würde, die bundesstaatliche Ordnung wirksam wiederherzustellen. Zu der Konsolidierung des Bundes in unerwartet kurzer Zeit hat das Beamtentum der Bonner Zentralbehörden einen nicht unbeachtlichen Beitrag geleistet. Die Beamten, die teilweise aus der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, zum größten Teil aber direkt aus den Ländern kamen, waren schon dadurch aufeinander eingespielt, daß sie von gleichen Amtsregeln und -usancen ausgingen.

Da der Bund von Anfang an über eine intakte Bürokratie verfügte, brauchte der Beamtenapparat keine lange Anlaufzeit. Der Übergang von der Wirtschaftsverwaltung der Bizone

auf die Bundesverwaltung vollzog sich ohne erhebliche Reibungen. Die Direktoren für Wirtschaft, Erhard, für Arbeit, Storch, und für das Post- und Fernmeldewesen, Schubert, übernahmen die entsprechenden Ministerien im Bund. Die Direktoren für Finanzen, Hartmann, und für Verkehr, Frohne, sowie der Leiter des Rechtsamts Walter Strauß wurden Staatssekretäre in entsprechenden Bundesministerien. Ihnen folgte jeweils ein großer Teil ihrer bisherigen Beamten. An der Spitze der beiden Ministerien mit dem weitaus größten Unterbau, dem Finanz- und dem Verkehrsministerium, standen zwei Männer, Schäffer und Seebohm, die nicht nur von Anfang an über eine eigene Ressortkonzeption, sondern auch über eine ausgesprochen organisatorische Befähigung verfügten.

Man konnte Seebohm kaum die Fähigkeit absprechen, ein Ministerium fest und straff zu leiten. Mit erstaunlicher Schnelligkeit hat das Bundesfinanzministerium den ersten Haushaltsplan gründlich, übersichtlich und ausgewogen aufgestellt. Schäffers solide Finanzpolitik hat den Start der Bundesrepublik geför-

dert. Gerade in den letzten Jahren ist rückblickend an der Steuerpolitik Schäffers und der Verkehrspolitik Seebohms Kritik geübt worden. Trotzdem wird man sagen können, daß die Arbeiten gerade dieser beiden Minister einen wesentlichen Beitrag zur Festigung der Bundesrepublik darstellen. Für die Gesetzgebungsarbeit war es eine nicht unbeachtliche Hilfe, daß auch das Justizministerium dank des Staatssekretärs Walter Strauß über eine sorgfältig ausgelesene, qualifizierte Beamtenschaft verfügte.

Von unvergleichlich größerer Effizienz als die Reichskanzlei in der Monarchie und in der Republik war das Bundeskanzleramt. Das beruhte auf der durch das Grundgesetz stark herausgehobenen Stellung des Bundeskanzlers und auf der Persönlichkeit Adenauers. Dazu kam die nach hohen Ansprüchen ausgewählte personelle Ausrüstung dieser Behörde unter dem Staatssekretär Globke: Daß von ihm ebenso diskret wie bestimmt, wachsam und phantasie reich eine Regie der obersten Bundesverwaltung ausging, wird mancher unter den Aspekten, die sich gerade in den letzten Jahren gewandelt haben, beklagen, daß aber diese Regie, der sich auch die damals größte Regierungspartei nicht hat entziehen können, bestand, wird kaum bestritten werden können.

Der Ressortpartikularismus ist dort, wo ein Ressortsystem in irgendeiner Form besteht, eine unvermeidliche konstruktionsbedingte Erscheinung. Er tendiert zur Steigerung, wenn eine personalpolitische Ressortautonomie in mehr oder minder starkem Gegensatz zur Zentralisierung nach englischem Vorbild besteht und daher die Versetzung von einem ins andere Ministerium die Ausnahme bleibt. Globke hat den zentralen Einfluß auf die Stellenbesetzungen in den Ressorts über die Kabinettsberatung zu stärken versucht und vor allem Beamte aus dem Bundeskanzleramt in die Ministerien sowie aus diesen in die eigene Behörde versetzt, um so eine Verzahnung zu erreichen. Adenauer hätte eine zentrale Lenkung der Personalpolitik der Ministerien, was die höheren Ränge anging, gern gesehen. Aber nach den Erfahrungen, die die amerikanische Militärregierung gemacht hatte, wußte er genau, daß er diesen Bruch der deutschen Verwaltungstradition nicht wagen durfte.

Zwar befand sich der Bund 1949/50 in einer ähnlichen Lage wie die Länder in den ersten Jahren der Besatzungszeit, als es um den

Neuaufbau ging, aber nunmehr bestanden intakte Organisationen der Länder. Das wirtschaftliche Chaos und Elend war weitgehend behoben. Gewiß war die eingearbeitete Länderbürokratie im föderalistischen System teils konkurrierende, teils kontrollierende Gegenspielerin der Bundesverwaltung. Sie mußte zunächst behutsam, aber beharrlich daran gewöhnt werden, daß es wieder eine über den Ländern stehende gesamtstaatliche Organisation gab. Aber die Länderbürokratie war nicht nur Gegenspielerin der Bundesverwaltung, sondern stand auch als stützender Mittel- und Unterbau zur Verfügung.

Nicht ganz wenige der aus den Ländern übernommenen neuen Bundesbeamten pflegten die Beziehungen zu diesen und förderten sie ungeachtet ihrer Dienstpflichten auf mannigfache Weise, um sich, unsicher über ihre eigene Zukunft, den Rückweg offenzuhalten. Aber das ließ bald nach. Das Gesetz der Stelle setzte sich durch.

Thilo Vogelsang sagte in seinem schon zitierten Aufsatz, „daß das Demokratieverständnis bis zu den ersten Jahren der Bundesrepublik auf die staatliche Ordnung fixiert geblieben ist, kaum jedoch auf die Gesellschaft, deren Charakter als Element der Demokratie noch nicht voll ins Bewußtsein gerückt ist.“

Wenn sich diese Tendenz auch in der Bundesbürokratie zeigte, so einmal, um zunächst das staatlich organisierte Gerüst zu errichten; zum anderen bestimmte damals in erster Linie Adenauer und seine Partei die politische Richtung mit dem Bestreben, den Status quo im ganzen möglichst nicht zu beeinträchtigen. Die Beamtenschaft war nicht gerade innovationsfreudig, aber die Regierungsparteien auch nicht. Von der „politischen Indifferenz“ und dem „persönlichen Sicherheitsbedürfnis als Grundeinstellungsmuster der Massen“⁷⁹⁾ konnte auch das Beamtentum nicht ausgenommen sein. Aber gerade deswegen war es beweglich und anpassungsfähig, so daß es auch anderen Regierungen hätte dienen können. Der Hang zu passiver Resistenz, die ein gut Teil des Weimarer höheren Beamtentums charakterisiert hat, fehlte dem bundesrepublikanischen. Diese, aus noch verbliebenen Traditionen hervorgegangene Bürokratie war bereit, sich führen zu lassen.

⁷⁹⁾ Lutz Niethammer, Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes, in: Vjh. f. Zeitgesch., Jg. 1973, H. 2, S. 188.

Verwaltungskontinuität und das Wiederaufleben der Reformdiskussion

Eine pauschale Charakterisierung und Beurteilung des schon in den ersten Jahren der Bundesrepublik stark gewachsenen Beamten­tums mit seiner unterschiedlichen Herkunft, Schichtung und Ausbildung, mit seinen man­nigfachen, vielfach kaum vergleichbaren Tätigkeitsarten ist kaum mehr möglich und könnte nicht einmal für die Ministerialbüro­kratie geleistet werden.

Was sich aber abzeichnet, ist die Tendenz zur Verwaltungskontinuität seit 1945, die bis in die sechziger Jahre hinein weitgehend anhielt. Otto Mayer, einer der bedeutendsten deutschen Verwaltungsrechtslehrer, sagt im Vorwort zur 1924 erschienenen dritten Auflage seines Werkes „Deutsches Verwaltungsrecht“ (1. Aufl. 1895): „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“, das unter den lehrenden und praktizierenden Verfas­sungs- und Verwaltungsjuristen seitdem zu einem geflügelten Wort geworden ist. Otto Mayer wollte damit erklären, warum er sein Verwaltungsrecht im fünften Jahr der Repu­blik nicht grundlegend umgearbeitet hatte. Was nach ihm für das Verwaltungsrecht gilt, trifft in beachtlichem Ausmaß auch für die Verwaltung selbst zu. Wenn man von der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg ausgeht, so zeigt sich im großen und ganzen eine Verwal­tungskontinuität auch in England und Frank­reich trotz großer Unterschiede im Verwal­tungsrecht, in der Verwaltungsorganisation und -praxis beider Staaten.

Das Besondere in Deutschland ist, daß hier die Verwaltungskontinuität trotz der Umwälzung durch die totalitäre Diktatur wieder zur Geltung gekommen ist. Da die früheren Insti­tutionen blieben und nach und nach auch das frühere Personal übernommen wurde, trat die Restauration im öffentlichen Dienst graduell stärker in Erscheinung als in anderen Berei­chen. Den Zeitgenossen fiel das, von Ausnah­men abgesehen, in ihrem vorherrschenden Drang nach „Normalität“ zunächst nicht all­zusehr auf.

In den sechziger Jahren setzte mehr und mehr ein Generationswechsel innerhalb der Beamtenschaft, gerade auch in den höheren Rängen, ein. Die aus dem Dritten Reich und der Weimarer Republik übernommenen schieden aus, aber auch der Kreis jener, die von diesen unmittelbar ausgebildet und angeleitet waren, schrumpfte. Ein Generationenwandel von periodischer Bedeutung in der Beamten-

schaft ist schon einmal in der spätbismarck­schen Zeit eingetreten, als die in liberalen Anschauungen aufwachsenden hohen Beamten nach und nach im Aussterben waren und der in diesen Vorstellungen lebende Nach­wuchs ausblieb.

Trotz großer Unterschiede geschah jetzt ähnliches. Die neu in den öffentlichen Dienst Eintretenden hatten die Weimarer Republik nicht gekannt, die nationalsozialistische Diktatur nicht bewußt und die erste Nachkriegszeit nur als Kind erlebt. Sie betrachteten die jün­gste Vergangenheit, sofern sie nicht überhaupt „Abschied von der Geschichte“ genommen hatten, mit anderen Maßstäben als die Älteren. Auch die Lehre vom öffentlichen Recht, die die Jungen nunmehr an den Universitäten erfuhren, hatte sich, wenn auch graduell un­terschiedlich, gewandelt. Immer stärker zeigten sich gerade im öffentlichen Recht die so­zialwissenschaftlichen Elemente. Das Juri­stenmonopol ist zwar nicht geschwunden, aber es hat nachgelassen, wenn man an die zunehmende Zahl von Sozialwissenschaftlern und Absolventen der Technischen Hochschu­len denkt. Der Drang nach Revision der Vor­stellungen von Staat und Gesellschaft kam immer mehr auf und zeigte seine Auswirkungen auch auf die allgemeine Stellungnahme zu den Beamten und auf deren Selbstver­ständnis.

Die Mitte der sechziger Jahre von Studenten ausgehenden revolutionären Attacken mit starker und breiter publizistischer Resonanz stellten Staat und Gesellschaft mit ihren be­stehenden Einrichtungen und Konventionen und mit jeglicher Autorität radikal in Frage. Von der Autoritätskrise wurden auch Ver­waltung und Beamtenschaft erfaßt. Zugleich wurde das Interesse an der „unterbliebenen Revolution“ in der „Stunde Null“ angetrieben und mit rigoroser Kritik nach den Schuldigen gesucht. Eine Reihe von wissenschaftlichen Untersuchungen, vornehmlich aus den Reihen der jüngeren Generation — wobei dahinge­stellt bleiben mag, ob und wie weit sie durch die Bewegung der jungen Linken in irgendeiner Weise angeregt wurden —, befaßten sich parallel, aber voneinander unabhängig mit der Frage, warum 1918 und warum 1945 die eigentliche Revolution unterblieben ist, und mit dem Phänomen der Verwaltungskontinui­tät nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg. Erst jetzt wurden einer breiteren Öffentlich-

keit die restaurativen Tendenzen nach 1945 bewußt, wenn auch die Beurteilungen und Motivationserklärungen starke Unterschiede aufweisen.

Mit der Frage nach der unterbliebenen Revolution verbindet sich bei den Radikalen das Verlangen, diese jetzt nachzuholen. Das hat mittelbar die Wirkung gehabt, das Interesse an Reformen in mannigfachen Bereichen zu wecken — auch im öffentlichen Dienst.

Schon vorher waren Bestrebungen nach Reform des Beamtentums und der Verwaltung, auch was deren hierarchische Struktur an-

geht, laut geworden — wenn auch in differenzierten Vorstellungen. Aber der eigentliche Anstoß, sie in Angriff zu nehmen, erfolgte erst in den allerletzten Jahren.

Hatten sich die Beamtenverbände in der Weimarer Zeit im wesentlichen nur mit Laufbahn- und Gehaltsregelung befaßt, so zeigen einige Beamtenverbände, vor allem die Gewerkschaft ÖTV, eine starke Aktivität zur Umgestaltung des öffentlichen Dienstes und der Verwaltungsstruktur. Teils knüpfen sie dabei an Pläne der ersten Nachkriegszeit an, teils gehen sie über diese hinaus oder lassen sie völlig unbeachtet.

