

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Edzard Schmidt-Jortzig
Bürgerschaftliches Aufbegehren
Zur verfassungsrechtlichen und
verfassungstheoretischen Einordnung
von Bürgerinitiativen

Peter Waldmann
**Elitenherrschaft in einer
pluralistischen Demokratie?**

Klaus Mayer / Roswitha Görgen
**Die wissenschaftliche Beratung
der Bundesministerien**

ISSN 0479-611 X

B 38/79

22. September 1979

Edzard Schmidt-Jortzig, Prof. Dr. jur., 37 Jahre; Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Bonn, Lausanne/CH und Kiel; nach den beiden Juristischen Staatsexamina Assessor in der Kommunalverwaltung; Ende 1970 Wissenschaftl. Assistent an der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen; 1975/1976 Habilitationsstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft; seit 1977 Professor für Öffentliches Recht an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster.

Veröffentlichungen u. a.: Die Pflicht zur Geschlossenheit der kollegialen Regierung, Regierungszwang, Stuttgart 1973; Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, Göttingen 1977; Kommunale Organisationshoheit, Staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung, Göttingen 1979; Die Einrichtungsgarantien der Verfassung, Göttingen 1979.

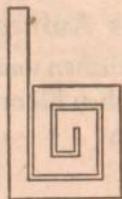
Peter Waldmann, Dr. jur., o. Professor für Soziologie/Sozialkunde, geb. 1937; Studium der Rechts- und Sozialwissenschaften in Paris und München; 1966 bis 1972 Assistent am Soziologischen Institut der Universität Saarbrücken; 1973 Habilitation für Soziologie; seit 1975 ordentlicher Professor für Soziologie/Sozialkunde am Phil. Fachbereich der Universität Augsburg.

Veröffentlichungen u. a.: Zielkonflikte in einer Strafanstalt, Stuttgart 1968; Soziologie der Abtreibung (zusammen mit anderen), Stuttgart 1971; Der Peronismus (1943—1955), Hamburg 1974; Strategien politischer Gewalt, Stuttgart 1977; Herausgeber (zusammen mit J. Becker u. Th. Stammen) des Sammelbandes Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 1979; Herausgeber (zusammen mit M. Mols und D. Nohlen) der Reihe „Transfines“ — Studien zu Politik und Gesellschaft des Auslandes.

Klaus Mayer, Dr. phil., geb. 1935, Professor für Soziologie an der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Die Sozialstruktur Österreichs, Wien 1970; Lager 56, Menschen in einem Notquartier, Linz 1971; Wohnverhältnisse und moderne Lebensformen (mit Friedrich Fürstenberg), Wien 1972; Landtagsabgeordnete in Oberösterreich, Linz 1973; Dynamik sozialen Verhaltens, Berlin 1975; Strafvollzug in Linzer Gefängnissen (mit Rudolf Kern), Linz 1976.

Roswitha Görgen, stud. phil., geb. 1947, Staatsprüfung für das Lehramt an der Grund- und Hauptschule 1972; seit 1974 Studium der Soziologie, Politikwissenschaft und Germanistik an der Universität Bonn.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— 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.

Bürgerschaftliches Aufbegehren

Zur verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen
Einordnung von Bürgerinitiativen

In der öffentlichen Diskussion hierzulande spielen zunehmend Beurteilungen, ja Prämissen eine Rolle, die das bestehende Gemeinwesen, seine Ordnung und seine Voraussetzungen, für grundlegend gewandelt erachten. Der bei allen Einschätzungen mitschwingende gemeinsame Tenor ist, daß „Staat“ — was immer im einzelnen darunter zu fassen wäre — nicht mehr das sei und sein könne, was er vor fünfzig, vor hundert Jahren war bzw. was dafür in der verklärten Rückschau gehalten wird. Nicht nur normativ erscheint das unbefriedigend, weil die verspürte Wirklichkeit damit hinter den Vorgaben von Verfassung und politischem oder moralischem Ansatz zurückbleibt. Attribute wie „moderner Industriestaat“, „Massengesellschaft“ oder „Parteiendemokratie“ usw. kennzeichnen dann neben objektiver Sacheinordnung Vorstellungen von Undurchdringlichkeit und Entfremdung der Regierungsstrukturen.