- Apelt, Willibald: Geschichte der Weimarer Verfassung. München 1946.
- Balfour, Michael: Viermächtekontrolle in Deutschland 1945—1946. Düsseldorf 1959.
- Berlin. Quellen und Dokumente 1945—1951. Hrsg. im Auftrag des Senats von Berlin. Halbbd. 1. Berlin 1964.
- Bermbach, Udo: Das Scheitern des Rätessystems und der Demokratisierung der Bürokratie 1918/19. In: Politische Vjschr. 8 (1967), S. 444 ff.
- Besson, Waldemar: Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928—1933. Eine Studie zur Auflösung der Weimarer Republik. Stuttgart 1959.
- Bracher, Karl Dietrich: Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie. Stuttgart 1955.
- Braun, Otto: Von Weimar bis Hitler. New York 1940.
- Brecht, Arnold: Aus nächster Nähe. Lebenserinnerungen 1884—1927. Stuttgart 1966.
- Bundesbeamten-gesetz. Erläutert von Oskar Georg Fischbach. Köln u. Berlin 1956.
- Borch, Herbert von: Obrigkeit und Widerstand. Zur politischen Soziologie des Beamtentums. Tübingen 1954.
- Bürokratische Organisation. Hrsg. v. Renate Mayntz. Köln u. Berlin 1969.
- Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. In: Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart. München 1961.
- Deutsche Parteiprogramme. Hrsg. v. Wilhelm Mommsen. München 1960. (= Deutsches Handbuch der Politik. Bd. 1.)
- Deutschland-Jahrbuch 1949. Hrsg. v. Klaus Mehnert u. Heinrich Schulte. Essen 1949.
- Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis v. Dr. Gerhard Anschütz. 2 Bde. Berlin 1933.
- Elben, Wolfgang: Das Problem der Kontinuität in der deutschen Revolution. Die Politik der Staatssekretäre und der militärischen Führung vom November 1915 bis Februar 1919. Düsseldorf 1965. (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Bd. 31.)
- Eschenburg, Theodor: Amterpatronage. Stuttgart 1961.
- Eschenburg, Theodor: Der Beamte in Partei und Parlament. Frankfurt a. M. 1952.
- Fenske, Hans: Monarchisches Beamtentum in der Weimarer Republik. Zum Problem der Bürokratie in der Weimarer Republik in Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaft. Speyer, Berlin 1972.
- Fijalkowski, Jürgen von, u. a.: Berlin — Hauptstadtanspruch und Westintegration. Köln und Opladen 1967.
- Fleiner, Fritz: Ausgewählte Reden und Schriften. Zürich 1941.
- Fürstenau, Justus: Entnazifizierung. Ein Kapitel deutscher Nachkriegspolitik. Neuwied u. Berlin 1969.
- Fürstenau, Justus: Entnazifizierung. In: Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft. Hrsg. v. d. Görres-Gesellschaft. 6. Aufl. Bd. II. Freiburg i. Br. 1958. Sp. 1195—1202.
- Geschäftsbericht des Bundespersonalausschusses Nr. 4. Bonn 1960.
- Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Gerhard Anschütz u. Richard Thoma. 2 Bde. Tübingen 1932.
- Hartung, Fritz: Staatsbildende Kräfte der Neuzeit. Gesammelte Aufsätze. Berlin 1961.
- Hartwig, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo. Köln u. Opladen 1970.
- Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Hrsg. von Gerhard Leibholz u. Hermann von Mangoldt. Tübingen 1951.
- Jennings, Ivor W., und Gerhard A. Ritter: Das britische Regierungssystem. Leitfaden und Quellenbuch. Köln u. Opladen 1970. (= Die Wissenschaft v. d. Politik. Bd. 4.)
- Köttgen, Arnold: Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie. Berlin u. Leipzig 1928.

- Kolb, Eberhard: Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918—19. Düsseldorf 1962. (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Bd. 23.)
- Loewenstein, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959.
- Loewenstein, Karl: Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien. 2 Bde. Berlin 1967.
- Maier, Reinhold: Ende und Wende. Das schwäbische Schicksal 1944—1946. Briefe und Tagebuchaufzeichnungen. Stuttgart u. Tübingen 1946.
- Merkel, Peter H.: Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1963.
- Morsey, Rudolf: Zur Beamtenpolitik des Reiches von Bismarck bis Brüning in Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer. Berlin 1972.
- Mommsen, Hans: Beamtentum im Dritten Reich. Stuttgart 1966. [Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik.]
- Mommsen, Hans: Die Stellung der Beamtenschaft in Reich, Länder und Gemeinden in der Ära Brüning. In: Vjh. f. Zeitgesch. 21 (1973), S. 151 ff.
- Morstein, Fritz Marx: Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum. Neuwied 1959.
- Neues Beamtentum. Beiträge zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes. Hrsg. vom Institut zur Ordnung öffentlicher Angelegenheiten. Frankfurt a. M. 1951.
- Niethammer, Lutz: Entnazifizierung in Bayern, Säuberung und Rehabilitierung unter amerikanischer Besatzung. Frankfurt a. M. 1972.
- Niethammer, Lutz: Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes. In: Vjh. f. Zeitgeschichte. Jg. 1973, H. 2.
- Pikart, Eberhard: Preußische Beamtenpolitik 1918—1933. In: Vjh. f. Zeitgesch. Jg. 1958, S. 119—137.
- Pünder, Tilman: Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946—1949. Waiblingen 1966.
- Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit. Bd. 2. Deutsche Verfassungsdokumente der Gegenwart (1919—1951). Zsgst. v. Ernst Rudolf Huber. Tübingen 1951.
- Runge, Wolfgang: Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung des politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933. In: Industrielle Welt. Bd. 5. Stuttgart 1965.
- Salomon, Ernst von: Der Fragebogen. Hamburg 1951.
- Schiffer, Eugen: Die Deutsche Justiz. Grundzüge einer durchgreifenden Reform 1949. Berlin 1958.
- Schmitt, Carl: Verfassungslehre. München u. Leipzig 1928.
- Schmitt, Carl: Der Hüter der Verfassung. Tübingen 1931.
- Schmitt, Carl: Legalität und Legitimität. München u. Leipzig 1932.
- Schulz, Gerhard: Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik. Bd. 1. Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919—1930. Berlin 1963.
- Schulz, Gerhard: Die Anfänge des totalitären Maßnahmenstaates. In: Karl Dietrich Bracher, Wolfgang Sauer u. Gerhard Schulz: Die nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34. Köln u. Opladen 1960.
- Suarez, Carl-Gottlieb: Verträge über Recht und Staat. Hrsg. v. Hermann Conrad u. Gerd Kleinheyer. Köln u. Opladen 1960.
- Thieme, Werner: Der Öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Göttingen 1961.
- Verwaltung. Eine einführende Darstellung. Hrsg. v. Fritz Morstein Marx. Berlin 1965.
- Vogelsang, Thilo: Zur Problematik. In der Vortragsreihe: Westdeutschland zwischen 1945 und 1949. In: Vjh. f. Zeitgesch., Jg. 1973, H. 2.
- Volk und Reich der Deutschen. Hrsg. v. Bernhard Harms. Bd. 2. Berlin 1929.
- Wittmayer, L.: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.
- Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht. Ein Studienbuch. Bd. 1 u. 2. München u. Berlin 1965.
- Zapf, Wolfgang: Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919—1961. 2. Aufl. München 1966. (= Studien zur Soziologie. 1.)

Staatliche Planung in der Bundesrepublik

Die Analyse von Planung im ersten Vierteljahrhundert der Bundesrepublik Deutschland erfordert eine zumindest stichwortartige Definition des hier verwendeten Begriffes, um dem Titel — und vielleicht auch den folgenden Darlegungen — Mißverständnisse [als ironisierendes Paradoxon oder als simple Apologetik] zu ersparen. Verstehen wir Planung als das systematisch auf ein übergeordnetes politisches Ziel ausgerichtete Vorbereiten und Durchsetzen der langfristig wirksamen Entscheidungen im öffentlichen Bereich, so ist es nicht schwer, das Fazit unseres Beitrages vorwegzunehmen: Daß nämlich von Planung in der Bundesrepublik nur insofern die Rede sein kann, als die Notwendigkeit einer so verstandenen Planung im Gegensatz zur ersten Nachkriegsperiode inzwischen überhaupt öffentlich diskutiert werden kann, daß sie teilweise auch — zumindest verbal — anerkannt wird und daß einige Ansätze zu einer solchen Planung bestehen oder diskutiert werden. Wie sehr aber auch heute noch — vielleicht weitgehend unbewußt oder doch ungewollt — das politische Bewußtsein dadurch gekennzeichnet ist, daß „Marktwirtschaft“ und „Planung“ als Gegensätze empfunden werden, beweist z. B. der 1972 erschienene Band „25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland“¹⁾ schon von seiner Gliederung her, aber auch mit seinen Beiträgen²⁾. Öffentliche Eingriffe in den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß werden von den meisten immer noch als eine Art von notwendigem Übel verstanden. In diesem Buch mit vielen Beiträgen namhafter Wirtschaftswissenschaftler findet sich nicht die Idee, langfristige Planung öffentlicher Aktivitäten nicht nur als — wegen einiger nicht zu verheimlichender theoretischer und praktischer Schwächen der „marktwirtschaftlichen Ordnung“ — notwendige Ergänzung, sondern als konstitutives Element für die Gewährleistung von so

viel Marktwirtschaft wie möglich zu verstehen und langfristige Planung dementsprechend ebenso ernst zu nehmen wie z. B. die Ausgestaltung des Wettbewerbsrechts.

Die politische Wirklichkeit ist dementsprechend auch immer noch durch — manchmal weit entwickelte, methodisch fortgeschrittene — Einzelansätze bereichs- oder trägerspezifischer Planung gekennzeichnet, ohne daß in der Regel der erforderliche strenge Bezug zu einem politischen Zielsystem besteht. Hält man sich dabei vor Augen, daß trotz zunehmender Forderungen nach stärkerer Aktivität des Bundes, z. B. auf den Gebieten der Ausbildungsförderung, der Wissenschaftsförderung und der regionalen Strukturpolitik, faktisch die Ausgaben der Länder erheblich stärker gewachsen sind als die des Bundes, insbesondere bei Außerachtlassung der Personalausgaben (die auch beim Bund wegen des Wiederaufbaus der Streitkräfte eine starke Entwicklung erlebten), so ist es um so erstaunlicher, daß integrierende Planungen zur Sicherung einer gewissen Mindestkoordination der vielfach dezentralen Aufgabenbewältigung bisher kaum in Ansätzen existieren.

Die historisch-politische Erklärung des fünf- und zwanzigjährigen Prozesses allmählicher — und noch immer nicht abgeschlossener — Überwindung einer zu Beginn alles beherrschenden Planungsphobie kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Die Wurzeln der Planungsfeindlichkeit reichen mit Sicherheit weiter zurück, als es der oft allzu einfache Hinweis auf den spontanen und andauernden Erfolg der am Leitbild der Marktwirtschaft ausgerichteten Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948/49 suggerieren möchte; es sei nur daran erinnert, daß der expandierende „Staatsinterventionismus“ schon in den dreißiger Jahren zu kritischen Reaktionen führte, etwa zu der Forderung nach einem „marktkonformen“ wirtschaftspolitischen Instrumentarium. Wichtiger erscheint es, den Prozeß der Überwindung dieser apodiktischen Ablehnung von öffentlicher Planung in seinen groben Zügen aufzuzeigen und anhand einiger ausgewählter Problembereiche zu verdeutlichen.

¹⁾ D. Cassel, G. Gutmann u. H. J. Thieme (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972.

²⁾ Vgl. z. B. den Beitrag von A. Gutowski, Die Marktwirtschaft — eine Wirtschaftsordnung mit Zukunft, in: Ebenda, S. 393 ff.

Tabelle: Ausgaben des Bundes und der Länder 1951—1970

	Gesamtausgaben ¹⁾				Gesamtausgaben ¹⁾ ohne Personalausgaben ²⁾			
	Bund		Länder		Bund		Länder	
	Mrd. DM	1951 = 100	Mrd. DM	1951 = 100	Mrd. DM	1951 = 100	Mrd. DM	1951 = 100
1951	18,5	100	13,3	100	17,5	100	9,0	100
1955	22,4	121	19,4	146	21,5	123	12,3	136
1961	45,2	244	36,8	277	41,1	235	27,1	300
1965	64,9	351	54,3	408	58,0	331	36,0	400
1970 ³⁾	87,3	472	76,4	574	73,0	417	50,6	562

¹⁾ Gesamtausgaben ohne Tilgung von Kreditmitteln und Zuführungen an Rücklagen (ohne LAG-Fonds und ERP-Sondervermögen)

²⁾ einschließlich der (insgesamt unbedeutsamen) Personalausgaben des LAG-Fonds und der Verwaltung des ERP-Sondervermögens.

³⁾ (teilweise) vorläufige Angaben.

Quellen: Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Leistung in Zahlen '71. Bonn 1972, Ziff. 8.11 (S. 108), sowie die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes.

Dabei muß man sich vergegenwärtigen, daß eine ernsthafte Diskussion der Möglichkeiten, Grenzen und Probleme öffentlicher Planung erst 1962/63 wieder einsetzte. Es ist in gewisser Weise bezeichnend für die seinerzeitige Ausgangslage, daß die neue Auseinandersetzung keineswegs innenpolitisch ausgelöst wurde; die Sozialdemokratische Partei, die allein dies hätte bewirken können, hatte sich gerade erst (1959) mit ihrem Godesberger Grundsatzprogramm in pragmatisch-zurückhaltender Weise festgelegt und dem Staat zwar vorausschauende Konjunkturpolitik als wichtige Aufgabe zuerkannt und die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung sowie das vorausschauende Nationalbudget als wichtige Instrumente genannt, daneben aber den Wettbewerb als Steuerungselement hervorgehoben und sich damit der Planungsproblematik praktisch entzogen ³⁾.

Anlaß für das erste Wiederaufflackern der Planungsdiskussion war vielmehr das im Oktober 1962 veröffentlichte Memorandum der EWG-Kommission über das „Aktionsprogramm für die zweite Stufe“ des Gemeinsa-

men Marktes ⁴⁾. Dieses Memorandum enthielt in dem der Wirtschaftspolitik gewidmeten Kapitel Vorschläge für eine auf einer längerfristigen Vorausschau aufbauende indikative Programmierung der wirtschaftlichen Entwicklung und löste damit eine spektakuläre Kontroverse zwischen dem deutschen Wirtschaftsminister Erhard und dem Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hallstein, aus. Die Tragweite dieses Diskussionsanstoßes verdeutlichen die unter dem Titel „Planung ohne Planwirtschaft“ veröffentlichten Referate und Protokolle eines sieben Monate später, im Juni 1963, abgehaltenen „Frankfurter Gesprächs“ der List-Gesellschaft, die auch heute noch ein wichtiges Dokument darstellen ⁵⁾.

Die in den vergangenen Jahren entwickelten Einzelansätze sind interessant genug, um die bestehenden Probleme und Konflikte und die Perspektiven für ihre Lösung klar werden zu lassen. Diese einzelnen Planungsansätze können ihrer Art nach in zwei Gruppen unterschieden werden: Versuche zur Planung in

³⁾ Vgl. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen vom Außerordentlichen Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Bad Godesberg vom 13. bis 15. November 1959, abgedruckt in: Programme der deutschen Sozialdemokratie, Hannover 1963, S. 183 ff., insbes. S. 193 f.

⁴⁾ Vgl. hierzu Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 24. 10. 1962, Kap. VII, Ziff. 96 ff. u. passim.

⁵⁾ Planung ohne Planwirtschaft. Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft 7. bis 9. Juni 1963, hrsg. v. A. Pitzko, Basel 1963 (= Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e. V. Bd. 34).

einzelnen, sektoral oder institutionell bestimmten Sachbereichen (Fachplanungen) und Ansätze zur integralen Planung von in den Wirkungen ihrer Maßnahmen miteinander konkurrierend oder komplementär in Beziehung stehenden Einzelbereichen öffentlichen Handelns (Querschnittsplanungen). Beispiele für die erste Gruppe sind zu finden im Agrar-, Verkehrs- und im Bildungsbereich, während für die zweite Gruppe vor allem die Raumordnungspolitik und die mittelfristige Finanzpolitik als Beispiele zu nennen sind, ohne damit alle bestehenden Ansätze erwähnt zu haben. Für den hier verfolgten Zweck einer Skizzierung des in den letzten fünfundzwanzig Jahren zu verzeichnenden Wandels genügen die gewählten Beispiele vollauf.

Zwei allgemeine Vorbemerkungen erscheinen noch angebracht. Erstens gab und gibt es in der Bundesrepublik wichtige Aufgabenbereiche, die von vornherein langfristig konzipiert waren und die in erheblichem Maße die öffentlichen — und teilweise auch die privaten — Entscheidungsspielräume beschränkten, ohne daß dabei von Planung im oben eingegrenzten Sinne die Rede sein konnte. Musterbeispiele hierfür sind der Lastenausgleich für die Kriegs- und Vertreibungsschäden, der in 30 Jahren abgewickelt werden sollte⁶⁾, sowie insbesondere der öffentliche bzw. der öffentlich geförderte Wohnungsbau. Gerade die seit eh und je pragmatische, an aktuellen Situationen oder allenfalls an Gleichbehandlungsgrundsätzen formaler Art ausgerichtete Wohnungsbaupolitik, für die im betrachteten Zeitraum (bis einschließlich 1971) rund 75 Mrd. DM aus öffentlichen Haushalten ausgegeben wurden⁷⁾, ist geeignet, die fehlende Planung in ihren Konsequenzen zu verdeutlichen. Die heute immer mehr zu einem Problem werdende „Zersiedelung“ der Landschaft, insbesondere im Bereich der Ballungsräume, einerseits und die manchmal maßlose, ebenfalls zu einem politischen Ärgernis gewordene Bodenspekulation wurden von der ausschließlich auf die Bereitstellung von möglichst vielen Wohnungen ausgerichteten

Wohnungsbaupolitik gefördert, ja vielfach überhaupt erst ermöglicht. Denn auch Wohnbauten, die ganz oder teilweise mit öffentlichen Geldern finanziert wurden bzw. werden, konnten und können immer noch überall dort gebaut werden, wo Baugelände ausgewiesen ist — praktisch überall. Die Situation reiner Verkäufermärkte auf dem Wohnungssektor — die erst seit Anfang der siebziger Jahre langsam abgebaut zu werden beginnt — führte dazu, daß auch die quantitativen und qualitativen Differenzierungen der Nachfrage sich

INHALT

Beispiel Bildungsplanung	S. 32
Beispiel Raumordnungspolitik	S. 35
Beispiel Mittelfristige Finanzplanung	S. 39
Längerfristige Perspektiven	S. 42

nicht auswirken konnten: Praktisch jedes Angebot neuen Wohnraums fand, unabhängig von seiner räumlichen Lage, sofort eine ausreichende Nachfrage. Dennoch wurde diese Situation nicht in einem instrumentalen Sinne, also etwa zur Unterstützung und Förderung einer sinnvollen räumlichen Entwicklung innerhalb der Bundesrepublik, genutzt. Nach 20 Jahren einer weitgehend vom Wohnungsbau getragenen ungeplanten, ja vielfach planlosen Siedlungsentwicklung werden nun die Folgen erkennbar: Ordnungsaufgaben erheblichen Ausmaßes in fast allen größeren Siedlungseinheiten (insbesondere in den Verdichtungsräumen) und durch Abwanderungen bedingte verminderte Entwicklungsvoraussetzungen in manchen problematischen, dünnbesiedelten Gebieten.

Die zweite allgemeine Vorbemerkung muß die institutionellen Rahmenbedingungen für jede öffentliche Planung in der Bundesrepublik in Erinnerung rufen. Die durch die Erfahrungen mit einem zentralistischen Einheitsstaat und durch Auflagen der westlichen Siegermächte bestimmte bundesstaatliche Verfassung einschließlich der — zumindest theoretisch — starken Stellung der Gemeinden erschwert jeden Versuch systematischer Planung vielfach — rechtlich oder faktisch. Damit wird insoweit kein negatives Urteil über diese Verfassung gefällt. Ganz im Gegenteil: Die Vorteile der geltenden Grundregeln sind unseres Erachtens unbestreitbar. Aber gleichzei-

⁶⁾ Gesetz über den Lastenausgleich vom 14. August 1952, BGBl. I. — Vgl. D. Schewe u. K. Nordhorn, Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1964⁵, S. 132 ff.

⁷⁾ Errechnet aus Angaben in »Bundesministerium für Wirtschaft: 1966 Leistung in Zahlen«, Bonn 1967, Ziff. 4.32 u. 4.33; sowie »Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Leistung in Zahlen '71«, Bonn 1972, Ziff. 4.42.3.

tig muß nüchtern gesehen werden, daß erschwerte und ineffizientere Planung im öffentlichen Bereich ein Teil des Preises für die politische Ordnung ist, und daß beide Aspekte nicht ohne Einbeziehung ihrer wechselseitigen Implikationen richtig beurteilt werden können. Alles, was im folgenden an Kritischem zu sagen ist, muß in diesem unauflösbaren Zusammenhang gesehen und verstanden werden, auch wenn hier nicht weiter auf die umfassendere Problematik eingegangen wird.

Im folgenden sollen drei charakteristische Bereiche staatlicher Planung in der Bundesrepublik in bezug auf ihre Grundbedingungen, Chancen und Grenzen in der Wirklichkeit der vergangenen 25 Jahre skizziert werden, um damit einen Ausgangspunkt für die Fragen nach den jetzt wirksamen längerfristigen Perspektiven zu gewinnen. Die drei ausgewählten Bereiche staatlicher Planung unterscheiden sich nicht dadurch, daß sie etwa unterschiedliche Aufgabefelder öffentlicher Politik betreffen. Vielmehr unterscheiden sie sich kategorial: sektorale, mehr oder minder fachressortbezogene Sachplanung einerseits (das Beispiel Bildungspolitik), andererseits ressortübergreifende Planung jeweils eines operationalen Querschnittsaspekts der Regierungstätigkeit (die Beispiele Raumordnungspolitik und mittelfristige Finanzpolitik). Letztere unterscheiden sich dadurch, daß sich die

Raumordnung auf die — zumindest seit 1945 — definitiv begrenzte Ressource Boden bezieht, dessen Nutzung quantitativ und qualitativ zu ordnen, ja für die Zukunftsperspektive der Gesellschaft zu gestalten ist, während die mittelfristige Finanzpolitik im Idealfall praktisch alle Sach- und Fachplanungen der öffentlichen Regierungstätigkeit betrifft, die sich auf Transfers, auf Investitionen und auf Dienstleistungen beziehen und sich nicht auf eine bloße ordnende und konzeptionell gestaltende Tätigkeit beschränkt. Beiden ressortübergreifenden Querschnittsaspekten gemeinsam ist die ihnen eigene Sachgesetzlichkeit der Interdependenz der Mittelverwendung und das daraus resultierende Problem der im voraus immer sehr schwierig zu gewährleisten Konsistenz der einbezogenen Planungen und Maßnahmen. Diese Interdependenz gilt selbstredend auch in jedem Bereich der Fachplanung, nur ist sie dort nicht evident, sondern wird erst im Verlaufe ungestörter, isolierten Wirkens offensichtlich, wie zum Beispiel in der Verkehrspolitik, die sich — in der Bundesrepublik bisher — vorwiegend und einseitig auf den Straßenbau und das (private) Kraftfahrzeug bezogen hat. Im Kontext dieser Schrift interessiert dabei besonders, ob und in welcher Weise für die ausgewählten Bereiche geplant wird, ob Institutionen, Instrumente und Verfahren einer bewußten, systematisierten und operationalisierten Planung geschaffen wurden.

Beispiel Bildungsplanung

Wie in den übrigen Fachpolitiken auch waren die ersten Jahre der Bundesrepublik durch eine Anfang der fünfziger Jahre an Boden gewinnende Restauration in bezug auf die Ziele und Mittel der Bildungspolitik gekennzeichnet. Der Aufbruch, der die kulturpolitische Szenerie bis zur Währungsreform kennzeichnete, erstickte im Materialismus des Wirtschaftswunders — ein oft kritisiertes, in seinen Auswirkungen auf gesellschaftliches Bewußtsein und Demokratieverständnis tiefwirkendes Phänomen. Hinzu kam, daß die Konzentration des Wiederaufbaus auf Privatwirtschaft und wenige Infrastrukturbereiche wie Verkehrsmittel und Wohnungsbau zugleich auf eine bundesstaatliche Verfassungsstruktur traf, welche die Schul- und Bildungspolitik zum Kernbereich der Länderzuständigkeit zu machen schien, zur sogenannten Kulturho-

heit, in der der Bund über keinerlei Mitwirkung verfügte.

Die im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Ergänzung zum Hochschulwesen gelegten Grundzüge des staatlichen Schulwesens bestanden in der Bundesrepublik im wesentlichen fort: die in der Weimarer Republik mit ihren starken pädagogischen Impulsen entstandene vierjährige „Gesamtschule“ — die Grundstufe der Volksschule — und die darauf aufbauende, ganz überwiegend staatliche, dreigliedrige Organisation des weiterführenden allgemeinen Schulwesens. Die durch die Intellektuellenfeindlichkeit der Nationalsozialisten verschuldete Schrumpfung der Universitäten wurde schrittweise wieder wettgemacht, die Fortschritte in der Lehrerbildung ausgebaut und verallgemeinert. Doch traf dieses Schul- und Hochschulwesen auf eine

Wirtschaft und Gesellschaft, deren Bevölkerungsvermehrung und -ballung und deren Wertbewußtsein und Lebenshorizont immer weniger bereit war, traditionell restaurierte provinzielle Bildungsbürgerlichkeit hinzunehmen. Immer mehr machte sich bemerkbar, daß ein Preußen der durchaus fortschrittlichen Kulturpolitik der zwanziger Jahre fehlte, daß das lange Zeit sehr beachtliche Fortschritte initiiierende Bundesland Hessen nicht genügend Impulse übertragen können würde.

Aber die Themen der späten fünfziger Jahre und der beginnenden sechziger Jahre wurden hier in Hessen vorbereitet: Zusammenfassung der Zwergschulen in Dörfergemeinschaftsschulen, systematische wissenschaftliche Grundlegung der Lehrerbildung durch Einbeziehung in die Universitäten, Beginn der Bildungsforschung.

Das Bildungsgefälle zwischen Großstadt, Mittelstadt und Dorf, zwischen Jungen und Mädchen, zwischen Protestanten und Katholiken, zwischen Kindern von Akademikern und Arbeitern, zwischen Gemeinschaftsschule und Konfessionsschule, zwischen Nord und Süd wurde bewußt und durch Statistiken und empirische Erhebungen vielfältig belegt ⁸⁾.