Hinzukommen Manifestierungen bürgerlicher Unzufriedenheit wie etwa die vielfältigen publizitätswirksamen Demonstrationen aller Art bzw. das mehr oder weniger kurzzeitige Aufblühen von Protestlisten bei Wahlen. Zu jedem Fall lassen sich bestimmte Erscheinungsweisen feststellen. Zum einen werden bei staatlichen Planungen und Entscheidungen die Gegenstellungnahmen immer kompromißloser vorgebracht; zum anderen nimmt unverkennbar eine gewisse Staatsverdrossenheit zu. Beide Haltungen entspringen dem Gefühl, unser Regierungssystem funktioniere irgendwie nicht optimal, und unterschiedlich ist nur die Reaktion darauf: Teilweise versucht man, dagegen anzugehen, teilweise zieht man sich resignierend zurück, weil gegen das, „was die da oben mit uns machen“, doch nichts auszurichten sei.

Vor diesem komplexen Hintergrund ist die Bürgerinitiativbewegung¹⁾ ein Signal. Sie muß als Inbegriff des Aufbegehrens der Menschen gegen den öffentlichen Apparat, gegen undurchdringlich und uneinsichtig anmutende hoheitliche Entscheidungsprozesse ver-

standen werden²⁾. Einzelheiten, insbesondere zur Größenordnung, lassen sich dabei kaum präzise ausmachen. Was die Zahl der Bürgerinitiativen angeht, schwanken die Schätzungen zwischen 3 000 und 50 000³⁾; der Mitgliederstand muß nach verschiedenen Bezifferungen auf 1,5 — 2 Millionen Menschen veranschlagt werden⁴⁾; und je nach Umfrage zei-

¹⁾ Der Begriff stammt von Peter Cornelius Mayer-Tasch, *Die Bürgerinitiativbewegung*, Reinbek 1976. Trotz der Kritik, welche daran ansetzte (vgl. Uwe Thaysen, *Bürgerinitiativen, Parlamente und Parteien in der Bundesrepublik*, in: *NJW* 1978, S. 87, 88 N. 6; ihm zustimmend Norbert Achterberg, *Die parlamentarische Demokratie als Entfaltungsraum für Bürgerinitiativen*, in: *NJW* 1978, S. 1993, 1995 sub III 1 a), möchte ich an dieser Terminologie aus den nachfolgend im Text genannten Gründen festhalten. Der Begriff „Bewegung“ setzt nur in einem ideologisch-strategisch einordnenden Sinne eine Homogenität voraus, die hier gewiß nicht vorhanden ist. In einem allgemein deskriptiven Sinne aber steht er gerade (auch) übergreifend für eine generelle, komplexe und unübersichtliche Aktivität oder Geisteshaltung. Nur als solch phänomenhafte Kennzeichnung ist der Begriff offenbar auch von Mayer-Tasch gemeint.

²⁾ Zur mittlerweile fast unübersehbaren, meist politikwissenschaftlichen Literatur über die Bürgerinitiativen s. stellvertretend (und m. w. Nachw.) Horst Zilleßen, *Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/74 v. 23. 3. 1974*, Dok. S. 3/4 N. 2; Bernt Armbruster/Rainer Leisner, *Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik*, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 54, Göttingen 1975, S. 189 ff.; oder Bernd Gugenberger/Udo Kempf (Hrsg.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen 1978.

³⁾ Laut: dpa-archiv/HG 2594 v. 23. 6. 1976, S. 3. Zu letzterer Zahl auch Detlef Sprickmann-Kerkerinck in der ARD-Fernsehsendung „Blickpunkt“ v. 18. 3. 1977.

⁴⁾ Das Bundespräsidialamt schätzt die Stärke auf 1,5 Mio.; vgl. Walter Scheel, in: *BullBReg* 15/1973 v. 13. 2. 1973, S. 125 f.; ebenso etwa Ulfert Herlyn am 29. 1. 1978 in Göttingen laut Göttinger Tageblatt v. 1. 2. 1978, S. 15. Einer Infas-Repräsentativerhebung im April/Mai 1973 zufolge gaben sich etwa 3 Prozent der Bundesbevölkerung — das wären über 1,8 Mio. Menschen — als „derzeit oder früher Mitglieder von Bürgerinitiativen“ aus (infas-Report für die Presse v. 23. 7. 1973 „Mitwir-

gen sich potentiell 34—59 Prozent der Bevölkerung für betreffende Aktionen ansprechbar⁵⁾. Genaue Quantifizierungen sind wie überhaupt eine exakte Begriffsbestimmung — und da vor allem die Kriterien einer Mitgliedschaft oder der Organisationsgrad — umstritten. Aufgabe aller juristischen und soziologischen Erkenntnisbemühung ist es, hier den Ursprüngen und der Bedeutung nachzugehen.