Das Stichwort der „Bildungskatastrophe“, in der sich die Bundesrepublik befände, wurde geboren (Georg Picht 1964) ⁹⁾. Die Charakterisierung des „Bildungsnotstandes“, der einer modernen Industriegesellschaft weder angemessen noch — aus humanen, ökonomischen wie wissenschaftlich-fortschrittsbezogenen Gründen — vertretbar erscheint, erfolgte — und dies reflektiert bereits die vollständige Planungs- und Planlosigkeit des Aufbruchs zur Bildungspolitik der siebziger und achtziger Jahre — im Schlüsselbegriff der „Abiturientenquote“. Diese sei bei ca. 5 Prozent (1950 bis 1960) im internationalen Vergleich skandalös niedrig; sie solle bis 1985 etwa verdreifacht werden (schon 1972 betrug sie 18 Prozent!).

Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland, die bereits 1946 ins Leben gerufene Koordinierungsstelle der Länder-Kulturpolitik, sah sich in die Defensive gedrängt; der Ruf nach

gesamtstaatlicher, umfassender Bildungsplanung wurde laut — und gehört.

Bund und Länder beschlossen 1964 ein Verwaltungsabkommen, das zur Errichtung des Deutschen Bildungsrates führte, dem nach dem Vorbild des 1957 geschaffenen Wissenschaftsrates sowohl Sachverständige aus Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft als auch Vertreter der Landesregierungen und der Bundesregierung angehören. Dieses Gremium legte im März 1970 den lange herbeigesehnten und geforderten „Strukturplan für das deutsche Bildungswesen“ ¹⁰⁾ vor, in dem erstmals eine Gesamtschau der verschiedensten Bildungseinrichtungen vom Kindergarten (der nicht mehr als reine Pflegestätte verstanden wird) über das allgemeinbildende und berufsbildende Schulwesen bis zum Hochschulbereich sowie der Erwachsenenbildung durch Weiter- und Fortbildung vorliegt.

Aber längst bevor dieser Strukturplan vorgelegt wurde, bevor die Bundesregierung seine Grundzüge in ihrem ersten Bildungsbericht vom Juni 1970 ¹¹⁾ übernahm, und die Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung im Juli 1970 ihre Arbeit aufnehmen konnte, bevor also die langfristige Konzeption eines demokratischen Bildungswesens mit mehr Chancengleichheit und Leistungsfähigkeit vorgelegt und schrittweise seine Durchführung in die Wege geleitet werden konnte, hatten das Bewußtsein des Bildungsgefälles, die prophezeite Bildungskatastrophe und die Forderung nach Beseitigung des Bildungsnotstandes zu ernststen und weitreichenden Reaktionen geführt, und zwar bei allen Beteiligten und Betroffenen: bei Eltern, Lehrern und Kultusministern, bei Politikern wie Bürgern. Die Bildungswerbung erhöhte die Zahl der Übergänge von der Grundschule in die Gymnasien und die Realschulen drastisch, die Abiturientenquote stieg im Gefolge unaufhaltsam an und hat auch jetzt, also bei Verabschiedung des Gesamtplans zur Bildungsreform (Juni 1973), noch lange nicht ihren aus den sechziger Jahren her absehbaren höchsten Wert erreicht.

Aus der isolierten Veränderung nur eines Ziel- und Mittelparameters innerhalb eines komplexen, interdependenten Bildungssystems, ohne daß die notwendige strukturelle

⁸⁾ Vgl. z. B. Fr. Edding, *Ökonomie des Bildungswesens*, Freiburg i. Br. 1963.

⁹⁾ G. Picht, *Die deutsche Bildungskatastrophe* (Aufsatzfolge in der Wochenzeitung »Christ und Welt«, Februar 1964), abgedruckt in: G. Picht, *Die deutsche Bildungskatastrophe*, München 1965, S. 9—68.

¹⁰⁾ Deutscher Bildungsrat, *Empfehlung der Bildungskommission. Strukturplan für das Deutsche Bildungswesen*, Bonn 1970.

¹¹⁾ Bildungsbericht der Bundesregierung, *Bundestagsdrucksache VI/925 v. 8. 6. 1970*.

Reform der weiterbildenden Schulen auch nur in Umrissen sichtbar war oder ist, entstand zwar die Bildungsexpansion, nicht jedoch die Bildungsreform. Die Zahl der Schulabsolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife wurde rasch und nachhaltig gesteigert, ohne daß Konsequenzen für die Gliederung und den Ausbau des Schulwesens gezogen wurden, mit einem Angebot an Bildungsgängen und -abschlüssen, das neben die Hochschulberechtigung, also neben studienbezogene Bildungsziele, berufsbezogene und berufsqualifizierende Bildungsziele setzt. Mit der Einbahnstraße traditioneller Gymnasialbildung ohne Element praktischer Berufsbildung wurden Zulassungsbeschränkungen zu den Hochschulen ein Zwang ohne echte Alternative. Auch im Hochschulbereich dominierte gänzlich der quantitative Aspekt rascher Expansion überkommener, dringend reformbedürftiger Strukturen. Der Wissenschaftsrat hatte seine ersten Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen bereits 1960 vorgelegt¹²⁾, dabei jedoch das Problem vor allem in der raschen quantitativen Expansion der vorhandenen Hochschulstrukturen gesehen, ohne zu erkennen, daß eine Vervielfachung von Fakultäten und Universitäten räumlich wie personell qualitativ neue Probleme schaffen würde, die — mit den alten ungelösten Problemen kumuliert — eine zusätzliche Voraussetzung für die Studentenrevolte der sechziger Jahre schufen.

Mit dieser Zusammenfassung wollen wir nicht das Lamento verstärken, die Planung hinke wieder einmal hinter der Wirklichkeit bzw. der wirklichen Entwicklung her — dies wird sich kaum jemals voll vermeiden lassen. Hier soll nur die alles bestimmende Grundtatsache hervorgehoben werden, daß weder in den Kultusministerien noch anderswo rechtzeitig auch nur die Notwendigkeit einer systematischen, interdependenten Bildungsplanung erkannt und die dazu notwendigen Schritte eingeleitet wurden.

Als die breite Öffentlichkeit Ende der sechziger Jahre den Ernst der bildungspolitischen Lage verstanden hatte, erwartete sie, daß die 1970 im Bildungsbericht skizzierten Schritte sofort, im gleichen Jahr beginnend, in die Tat umgesetzt würden, um die gesetzten Ziele bis 1985 zu realisieren. Die bildungspolitischen Erwartungen der Eltern, Lehrer und Schüler

¹²⁾ Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Teil 1: Wissenschaftliche Hochschulen, Tübingen 1960.

richteten sich darauf, daß eine Anstrengung vergleichbar der der Einrichtung der Sozialversicherungen und des Versuchs der Lösung der „sozialen Frage“ im 19. Jahrhundert in der Bundesrepublik gewissermaßen über Nacht möglich sein würde, daß der „Anschluß“ an die Entwicklung in vergleichbaren Staaten kurzfristig hergestellt werden würde. Doch wurde dabei außer Betracht gelassen, daß Schweden, Großbritannien, die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion, die DDR und andere Industriestaaten schon Jahrzehnte zuvor die Weichen gestellt und die erforderlichen Entwicklungen eingeleitet hatten. Hier zeigte sich, wie verhängnisvoll sich das Fehlen einer gesamtstaatlich abgestimmten, die Gesamtheit des Bildungswesens mit seinen Stufen, Übergängen, Berechtigungen und Abschlüssen einbeziehenden Bildungsplanung auswirkt.

Jetzt wurde mit einem Male aus dem Fehlen an Planung, das zunächst gefeiert worden war, so etwas wie ein Vergehen an der Zukunft des Abendlandes und des wirtschaftlich-wissenschaftlich-technischen Fortschritts, obwohl die Expertenmeinungen jahrelang auf dem Tisch gelegen und die Diskussion in der Öffentlichkeit bestimmt hatten.

Aber sie hatten eben nicht genügend Widerhall gefunden, um in ausreichendem Maße auch die Tagesordnungen der Kabinette und Parlamente zu bestimmen. Die erforderlichen Vorkehrungen wurden erst durch die Finanzverfassungsreform¹³⁾ in der Großen Koalition möglich und auch dann nur in einer ambivalenten Weise durchgesetzt. Es wurde ein Abschnitt „VII a. Gemeinschaftsaufgaben“ ins Grundgesetz eingefügt, dessen Artikel 91 a und b die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verschieben, ohne sie wirklich grundlegend zu verändern. Der Bund erhielt jetzt u. a. die Kompetenz, an der Bildungs- und der Forschungsplanung mitzuwirken (Art. 91 b) sowie den Hochschulausbau mitzuplanen und anteilig mitzufinanzieren (Art. 91 a). Er erhielt ferner die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung für allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 1 a). Der Elan, der von diesen Änderungen durch die Große Koalition zweifellos hätte ausgehen

¹³⁾ Vgl. hierzu das grundlegende Gutachten der Kommission für die Finanzreform »Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland« (Stuttgart 1966), dessen eine wesentliche Forderung auf die Schaffung des neuen Instituts der »Gemeinschaftsaufgabe« gerichtet war.

können, stieß auf den Widerstand eines wiedererstarkenden, stark parteipolitisch motivierten Länderegoismus und Länderpartikularismus, der im Bundesrat wichtige Fortschritte blockieren konnte und blockierte. Zugleich aber überschlugen sich die Erwartungen der Bevölkerung, die durch ein Schulwesen mit rasch steigender Schüler- und Studentenzahl enttäuscht wurde, dessen räumliche und personelle Ausstattung und dessen Lernziele und Lerninhalte nur schrittweise vorangebracht wurden.

Es zeigt sich heute, daß auch in der Bildungsplanung die Teilhabe der Betroffenen zu einer nicht mehr abweisbaren demokratischen Forderung wird. Das neue Selbstbewußtsein und das Engagement der neuen Lehrer- und Elterngenerationen demonstriert überdies, daß hier Stimmenpotential, zumal der jungen Frauen, zu politischer Aktion drängt, das sich nicht länger mit immer neuen Slogans abspesen läßt.

Die gegenwärtige Phase der Bildungsplanung zeichnet sich immer noch dadurch aus, daß weitere Bereiche des Bildungswesens schrittweise in staatliche Kontrolle, häufig auch staatliche Trägerschaft und Finanzierung genommen werden. Für den Bereich der Kindergärten ist dies zwar noch offen, anders jedoch für die betriebliche Berufsausbildung, deren öffentliche Kontrolle, Finanzierung und z. T. Organisation gefordert wird, obwohl die erörterten Lösungen keine glatte Verstaatlichung bedeuten würden.

Hierzu gehört auch das lange Jahre umstrittene Recht auf Ausbildungsförderung für die Erstausbildung wie für die Weiterbildung einschließlich eines Bildungsurlaubs. Die Ent-

scheidung, dafür die Leistungsgesetzgebung des Bundesstaates zu bemühen, kann in ihrer Tragweite für die Gesellschafts- und Verteilungspolitik kaum überschätzt werden. Auch hier ist indes die Einfügung in das Konzept und System der Bildungsplanung noch nicht wirklich vollzogen. Verschiedene Gesetze (Bundesausbildungsförderungsgesetz, Arbeitsförderungsgesetz, Möglichkeit für Lehrer u. a. ein Zweit- bzw. Aufbaustudium finanziert zu erhalten, Kindergeld und Steuerermäßigung für Kinder, Sozialtarife) stehen weiterhin unverbunden nebeneinander. Erst langsam wird die Zuständigkeit für die Bildungsplanung der Institutionen und der individuellen Förderung in den Exekutiven von Bund und Ländern zusammengefaßt.

Die gegenwärtige Misere der Bildungsplanung ist aber nicht nur dadurch bestimmt, daß sie selbst zu spät, zu wenig systematisch, zu wenig auf Interdependenzen hin angelegt worden ist, sondern zu einem guten Teil auch dadurch, daß die Grundannahmen über die für die Bildungsplanung bestimmenden oder sie beeinflussenden Faktoren anderer zugeordneter Planungsbereiche noch unzureichend vorliegen.

Dabei geht es nicht darum, daß die „Zulieferer“ von Daten diese nicht „abliefern“, obwohl sie es könnten, sondern darum, die erforderliche Konkretheit, Fristigkeit und Verbindlichkeit zu bestimmen, die im Gefüge der staatlichen Aufgabenplanung nach Zielen und Mitteln möglich, aber auch notwendig ist, damit die verschiedenen Planungsstränge miteinander und nicht gegeneinander operieren können. Wir kommen darauf nochmals im letzten Abschnitt der Abhandlung zurück.

Beispiel Raumordnungspolitik

Wurde im voranstehenden Abschnitt ein wichtiger Einzelansatz öffentlicher Planung dargestellt, so soll im folgenden der bisher wichtigste Versuch einer integrierenden öffentlichen Planung in seiner Entwicklung und Problematik dargestellt werden: die Raumordnungspolitik. Dieser Begriff wird hier im weiten Sinne verstanden und umfaßt alle für die räumliche Entwicklung wichtigen Bereiche öffentlichen Handelns, also insbesondere auch die regionale Wirtschafts- bzw. Struk-

turpolitik¹⁴⁾ (der an sich präzisere Ausdruck „räumliche Entwicklungspolitik“ wird noch nicht allgemein verwendet).

¹⁴⁾ Vgl. z. B. J. H. Müller, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik — kritische Bestandsaufnahme, Göttingen 1973 (= Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 3); R. Jochimsen u. a., Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, Bonn-Bad Godesberg 1972 (= Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, H. 76), S. 3 ff.

Drei Hauptgründe sind dafür verantwortlich, daß dieser Bereich als erster in die politischen Überlegungen einbezogen wurde. Erstens hatten schon in den zwanziger Jahren landesplanerische Bestrebungen zur Verhinderung ungeordneten Zersiedelns der größeren Ballungsgebiete zunehmend Widerhall gefunden¹⁵⁾, der dann zu Beginn der nationalsozialistischen Zeit seinen Höhepunkt in der Errichtung einer Reichsstelle für Raumordnung fand¹⁶⁾. Daß gerade in einem relativ dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik die Gebietskörperschaften eine bestimmte Verantwortung für die Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur haben müßten, blieb grundsätzlich unumstritten, doch trat diese Aufgabe in der ersten Nachkriegszeit verständlicherweise hinter anderen, drängenderen Problemen zurück. Zweitens traten nach dem Krieg, etwa ab Mitte der fünfziger Jahre, die regional unterschiedlichen Einkommens- und Versorgungsniveaus immer stärker ins Bewußtsein der Öffentlichkeit; die Höhe des erzielbaren Einkommens und die Möglichkeiten zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse wurden in dem Augenblick zu einer interessanten Frage für den einzelnen und damit für die Politik, als praktisch die Vollbeschäftigung erreicht war. Der dritte Grund ist wegen seiner auslösenden Wirkung für weitere Bundesmaßnahmen vermutlich historisch am wichtigsten: Die durch die Teilung Deutschlands entstandene neue Lage für die Gebiete entlang der Demarkationslinie zur Sowjetischen Besatzungszone (heute DDR) und an der Grenze zur Tschechoslowakei führte dazu, daß der Bundestag schon 1953 das sogenannte „Zonenrandgebiet“ festlegte¹⁷⁾, um der Bevölkerung und der Wirtschaft in ihm mit Hilfe besonderer Bundesmaßnahmen die entstandenen Lagennachteile zu kompensieren. Die pauschale Erklärung eines ganzen Gebietsstreifens mit fast einem Fünftel der Fläche des Bundesgebietes¹⁸⁾ zum Fördergebiet mußte die Diskussion über die Abgrenzung von Fördergebieten insgesamt anregen, zumal auch seinerzeit schon einzelne andere Gebiete „problematischer“

waren als bestimmte Teile des Zonenrandgebietes, in denen sich durch die Schließung der neuen Grenze nur wenig gegenüber dem früheren Zustand geändert hatte.

Trotz dieses relativ frühen Beginns praktischer regionalpolitischer Maßnahmen und fortlaufender Änderung der Förderungspolitik¹⁹⁾ blieb die Raumordnungspolitik noch lange auf unverbindlichem und unbefriedigendem Niveau. Es kam lange Zeit nicht zur Festlegung expliziter räumlicher Entwicklungsvorstellungen („raumordnerischer Leitbilder“), die eine Einordnung der regionalen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen in ein Gesamtkonzept und ihre Abstimmung mit anderen Fachmaßnahmen ermöglicht hätten. Auf der Ebene des Bundes wurde erst 1965 das Raumordnungsgesetz²⁰⁾ verabschiedet, ohne daß damit schon ein Durchbruch zu effizienterer räumlicher Entwicklungspolitik erreicht worden wäre. Dennoch muß das Gesetz als ein wichtiger Fortschritt angesehen werden, der die zwar schon im Grundgesetz (Art. 75, Abs. 1, Ziff. 4 und Art. 72, Abs. 2, Ziff. 3) angesprochene und in einem Verfassungsgerichtsgutachten von 1954²¹⁾ bestätigte, von den Ländern aber stets mißtrauisch angesehene Raumordnungskompetenz des Bundes explizit festlegte. Tatsächlich lag die Hauptwirkung des neuen Gesetzes zunächst darin, daß die vom Gesetz vorgeschriebenen, von dem jeweils für die Raumordnung zuständigen Bundesminister vorbereiteten Raumordnungsberichte der Bundesregierung — der erste wurde 1966 vorgelegt²²⁾ — die allgemeine Diskussion förderten und Informationen an eine breitere Öffentlichkeit vermittelten. Die raumordnungspolitisch relevanten Maßnahmen der verschiedenen Bundesressorts — von den Ländern einmal ganz abgesehen — wurden zwar verbal in den Zusammenhang der Raumordnungspolitik gestellt (und das auch noch nicht immer), faktisch aber weiterhin unabhängig von den zuständigen Ministerien bearbeitet. In besonders auffälliger Weise wurde diese Ressortabhängigkeit im Jahre 1968 dokumentiert, als der Bundesminister für Landwirtschaft und der Bundesminister für Wirtschaft fast gleichzeitig zwei sich in wichtigen

¹⁵⁾ Vgl. z. B. G. Müller, Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. 2, Hannover 1970², Sp. 2460 ff., insbes. Sp. 2462 ff.

¹⁶⁾ Erlaß über die Reichsstelle für Raumordnung vom 16. 6. 1935 (RGBl. I, S. 793).

¹⁷⁾ Vgl. H. Kiemstedt, Zonenrandgebiet, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. 3, Hannover 1970², Sp. 3871 ff.

¹⁸⁾ Ebenda, Sp. 3873.

¹⁹⁾ Vgl. J. H. Müller, a.a.O., S. 3 ff.

²⁰⁾ Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965. BGBl. I, S. 306.

²¹⁾ Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, Bd. 3, Tübingen 1954, S. 407 ff.

²²⁾ Bereits im Jahre 1963 hatte die Bundesregierung — noch ohne gesetzliche Verpflichtung — einen ersten Raumordnungsbericht vorgelegt.

Teilen überlappende Programme zur Verbesserung der Strukturpolitik vorlegten²⁵⁾. Sachlich stimmten beide Programme im Grundsätzlichen mit der vom (seinerzeit für die Raumordnung zuständigen) Bundesminister des Innern vertretenen Linie überein: Betonung der Notwendigkeit zusätzlicher Industrialisierung in den ländlichen Gebieten als Beitrag und Voraussetzung zur Lösung des agrarstrukturellen Problems und dazu grundsätzliche Konzentration aller Förderungsmaßnahmen auf entwicklungsfähige Schwerpunkte²⁶⁾.

Mit diesem Durchbruch zu einem ersten Ansatz einer räumlichen Entwicklungskonzeption war ein nicht ausreichender und später teilweise in Frage gestellter, aber immerhin ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine räumliche Entwicklungsplanung getan: Die Komplexität struktureller Wandlungsprozesse hatte eine erste offizielle Anerkennung erfahren, wenn auch die Umsetzung in die Wirklichkeit nur zögernd folgte. Welche Bedeutung diesem Vorgang zuzumessen ist, kann am besten mit einem Vergleich aus der Agrarstrukturpolitik der Europäischen Gemeinschaften verdeutlicht werden: Erst 1971 legte die Kommission dem Rat einen Verord-

nungsvorschlag vor, der die Verwendung eines (kleinen) Teils der Mittel der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft für Industrialisierungsförderungsmaßnahmen in landwirtschaftlichen Problemgebieten vorschah²⁵⁾.

Fast gleichzeitig kam eine andere Entwicklung, die von der Kommission für die Finanzreform²⁶⁾ ausgelöst worden war, zu einem ersten Erfolg: Im Grundgesetz wurde das neue Institut der Gemeinschaftsaufgaben verankert, das für bestimmte Aufgabenbereiche — darunter auch für die regionale Wirtschaftspolitik — Bund und Ländern eine gemeinsame Verantwortung auferlegt²⁷⁾. Das im Artikel 91 a GG vorgeschriebene Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969²⁸⁾ trat am 1. Januar 1970 in Kraft. Dieses Gesetz sieht vor, daß Bund und Länder gemeinsam einen Rahmenplan für die Verwirklichung der Gemeinschaftsaufgabe erarbeiten und daß die Kosten für die einzelnen Programme vom Bund und von dem beteiligten Land je zur Hälfte getragen werden²⁹⁾.

Der erste, Ende 1971 vorgelegte und zum 1. Januar 1972 in Kraft getretene Rahmenplan³⁰⁾ zeigt allerdings die faktischen Schwierigkeiten der Realisierung einer in ihren Grundsätzen einheitlichen bundesweiten räumlichen Entwicklungspolitik. Praktisch stellt der Rahmenplan nichts weiter dar als eine Fortschreibung und geringfügige Modifizierung der schon vorher vom Bund mit den Ländern jeweils bilateral vereinbarten „Regionalen Aktionsprogramme“, die seit 1969 erarbeitet wurden. Diese 21 Aktionsprogramme sind zwar insofern ein beachtenswerter Fortschritt, als sie erstmals eine gewisse Ab-

²⁵⁾ Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik — Vorschläge des Bundesministers für Wirtschaft, Bonn o. J. (1968) (= BMWi-Texte). — Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm), hrsg. v. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hilstrup 1968 (= Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, H. 134).

²⁶⁾ Vgl. Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache V/3958 v. 12. März 1969, S. II u. 47 ff. — Vgl. auch die vorausgehenden Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern »Die zentralen Orte und die Entwicklung der Gemeinden im Versorgungsbereich« und »Der industrielle Standort unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raumes«, abgedruckt in: Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Innern, Empfehlungen (Folge 1), Bonn 1968, S. 7 ff. u. 12 ff. — Vgl. hierzu a. R. Joachimsen u. P. Treuner, Zentrale Orte in ländlichen Räumen, Bad Godesberg 1967 (= Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, H. 58). Dieser im Auftrage des seinerzeit für die Raumordnung zuständigen Bundesministers des Innern erstellte Forschungsbericht war bei seiner Veröffentlichung gerade im Hinblick auf die in ihm erstmals begründete Forderung nach einer Konzentration der Förderungsmaßnahmen auf Schwerpunkte mit einer Mindestbevölkerung von 20 000 Einwohnern im Einzugsbereich teilweise heftiger Kritik ausgesetzt. Siehe z. B. T. P. Koch, Zur Mindestgröße von Industriestandorten, in: »Informationen« (des Instituts für Raumordnung, Bad Godesberg), 18 (v. 31. Dez. 1968), Nr. 24/68, S. 691 ff., sowie die anschließende Erwiderung der Verfasser.

²⁵⁾ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regionalpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft in den Agrargebieten, die mit Vorrang zu fördern sind (Mitteilung und Vorschläge der Kommission an den Rat). Dokument KOM (71) 500 endg. v. 26. Mai 1971.

²⁶⁾ Vgl. Kommission für die Finanzreform, a.a.O., Tz. 129—165.

²⁷⁾ Auf die öffentlich-rechtliche Problematik dieses neuen Rechtsinstituts, das vor allem unter dem Gesichtspunkt der faktisch eingeschränkten parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten kritisch zu sehen ist, kann hier nur am Rande hingewiesen werden.

²⁸⁾ BGBl. I 1969, S. 1861.

²⁹⁾ Ebenda, §§ 4 u. 10.

³⁰⁾ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« für den Zeitraum 1972—1975, Bundestagsdrucksache VI/2451 v. 14. 7. 71.

stimmung verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten bewirkten und einen mittelfristigen (fünfjährigen) Finanzierungsplan enthalten, der die für alle Entwicklungsmaßnahmen notwendige Kontinuität sicherstellt. Kritisch anzumerken ist aber, daß die den einzelnen Regionalen Aktionsprogrammen zugrunde liegenden Konzeptionen der künftigen räumlichen Entwicklung in erheblichem Maße differieren³¹⁾. Während z. B. das Aktionsprogramm „Holstein“ eine Konzentration auf relativ wenige Schwerpunkte (9 Schwerpunkte für eine Gesamtbevölkerung von 1 586 000 Einwohnern) ausweist, ist das Aktionsprogramm „Ostbayerisches Fördergebiet“ durch eine Vielzahl sehr kleiner Schwerpunkte (32 Schwerpunkte bei 1 060 400 Einwohnern) mit langfristig entsprechend geringeren Entwicklungsaussichten gekennzeichnet³²⁾.

Auch das 1969 verabschiedete Investitionszulagengesetz³³⁾, das von seinem Subventionswert her von noch größerer Bedeutung als die Regionalen Aktionsprogramme ist, entspricht nicht der erklärten Politik räumlicher Schwerpunktbildung. Dieses Gesetz legt räumliche Voraussetzungen für die Gewährung der Investitionszulage nur insofern fest, als nur Investitionen in bestimmten Gebieten gefördert werden, die Standortwahl innerhalb der Gebiete aber keinen gesetzlich fixierten Bedingungen unterworfen wird. Einzelne bekanntgewordene Informationen (offizielle Angaben stehen nicht zur Verfügung) bestärken die Vermutung, daß ein erheblicher Teil der aufgrund dieses Gesetzes gewährten Subventionen an Unternehmer gewährt wurde, die Betriebe außerhalb der Schwerpunkte erweiterten oder neu errichteten. Damit wäre der positive Ansatz der Regionalen Aktionsprogramme jedenfalls im Hinblick auf die erstrebte Schwerpunktentwicklung sabotiert³⁴⁾.

Kann man also feststellen, daß die räumliche Entwicklung zunehmend als eine wichtige, wenn auch schwierige Aufgabe des Bundes

erkannt und anerkannt worden ist und daß einige bedeutsame Schritte in Richtung auf einen systematisch abgestimmten „geplanten“ Einsatz der dem Staat zur Verfügung stehenden Möglichkeiten getan worden sind, so ist eine weitere sich abzeichnende Entwicklung hervorzuheben: die vom 5. Deutschen Bundestag auf seiner letzten Sitzung am 3. Juli 1969 der Bundesregierung aufgetragene und vom Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 angekündigte Erarbeitung eines Bundesraumordnungsprogramms. Obwohl noch nicht genau abzusehen ist, was das Programm im einzelnen enthalten wird, sind doch vier bedeutsame Aspekte zu erkennen³⁵⁾. Erstens ist die Tatsache als solche wichtig. Das Interesse, das der Erarbeitung des Programms von seiten der Beteiligten und der Betroffenen³⁶⁾ entgegengebracht wird, macht den tiefgreifenden Bewußtseinswandel der letzten zehn Jahre deutlich. Insofern stellt das Programm zugleich eine Chance und ein Risiko dar: Ein politisch konsequenter, solide begründeter — wenn auch noch unvollständiger — Ansatz kann die weiteren Diskussionen und Entwicklungen in kaum überschätzbarer Weise fördern, ein Sich-Bescheiden auf Allgemeinheiten könnte einen schweren Rückschlag für die eingeleitete Entwicklung bedeuten. — Zweitens muß der Versuch hervorgehoben werden, im Rahmen des Raumordnungsprogramms zum erstenmal ein in sich geschlossenes Zielsystem für das gesamte Gebiet der Bundesrepublik vorzulegen³⁷⁾, das von der bisher generell üblichen Gebietsklassifizierung nach die Kreise berücksichtigenden Kriterien abgeht und statt dessen explizite Zielformulierungen enthält. — Drittens ist die bereits vorliegende gemeinsam mit den Ländern erarbeitete Gliederung des Bundesgebietes in 38 Gebietseinheiten zu erwähnen, die erstmals von funktio-

³¹⁾ Vgl. P. Treuner, Rahmenplanung ohne Konzeption? »Wirtschaftswoche« 25 (Januar 1971), Nr. 4, S. 34 ff. — J. H. Müller, a. a. O., S. 16 ff.

³²⁾ Vgl. ebenda, S. 34 f. — Rahmenplan . . . , a. a. O., Teil II/1 u. 19.

³³⁾ Investitionszulagengesetz vom 18. August 1969, BGBl. I 1969, S. 1211.

³⁴⁾ Ob die im Rahmen der Überlegungen zur Novellierung des Investitionszulagengesetzes diskutierte Beschränkung auf Investitionsmaßnahmen in den Schwerpunkten der Regionalen Aktionsprogramme verwirklicht werden wird, ist noch nicht abzuschätzen.

³⁵⁾ Vgl. zum Folgenden das Kapitel »Bundesraumordnungsprogramm« in »Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung«, Bundestags-Drucksache VI 3793 v. 19. 9. 1972, S. 74 ff.

³⁶⁾ Vgl. z. B. die vom Deutschen Städte- und Gemeindetag an die Bundesregierung gerichtete Forderung, das Bundesraumordnungsprogramm — unter Berücksichtigung des Ziels einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung — möglichst bald vorzulegen (Pressekonferenz am 26. 1. 72).

³⁷⁾ Vgl. hierzu die grundlegende Empfehlung des Raumordnungsbeirats »Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland« vom 28. 10. 1971, in: Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Innern: Empfehlungen, F. 3, Bonn 1972, S. 8 ff.

nalen Raumeinheiten ausgeht und vielfach — leider nicht in allen derartigen Fällen — Ländergrenzen überspringt — ein Ergebnis, das noch vor wenigen Jahren nicht denkbar gewesen wäre³⁸⁾. — Viertens schließlich ist auf die Absicht der Bundesregierung hinzuweisen, in dem Raumordnungsprogramm erstmals eine Ex-post-Regionalisierung der raumwirksamen Bundesmittel für zwei Haushaltsjahre vorzulegen. Obwohl damit immer noch nicht von einer Erfüllung des Auftrags des Raumordnungsgesetzes zur Vorlage einer „Zusammenfassenden Darstellung“ der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen³⁹⁾ die Rede sein kann⁴⁰⁾ und die Beschränkung auf Haushaltsausgaben des Bundes (ohne Länder- und Kommunalausgaben) ohne Gegenüberstellung der erstellten Einrichtungen bzw. Leistungen nicht unproblematisch ist, muß die beabsichtigte Verbesserung der Informationsbasis anerkannt werden.

Als drittes Beispiel für die Entwicklung und die Probleme planerischer Ansätze in der Bundesrepublik erscheint die mittelfristige Finanzplanung besonders geeignet. Denn einerseits ist eine mittelfristige Finanzplanung eine unerläßliche Voraussetzung dafür, daß alle anderen Planungen in einer realistischen Weise vorgenommen, d. h. von vornherein die Finanzierungsmöglichkeiten mitberücksichtigt werden können (wobei durchaus Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Planungen bestehen können); diese Untermuerung durch eine Finanzplanung ist vor allem auch deswegen von großer Bedeutung, weil sie allein die notwendige Glaubhaftigkeit und damit eine möglichst hohe Wirksamkeit der öffentlichen Fach- und Querschnittsplanungen — insbesondere im Hinblick auf die komplementären Entscheidungen im nichtöffentlichen Bereich — sicherstellen kann. Andererseits verdient die Finanzplanung deswegen besondere Aufmerksamkeit, weil sie in besonders eindrucksvol-

Zusammenfassend lassen sich eine erhebliche Intensivierung der Diskussion und eine Reihe von partiellen Fortschritten feststellen, die zu der Hoffnung berechtigen, daß eine Planung der die räumliche Entwicklung beeinflussenden öffentlichen Aktivitäten in zunehmendem Maße möglich wird. Die erzielten Fortschritte müssen auch insofern besonders gewürdigt werden, als sie praktisch nur von der Exekutive — teilweise im Zusammenspiel mit wissenschaftlicher Bearbeitung der anstehenden Fragen — zustande gebracht wurden. Wie wenig die politischen Parteien beteiligt waren, wird hinreichend dadurch beleuchtet, daß z. B. das Präsidium der SPD erstmals im Herbst 1972 eine Grundsatzempfehlung detaillierten Charakters zur Raumordnungspolitik verabschiedete⁴¹⁾; von den anderen Parteien liegen entsprechende, über die üblichen allgemeinen Programmformulierungen hinausgehende Stellungnahmen überhaupt noch nicht vor.

Beispiel mittelfristige Finanzplanung

ler Weise die aus den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen resultierenden Schwierigkeiten offenlegt und dann sowohl tendenziell illusorische Planungen verhindert als auch notwendig erscheinende Modifizierungen des institutionellen Rahmens rechtzeitig möglich macht.

Auch die Finanzplanung geht — wie die schon erwähnten Gemeinschaftsaufgaben — auf Vorschläge der Kommission für die Finanzreform zurück⁴²⁾. Bis Mitte der sechziger Jahre war die auf einer im Grundgesetz geregelten Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen und einer entsprechenden Einnahmenregelung sowie auf der Jährlichkeit der öffentlichen Haushalte aufbauende Finanzverfassung keiner grundsätzlichen Kritik ausgesetzt. Die Aufgabenverteilung stand nicht zur Diskussion, der Finanzausgleich zwischen den Ländern und dem Bund funktionierte fast völlig automatisch. Die aktuellen Wiederaufbauaufgaben verdeckten auch hier die in dem statischen Verständnis der öffentlichen Finanzwirtschaft liegenden Probleme. Erst das unter dem Ein-

³⁸⁾ Vgl. Raumordnungsbericht 1972 . . . , a.a.O., S. 75, sowie die im Bericht enthaltenen Karten.

³⁹⁾ Raumordnungsgesetz § 4 Abs. 1.

⁴⁰⁾ Zu den vielfältigen Schwierigkeiten, die einer auch nur halbwegs befriedigenden »Zusammenfassenden Darstellung« immer noch entgegenstehen, vgl. R. Jochimsen, a.a.O., passim.

⁴¹⁾ SPD: Thesen zur Raumordnungspolitik (einschl. Begründung), Bonn o. J. (1972).

⁴²⁾ Vgl. Kommission für die Finanzreform, a.a.O., Tz. 477—499.

druck der ersten ernsthaften Konjunkturabschwächung 1967 verabschiedete „Gesetz zur Sicherung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“⁴³⁾ nahm den Vorschlag der Finanzreformkommission auf und formulierte in seinem § 9 die Verpflichtung für die Bundesregierung und für die Landesregierungen, ihren jährlichen Haushaltsplänen eine mittelfristige Finanzprojektion zugrunde zu legen. Diese mehrjährige Finanzplanung sollte vier verschiedene Funktionen erfüllen⁴⁴⁾. Am vordergründigsten war die Aufgabe, die Haushaltswirtschaft in rein fiskalischem Sinne zu sichern, d. h. zukünftige Ausgaben- und Einnahmenveränderungen so früh wie möglich zu berücksichtigen. So unmittelbar einleuchtend die Notwendigkeit der rechtzeitigen Beachtung späterer haushaltswirksamer Folgen von politischen Entscheidungen ist, so bedeutsam ist auch dieser Versuch einer institutionalisierten Bewältigung.

Die zweite wichtige Aufgabe der mehrjährigen Finanzplanung ist in der erstrebten frühzeitigen Abstimmung der finanzpolitischen Entscheidungen mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zu sehen. Die Finanzplanung sollte einerseits alle absehbaren wirtschaftlichen Entwicklungen berücksichtigen, also insbesondere die Konsequenzen aus den längerfristigen Rahmenprojektionen des Wirtschaftsministeriums⁴⁵⁾ ziehen, und andererseits der privaten Wirtschaft Anhaltspunkte zur Abschätzung der zukünftigen Rolle des Staates auf den verschiedenen Märkten liefern.

Drittens erwartete man von der Finanzplanung eine bessere, d. h. mehr den artikulierten gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechende und weniger traditionell an den früheren aufgaben- bzw. ressortmäßigen Aufteilungen orientierte Verwendung der den öffentli-

chen Haushalten zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Die vierte der mehrjährigen Finanzplanung zugeordnete Aufgabe stellt gewissermaßen die Zusammenfassung der erstgenannten drei Funktionen dar: Finanzplanung als „die Programmierung der monetär erfassbaren politischen Zielvorstellungen der Regierung in budgetärer Form“⁴⁶⁾, also als konkretisierte Regierungserklärung. Dieser hohe Anspruch entspricht traditionellen Auffassungen vom Budget, gewinnt aber neue Bedeutung durch die Ausdehnung auf einen größeren, wirklich systematische politische Entscheidungen und ihre Durchsetzung erst ermöglichenden Zeitraum.

Neben der Verpflichtung zur mehrjährigen Finanzplanung, die 1969 Eingang in das neue Haushaltsgrundsätze-gesetz⁴⁷⁾ fand, wurde in diesem Gesetz auch der schon ein Jahr vorher auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern ins Leben gerufene Finanzplanungsrat verankert. Diese in etwa dem im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz geschaffenen Konjunkturrat der öffentlichen Hand entsprechende Institution, an der der Bund, die Länder und die Kommunen und Kommunalverbände (über ihre Spitzenverbände) beteiligt sind, hat im wesentlichen die Funktion der Abstimmung der mehrjährigen Finanzplanungen der verschiedenen Ebenen und Körperschaften untereinander.

Die bisherige Darstellung könnte den Eindruck erwecken, als sei auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzwirtschaft seit Mitte der sechziger Jahre ein bedeutsamer Fortschritt in Richtung auf ein rationales, auch über die Budgetperiode hinausreichende und zukünftige Ziele und Entwicklungen berücksichtigendes, also planendes Handeln der öffentlichen Körperschaften realisiert worden. In der Tat können die verbesserte Haushaltssicherung (im fiskalischen Sinne), die Einrichtung eines neuen Kabinettsausschusses für die

⁴³⁾ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, BGBl. I, S. 582. — Vgl. auch den durch das 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967, BGBl. I, S. 581, geänderten Art. 109 des Grundgesetzes, in dem die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz geschaffen wurden.

⁴⁴⁾ Vgl. zum Folgenden auch Fr. Naschold, Probleme der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, in: V. Ronge u. G. Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971 (= Piper Sozialwissenschaft, Bd. 9), S. 170 ff., hier S. 173 ff.

⁴⁵⁾ Vgl. hierzu K.-H. Raabe, Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland (Methode und Verfahren), Bonn 1969 (= BWi-Texte).

⁴⁶⁾ Fr. Naschold, a.a.O., S. 173. — Vgl. a. H.-G. Zavelberg, Die mehrjährige Finanzplanung — Ein notwendiges Element moderner Politik, in: Die Verwaltung 3. Bd., 1970, S. 283 ff., hier S. 289. — Demgegenüber stellt Rümp fest, daß die »heute praktizierte Form der Haushalts- und Finanzplanung keine echte Planung im Sinne des Fällens neuer politischer Entscheidungen« ist. — B. Rümp, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Berlin 1971 (= Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, hrsg. v. G. Schmolders, N. F., H. 40), S. 143 u. 147.

⁴⁷⁾ Haushaltsgrundsätze-gesetz vom 12. August 1969, BGBl. I, S. 1273.

mehrfährige Finanzplanung (innerhalb der Bundesregierung)⁴⁸⁾ und generell die heute praktisch uneingeschränkte Einsicht in die Notwendigkeit einer vorausschauenden Finanzplanung als bedeutsame Fortschritte angesehen werden. Bei nüchterner Betrachtung muß aber zugleich festgestellt werden, daß der eigentlich erstrebte Übergang von einer reinen Ausgaben- zu einer Aufgabenplanung immer noch nicht vollzogen ist⁴⁹⁾ und wegen einer Reihe ungelöster Probleme auch noch nicht vollzogen werden kann⁵⁰⁾. Wenn es auch zu weit gehen würde, hier in eine ausführliche Diskussion dieser Schwierigkeiten einzutreten, seien doch die drei Hauptprobleme kurz unter dem Gesichtspunkt ihrer Bedeutung für eine rationalere Aufgabenbewältigung skizziert.

Der erste, immer noch kontrovers diskutierte Problembereich betrifft die Konzeption der mehrjährigen Finanzplanung selbst. Hier stehen sich zwei Schulen gegenüber: Die eine sieht die mehrjährige Finanzplanung in erster Linie als ein unerläßliches Vehikel für eine rationalere und effizientere Steuerung konjunktureller Schwankungen an. Die andere Schule stellt Wachstums- bzw. — allgemeiner formuliert — Entwicklungsziele und die Möglichkeiten ihrer Realisierung in den Vordergrund, ohne allerdings die Bedeutung der Finanzplanung für die Konjunkturpolitik zu bestreiten.

Mit der zweiten Schule ist zugleich der andere große grundsätzliche Problembereich angesprochen, nämlich die Schwierigkeit der Zielfindung und Zielfestlegung einer Finanzplanung, die die Ausgaben- und Aufgabenplanungen auf allen Ebenen der öffentlichen Haushaltswirtschaften in konsistenter Weise integrieren müßte. Die bisherige Finanzwirklichkeit ist — vereinfacht dargestellt — dadurch gekennzeichnet, daß im Normalfall ein-

zelne Aufgabenbereiche mit einem technisch oder politisch bedingten Planungsvorsprung (Musterbeispiele Verkehrspolitik und Verteidigungspolitik) erheblich größere Realisierungschancen haben als andere Bereiche, in denen längerfristige Planungen entweder erst spät in Angriff genommen wurden (z. B. Bildungsplanung) oder besonderen Problemen gegenüberstehen (z. B. Bevölkerungsplanung). Nur wenn ein Aufgabenbereich in das Zentrum des öffentlichen Interesses gerät, kann eine signifikante Änderung seiner relativen (an den Haushaltsansätzen gemessenen) Bedeutung erwartet werden. Diese Lage wurde bis heute durch die formal realisierte mehrjährige Finanzplanung kaum verändert und konnte es im Grunde auch nicht werden, solange der dritte Hauptfragenkomplex nicht einer operationalen Lösung nähergebracht worden ist. Dieser dritte Problembereich betrifft die institutionellen Probleme der Aufgabenfestlegung im Rahmen einer integrierten, alle Gebietskörperschaften erfassenden Gesamtfinanzplanung. Die grundsätzliche Notwendigkeit einer solchen Gesamtfinanzplanung, die also neben dem Bund und den Ländern auch die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände einzuschließen hätte und die erst eine sinnvolle Zielfestlegung ermöglichen würde, wird kaum noch bestritten⁵¹⁾. Völlig unklar aber ist auch nach jahrelanger Diskussion noch, auf welche Weise — und vielleicht ob überhaupt — bei der gegebenen Verfassungsordnung eine konsistente Gesamtfinanzplanung zu erstellen ist und wer die insgesamt zu beachtenden Aufgabenrangordnungen festlegen soll. Die in den Anfangsjahren der mehrjährigen Finanzplanung ins Auge gefaßte Möglichkeit, diese Funktion dem Finanzplanungsrat zu übertragen⁵²⁾, der bereits eine Arbeitsgruppe „Bedarfsfeststellung“ eingerichtet hat, erscheint kaum als Lösung geeignet. Sie würde nicht nur eine wichtige Entscheidungsverlagerung in ein nicht parlamentarisch kontrolliertes Gremium bedeuten, son-

⁴⁸⁾ Vgl. Fr. Naschold, a.a.O., S. 175 f.

⁴⁹⁾ Vgl. Fr. Morstein Marx, Regierungsprogramm und Haushaltsplanung in vergleichender Sicht, in: Politische Vjschr. 6 (1965), S. 442—464 u. 458: »Politische Programmformulierung und Haushaltsplanung liegen in der Bundesrepublik weder eng genug beisammen noch als Gesamtkomplex hoch genug im organisatorischen Aufbau der Exekutive.«

⁵⁰⁾ Vgl. zu den grundsätzlichen Problemen der Finanzplanung neben Fr. Naschold u. Fr. Morstein Marx z. B. W. Grund, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes — Grundkonzeption, Methoden und ihre Problematik, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, Baden-Baden 1968, S. 47 ff. — Mittelfristige Finanzplanung, Berlin 1968 (= Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 15).

⁵¹⁾ Vgl. z. B. L. Wolkersdorf, Beziehungen zwischen Haushaltsplan und Finanzplanung unter besonderer Berücksichtigung politischer und administrativer Aspekte, in: Mittelfristige Finanzplanung, a.a.O., S. 43. — Kommission für die Finanzreform, a.a.O., Tz. 488—489.

⁵²⁾ Finanzbericht 1970, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1970, S. 155. Vgl. a. L. Wolkersdorf, a.a.O., S. 42 f. — G. Hagemann, Beziehungen zwischen mittelfristiger Finanzplanung und Finanzverfassung im föderativen Staat unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mittelfristige Finanzplanung, a.a.O., S. 47 ff., hier S. 51.

dem — ähnlich wie dies ansatzweise beim Entscheidungsmechanismus innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu beobachten ist — vermutlich eine entsprechende Einschränkung der parlamentarischen Entscheidungs-

freiheit implizieren. Auf das damit angesprochene allgemeine Problem der Planung in einem demokratisch organisierten Staat und mögliche Konsequenzen für die Weiterentwicklung wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

Längerfristige Perspektiven

An verschiedenen Stellen dieser Arbeit ist bereits darauf hingewiesen worden, daß der in den letzten sieben Jahren verstärkt entstehenden Planung bisher noch immer das systematische Gefüge insofern fehlt, als die Aufgabenplanung von Bund und Ländern je einzeln und gemeinsam noch nicht so angelegt ist, daß Bezugsrahmen, Abhängigkeiten und Funktionen zwischen den einzelnen Planungssträngen hinreichend gegeneinander abgewogen wären⁵³⁾.

Dabei lassen sich drei verschiedene Ebenen unterscheiden:

- die Fachplanung, vielfach mit der Ressortplanung identisch;
- die Planung über Querschnittsaspekte ressortübergreifenden Charakters;
- die Planung der Planung, d. h. die Festlegung und Abgrenzung der Problemzuschnitte bzw. Fächer und Querschnitte, die systematisch geplant werden sollen.

Historisch ist die staatliche Planung öffentlicher Aufgaben und ihrer Erfüllung in der Fachplanung entstanden. Hier ist in der Bundesrepublik eine große Fülle qualitativ hochstehender Einzelplanungen entstanden, die technisch, instrumental und operational voll ausgebildet sind. Vor allem für die personal- und ressourcenintensiven Zweige der öffentlichen Tätigkeit, bei denen öffentliche Investitionen eine große Rolle spielen, ist in den letzten Jahren ein Sprung nach vorn gemacht worden. Dadurch sind manche Probleme ge-

löst, aber viele neue geschaffen worden: Wie ist die Interdependenz — sei sie im Einzelfall durch Konkurrenz- oder Komplementaritätsbeziehungen gekennzeichnet — der verschiedenen Fachplanungen sachlich und organisatorisch in optimaler Weise zu berücksichtigen? Planung erhöht die Komplexität, vor der die Entscheidungsträger stehen. Wie ist sie wieder auf das relevante, unerläßliche Mindestmaß an Komplexität zu reduzieren? Mit der Ausdehnung des Planungshorizontes in die Zukunft, mit steigender Perfektion der ausgearbeiteten Planungen verliert der Jahreshaushalt immer mehr seine definitive Schrankenfunktion. Dieses hat Rückwirkungen auf die Rolle des Parlaments und auf die Organisation des staatlichen Entscheidungsprozesses überhaupt, auch in der Exekutive. Wer innerhalb der Regierung soll diese Aufgaben übernehmen? Wie ist das Parlament zu beteiligen? Welche Erfordernisse stellen sich zusätzlich im Bund-Länder-Verhältnis, auch hinsichtlich der Größe der Länder? Müßte das Grundgesetz praxisbezogen weiter entwickelt werden und wie? Auf diese Fragen wird im weiteren noch eingegangen werden.

Zunächst zur Aufgabenverteilung in der Regierung, die für die Bundesregierung in Art. 65 GG als „Gleichgewicht“ dreier konkurrierender Funktionen angelegt ist: Des (ressortfreien) Kanzlerprinzips mit der Richtlinienkompetenz, des Ressortprinzips und des Kabinettsprinzips der Kollegialentscheidung. Die Ressorts erfüllen ihre Aufgaben vermittelt durch Fachplanungen, die zu koordinieren sind. Die Problemstellung der Koordination von Fachplanungen stellt sich einmal in bezug auf benachbarte Fachplanungen, die wechselseitig Grundannahmen und Nebenbedingungen bestimmen, z. B. Hochschulausbau einschließlich Klinikneubau und Krankenhausbedarfsplanungen, beide mit der Planung von Ausbildungsstätten für das Pflegepersonal, für technische Innovationen in der Ausstattung von Intensivpflegestationen usw.

⁵³⁾ Vgl. zu diesem Abschnitt die ausführlicheren Erörterungen in R. Jochimsen, Planung im staatlichen Bereich, in: »Bulletin« (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) vom 23. 7. 1971, S. 1236 ff.; sowie ders., Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinations-systems der Bundesregierung, in: »Bulletin« (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) vom 16. 7. 1970, S. 949 ff. (abgedruckt in: V. Ronge u. G. Schmieg, a.a.O., S. 184).

Zum ändern stellt sich die Frage der Koordination in bezug auf die erforderlichen Ressourcen, die Bodennutzung und Raumordnung usw., also in bezug auf die ressortübergreifenden Querschnittsaspekte. Die mittelfristige Finanzpolitik und die Raumordnungspolitik haben hier eine bestimmte Ausprägung, einmal vorrangig bei der Bundesseite, zum anderen vorrangig bei der Länderseite gefunden. Hier bleibt aber noch viel zu tun übrig. Zugleich wird jedoch gefordert, daß weitere Querschnittsaspekte planerisch organisiert werden müßten, um die regierungsweite Koordination auf gesamtpolitisch und gesamtstaatlich zentrale Ziel- und Grundsatzprobleme der Konsistenz des staatlichen Handelns hinzuwirken. Insbesondere wird erforderlich sein, daß die kumulativen Wirkungen der Fachplanungen auf die Sozialchancen und die Lebensvorsorge des einzelnen Menschen bzw. relevanter Gruppen der Bevölkerung (d. h. die Wirkungen staatlicher Politik auf die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Chancen) mit steigender Intensität der staatlichen Transfer- und Infrastrukturleistungen (und zugleich zunehmenden Steuer- und Sozialbeitragszahlungen evtl. auch Beiträgen und Gebühren) noch unausweichlicher werden, als dies heute eigentlich schon der Fall ist (die schwierigen Debatten über Steuerreform und Bodenrechtsreform beweisen dies). Aber auch die Forschungskette: Forschung, Technologie, Innovationen, Realisierung verlangt in ihren kritischen Aspekten konzentrierte Aufmerksamkeit. Diese muß sich auf die folgenden Erfordernisse richten:

- die Bauwirtschaft endlich durchgehend zu rationalisieren und die öffentlichen Bauinvestitionen kostengünstiger, rascher und weniger ewigkeitsorientiert zu erstellen;
- die personalintensiven Dienst- und Verwaltungsleistungen durchgreifend zu rationalisieren und zu automatisieren und neue Technologien, wie z. B. im Bildungswesen, zu fördern;
- Umweltschutz-Technologien vorrangig zu entwickeln und ihre Anwendung und Umsetzung zu erreichen.

Daneben gibt es einen weiteren Bereich der Querschnittsaspekte, der in Zukunft an Bedeutung gewinnen muß: die Überprüfung der Organisation der öffentlichen Aufgabenerledigung. Bisher wurde und wird die Debatte ideologisch dominiert: durch die scheinbare Wahlalternative von Privatisierung bzw. Reprivatisierung und Verstaatlichung bzw. Ver-

gesellschaftung. Es gilt, einen Prüfraster zu entwickeln, der es erlaubt, Fragen der organisatorischen Planung öffentlicher Aufgabenerledigung auf die planmäßige Prüfung und Überprüfung der bestehenden organisatorischen Lösungsformen für öffentliche Aufgaben auszuweiten.

Es lassen sich weitere Querschnittsaspekte nennen, die gleichfalls organisiert werden müßten (z. B. der Bezug zur Europäischen Gemeinschaft); andere sind seit langem organisiert (z. B. Rechtsförmlichkeitsprüfung), ohne daß dies jetzt oder in absehbarer Zukunft besondere Probleme aufwürfe.

Die Querschnittsaspekte, die politisch und sachlich für wichtig gehalten werden, müssen identifiziert und institutionell verankert werden (bei einem Ressort oder im Bundeskanzleramt). Die operationale Definition und die statistische Messung müssen erarbeitet werden, um zur wirksamen Koordinierung der Fachplanungen beizutragen. Damit wird Koordinierung überschaubar, eine Konzentration auf wesentliche Aspekte und ihre Optimierung ermöglicht. Damit wird zugleich der Irrglaube korrigiert, Koordination bedeutet: Jeder mit jedem zu jeder Zeit unter jedem Gesichtspunkt zeitlich, räumlich, sachlich, finanziell — eine Alibi-formel, deren Unwirksamkeit z. B. aus den Raumordnungsklauseln in vielen Gesetzen bekannt ist. Die solchem Irrglauben entsprechende Praxis führt zur bloßen, Zuständigkeitsgrenzen abwehrend berücksichtigenden „negativen“ Koordinierung.

Dieses alles verlangt nach einer ausgebildeten Planung der Planung, so wie sie in den vergangenen drei Jahren innerhalb der Bundesregierung, aber auch einer Reihe von Landesregierungen in Angriff genommen worden ist.

Es handelt sich dabei nicht um eine „Überplanung“ oder um das „Aufpfropfen“ einer „Zielkonzeption vom Regierungsprogramm“ auf die Ressortplanungen oder um ein theoretisches Planen „von oben“, sondern darum, das Gefüge der Fach- und Querschnittsplanungen in ihren Funktionen, ihren Bezugsrahmen, ihren Konkretheitsgraden und Zeithorizonten, ihren Grundannahmen und methodischen Ansätzen soweit aufeinander abzustimmen, daß die verschiedenen Planungen nicht gegeneinander, sondern miteinander verlaufen und optimal zur Realisierung des Regierungsprogramms beitragen können. Erst in ein solches Gefüge von organisatorischen, methodischen und informatorischen Bezugspunkten

können die Fachplanungen der Ressorts und die verschiedenen Querschnittsplanungen eingefügt werden. Die Planung von unten muß einen Bezugsrahmen vorfinden bzw. in ihn hineinstoßen können, um nicht als Wildwuchs die Steuerungsfähigkeit des Systems in interdependenten Bereichen mehr zu belasten als zu entlasten. Die Instrumente einer solchen Planung der Planung müssen erst entwickelt und erprobt werden:

— die Planung der Zuständigkeit auf der Regierungsebene, entsprechend innerhalb der Ressorts und im Parlament;

— die Planung der Methoden, nach denen Ziele definiert bzw. kompatibel gemacht werden (Kennziffern, Versorgungsgrade, Sozialindikatoren, Nutzen-Kosten-Analyse, Programmbudget) und Mittel dargestellt bzw. in die Analyse einbezogen werden (Stellenpläne, Arbeitsplatzanalysen, Nutzen-Kosten-Analyse, Programmbudgetierung, Systemanalyse);

— die Planung der Informationen, die für den Planungsprozeß zur Verfügung stehen müssen (hier sind beispielsweise Ziffern zur Einkommensverteilung und -schichtung deshalb nicht erhoben worden, weil der Bundestag es stets ablehnte, das erforderliche Gesetz zu beschließen), der Prognosen und der entsprechenden Grundannahmen;

— die stetige, revolvierende Problemanalyse der öffentlichen Aufgaben, die den Prozeß der Überprüfung speist.

Das Nebeneinander von Fachplanungen, Querschnittsplanungen und Planung der Planung innerhalb der staatlichen Aufgabenplanung wird nun noch durch die Vielheit der Ebenen öffentlicher Verantwortung für die Erledigung von interdependenten Aufgaben kompliziert. Hierbei handelt es sich nicht nur um Bund und Länder, sondern vor allem auch um die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände sowie außerdem um die Europäische Gemeinschaft als neuem Träger bestimmter, aber wachsender öffentlicher Aufgabenwahrnehmung im Territorium der Bundesrepublik Deutschland.

Es zeigt sich, daß für viele dieser Fragen die geeigneten Antworten noch nicht gefunden worden sind, nicht einmal in Ansätzen. Die wachsende Realität der Europäischen Gemeinschaft ist vielfach für die Beamten von Bund und Ländern noch immer so wenig griffig, daß sie meinen, diese weiterhin beiseite schieben zu können. Die Probleme der Ge-

meinden und Gemeindeverbände sowie der übrigen öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften unterhalb der Landesebene gelten nach der Ordnung des Grundgesetzes als Aufgaben, die den Ländern zugewiesen sind. Das wirft das Problem der gesamtstaatlichen Planung im Gefüge von Fach- und Querschnittsplanung als ein Bund-Länder-Problem im Bundesstaat auf, der als demokratischer und sozialer Rechtsstaat die Normen der Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. über das Gebiet eines Landes hinaus verwirklichen soll.

Der Bundestag hat 1970 eine Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform eingesetzt (die sich auch der Planungsfrage zugewendet und dabei das Bund-Länder-Verhältnis und das Verhältnis von Regierung und Parlament speziell untersucht hat), deren vorläufige Ergebnisse in einem Zwischenbericht festgehalten sind⁵⁴). Hier — wie im übrigen auch in einer Reihe von Landtagen (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Berlin) wird u. a. behauptet, daß es sich bei dem entstehenden Gefüge von Planungen um eine verfassungsrechtlich zu fassende neue Rechtsfigur der „Regierungsplanung“ handelt, die Exekutive und Legislative als Aufgaben einer „Staatsleitung zur gesamten Hand“ gemeinsam zuständen. Eine solche generelle Regelung würde jedoch bedeuten, daß die bisherige Funktionsteilung zwischen Parlament und Regierung verschoben bzw. verwischt wird und die Verteilung der Verantwortung in Frage zu stellen ist. Dem steht die bisher vom Bundesverfassungsgericht vertretene Auffassung gegenüber, daß es sich bei der Planung um den Kernbereich der exekutiven Tätigkeit handele und daß deshalb — und auch aus Gründen der Machbarkeit und Praktikabilität — dem Parlament nicht die Mitentscheidung, sondern die Kontrolle zustände, wozu es allerdings wesentlich besser und frühzeitiger zu informieren wäre und wozu es sich auf eine Art frühzeitige und „vorgängige Kontrolle“ einrichten müßte.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die dogmatische Ablehnung des Planungsgedankens überwunden ist, bei der die Kritik sowohl an einer ideologisch und historisch motivierten zentralen Planwirtschaft und -verwaltung als auch am regellosen, wachsenden

⁵⁴) Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, Bundestagsdrucksache VI/3829 v. 21. 9. 1972.

Staatsinterventionismus, an der Kriegszwangswirtschaft des Zweiten Weltkrieges wie an den Zentralverwaltungs- und Planwirtschaften der kommunistischen Staaten Osteuropas konvergierte. Heute ist akzeptiert, daß Planung als Vorbereitung und Systematisierung der Entscheidungsfindung im demokratischen Staat eine für Effizienz und Transparenz notwendige und legitime Rolle spielt. Diese Rolle bezieht sich auf die planmäßige Organisierung der Festlegung von Zuständigkeiten, Zielen, Mitteln, Methoden und Informationen, die zur staatlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich sind.

Je mehr sich die Diskussion von der unfruchtbaren, die Wirklichkeit verfälschenden Entweder-Oder-Alternative zwischen dem Ordo-Liberalismus und dem Staatskommunismus löst, und je mehr die praktischen Dimensionen und Grenzen operationaler Planung erkennbar werden, zumal in einem gewaltenteilenden, demokratischen Bundesstaat, der zugleich auch kommunale Selbstverwaltung und Zugehörigkeit zur Europäischen Gemeinschaft miteinander verbindet, desto differenzierter und praxisbezogener wird die Erörterung. Die Perspektiven heißen weder Planungsphobie noch Planungseuphorie, sondern nüchterne, schrittweise Arbeit hin auf ein systematisch angelegtes Gefüge von aufeinander zugeordneten Fach- und Querschnittsplanungen, das auf die Verbesserung der laufenden, dabei aber flexibel gehaltenen Entscheidungen mit

Hilfe eines bewußteren, langfristigeren, Wechselwirkungen berücksichtigenden und systematischeren Entscheidungshintergrundes angelegt ist. Gegenüber diesem prozessualisierten Planungsbegriff tritt der dokumentationsbezogene starre Planungsbegriff zurück, der die Finalität der Planung primär in der Produktion von Plänen sieht, also der statischen Dokumentation von in Wörtern und Ziffern geronnenen Überlegungen und Entscheidungen, die — unveränderlich und unveränderbar — Richtschnur des Handelns über längere Zeiträume hinweg sein sollen. Planung erfordert bei der Komplexität der abstehenden Aufgaben eine klare Organisierung der wechselseitig zu berücksichtigenden Interdependenzen.

Die Chancen des demokratischen und sozialen, bundesstaatlich organisierten Rechtsstaates in der Europäischen Gemeinschaft werden nur genutzt werden können, wenn Systematik und Flexibilität miteinander verknüpft werden. Denn die Grenzen dezentraler, weithin isolierter Aufgabenerfüllung auf den verschiedenen Ebenen werden unübersehbar, ihre Chancen vertan, wenn nicht Bund, Länder und Gemeinden sich zu einem Planungsverbund verstehen, in dem — als Axiom der Zusammenarbeit ohne Kompetenzverlagerung nach oben oder unten — eine wirksame positive Koordinierung anhand gemeinsam erarbeiteter Grundannahmen und Methoden möglich wird.

Theodor Eschenburg: Der bürokratische Rückhalt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/74, S. 3—28

Es geht um das Phänomen der Kontinuität des Beamtentums in den verschiedenen Regierungssystemen des Reiches und der Bundesrepublik. Das Bismarcksche Reich war ein Beamtenstaat. Das Beamtentum fühlte sich als „Organ des Staates“. Es war in seiner politisch-gesellschaftlichen, monarchisch-konservativ gestimmten Homogenität wie in seinem großen Sozialprestige und seinen elitären Ansprüchen ein sich vom übrigen Volkskörper abhebender Stand. Dieses Beamtentum wurde im November 1918 von der provisorischen sozialistischen Revolutionsregierung übernommen, um durch eine funktionsfähige Staatsorganisation der krisenhaften Gefährdung von Ordnung und Reichseinheit entgegenzutreten zu können. Die Nationalversammlung gewährleistete diesem Beamtentum deren „wohlerworbene Rechte“. Es wirkte trotz allmählicher demokratischer Durchsetzung mit seinen autoritären Vorstellungen als Fremdkörper in der parlamentarisch-demokratischen Republik. Hitler haßte die Bürokratie, aber er scheute die Unterbrechung der „administrativen Kontinuität“. Seine „Säuberung“ war, gemessen an der Gesamtzahl der Beamten, relativ beschränkt. Das Beamtentum hat sich dem Nationalsozialismus mit seinem Willkürregime, trotz beschränkter Wahrung seines Charakters, angepaßt und ist dadurch demoralisiert und korrumpiert worden. Nach der bedingungslosen Kapitulation im Mai 1945 bestand in den drei Westzonen die Tendenz, einerseits die Verwaltung so schnell wie möglich funktionsfähig wiederherzustellen, andererseits sie mit Unbelasteten zu besetzen. Die vor allem von den Amerikanern eingeleitete, groß angelegte Entnazifizierungsaktion scheiterte. Der Bedarf an Verwaltungserfahrenen war so groß, daß zunächst die Unbelasteten und die durch die Entnazifizierung weniger Belasteten eingestellt wurden. Diese zogen weitere, mit Ausnahme der Schwerbelasteten, nach sich. So kehrte die ehemalige Bürokratie zum guten Teil in den öffentlichen Dienst zurück. Wieder zeigte sich als maßgebliches personalpolitisches Prinzip wie 1918 das Bestreben nach Verwaltungskontinuität. Die Darstellung schließt mit der Gründung der Bundesrepublik ab.

Reimut Jochimsen/Peter Treuner: Staatliche Planung in der Bundesrepublik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/74, S. 29—45

Die nahezu dogmatische Ablehnung des Planungsgedankens, wie sie bis in die sechziger Jahre hinein vorherrschte, kann mittlerweile als überwunden gelten. Heute ist akzeptiert, daß Planung als Vorbereitung und Systematisierung der Entscheidungsfindung im demokratischen Staat eine für die Effizienz und Transparenz politischen Handelns notwendige und legitime Rolle spielt. Diese Rolle bezieht sich auf die planmäßige Festlegung von Zuständigkeiten, Zielen, Mitteln, Methoden und Informationen, die zur staatlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich sind.

Je mehr sich die Diskussion von der unfruchtbaren, die Wirklichkeit verfälschenden Entweder-Oder-Alternative zwischen dem Ordo-Liberalismus und dem Staatskommunismus löst, und je mehr die praktischen Dimensionen und Grenzen staatlicher Planung erkennbar werden — zumal in einem gewaltenteilenden demokratischen Bundesstaat —, desto differenzierter und praxisbezogener wird die Erörterung. Die Erfüllung der umfassenden gesellschaftlichen Aufgaben kann nur dann geleistet, die Chance dieses Staates in der Europäischen Gemeinschaft nur dann genutzt werden, wenn eine klare Organisation der wechselseitig zu berücksichtigenden Interdependenzen erfolgt.

Bei den in den vergangenen Jahren entwickelten Planungsansätzen können zwei Gruppen unterschieden werden: Versuche zur Planung in einzelnen, sektoral oder institutionell bestimmten Sachbereichen (z. B. Fachplanungen der Ressorts) und Ansätze zur integralen Planung von konkurrierend oder komplementär in Beziehung stehenden Einzelbereichen öffentlichen Handelns (ressortübergreifende Querschnittsplanungen). Beispiele für die erste Gruppe sind zu finden im Agrar-, Verkehrs- und im Bildungsbereich, während für die zweite Gruppe vor allem die Raumordnungspolitik und die mittelfristige Finanzpolitik als Beispiele zu nennen sind. In der vorliegenden Arbeit werden anhand der Bereiche: Bildungsplanung, Raumordnungspolitik und mittelfristige Finanzplanung die bestehenden Planungsprobleme und -konflikte sowie die Perspektiven für ihre — schon erfolgten oder noch ausstehenden — Lösungen aufgezeigt.