Die Entwicklung zu dieser aktuellen Erscheinung hat wohl in breiterem Maße bereits um die Mitte der sechziger Jahre eingesetzt⁶⁾. Selbst die studentische Protestbewegung 1967/68 scheint nicht nur auf den Abbau etablierter Autoritäts- und Herrschaftsstrukturen gerichtet und zugleich Ausdruck eines durch unsere nationale Geschichte verschärften Generationenkonflikts gewesen zu sein. Sie bedeutete auch schon ein (freilich noch undifferenziertes) Aufbegehren gegen diktierte und als unangemessen empfundene staatliche Vorgaben allgemein⁷⁾. Der Ruf nach Teilhabe an den Ordnungsgestaltungen des Staates, nach „Demokratisierung“⁸⁾ der eingerichteten Entscheidungsabläufe, fand dann eingangs der siebziger Jahre programmatische Form in der Forderung nach „mehr Demokratie“. Zweifel-

kung in Bürgerinitiativen“). Rolf Zundel, in: Die Zeit 33/1977 v. 5. 8. 1977, S. 3, taxiert mehr Mitglieder der Bürgerinitiativen als in den Parteien, und das sind immerhin knapp 2 Mio.; ähnlich bezifferte schließlich BTVizePräs. Hermann Schmitt-Vockenhausen die Mitgliederzahlen der Bürgerinitiativen im Spätsommer 1977 auf „etwa 2 Mio.“ (in: Bürgerinitiativen — Wege oder Irrwege der parlamentarischen Demokratie, Schriftenreihe des deutschen Städte- und Gemeindebundes, Bd. 30, Göttingen 1978, S. 13).

⁵⁾ Infas-Erhebung, a. a. O., sowie Emnid-Informationen Nr. 11/12 1973, S. 7.

⁶⁾ Als erste (bekanntgewordene) Bürgerinitiative überhaupt darf wohl die Einwohnergemeinschaft zur Rettung des Rheinuferes vor einer Schnellstraße in Eltville gelten, die 1976 nach 20jähriger Arbeit endlich ihr Ziel erreichte; s. dazu auch Emil-Peter Müller, Die Bürgerinitiativ-Bewegung als Herausforderung des sozio-politischen Systems, in: Streitsache „Bürgerinitiativen“, hrsg. v. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1978, S. 7 (14 f.).

⁷⁾ Damit soll beileibe den vielfältigen und wohl immer noch nicht erschöpfenden Deufungsversuchen dieses komplexen Zeitabschnittes kein neuer hinzugefügt werden. Es geht hier einzig um eine allgemeine Zuordnung.

⁸⁾ Zum Begriff: Wilhelm Hennis, Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffes, in: Demokratisches System und politische Praxis der Bun-

los hat der Gesetzgeber seither vieles in jene Richtung hin zu verändern versucht: vom Ausbau der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst bis hin zur jüngsten Einführung unmittelbarer Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger auf Kommunalebene⁹⁾. Offenbar aber ist das nicht ausreichend gewesen, oder wahrscheinlicher noch: es hat nicht den Kern des Unbehagens getroffen. Die wachsende bürgerschaftliche Unruhe blieb davon weitgehend unberührt.

Eines ist dabei jedoch schon unverkennbar: Das Problem der Bürgerinitiativbewegung ist nicht nur nach den entstehungsgeschichtlichen Ausprägungen, sondern auch inhaltlich-systematisch vorrangig eine Frage nach der Gediegenheit, nach dem Stand tagtäglichen Funktionierens von Demokratie in unserer Staatsordnung. Die Bürger finden mit ihren Willensäußerungen auf den institutionalisierten Wegen — tatsächlich oder nur vermeintlich — kein hinreichendes Gehör mehr und greifen deshalb gewissermaßen als Überdruckventil nach Formen des öffentlichen Aufbegehrens, um auf die Geschehensabläufe Einfluß zu gewinnen.

In der allgemeinpolitischen Einschätzung dieses Phänomens mag man recht unterschiedlicher Auffassung sein. Dem einen erscheint der Sachverhalt als Zusammenbruch der Ordnung oder „Ende der Aufklärung“, wie es genannt worden ist¹⁰⁾, dem anderen als Sieg des mündigen Bürgers oder als Triumph der Demokratie. Ein Vorhaben indes, objektivere Einsichten zu gewinnen, findet durchaus ergebnisreiche Ansätze. Für den Versuch einer verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Einordnung jedenfalls muß hierzu auf die Markierungen des konstitutionellen Demokratieaufbaues zurückgegangen werden.

desrepublik. Festschrift für Theodor Eschenburg, München 1971, S. 68 ff.; oder Klaus Lange, Zur Entwicklung des Demokratisierungsgedankens (unveröffentlichtes Manuskript einer Vorlesung, Göttingen 12. 7. 1972), der Demokratisierung als „Anstrengung“ bzw. „Schaffung von Mitbestimmung in den verschiedensten innerstaatlichen bzw. gesellschaftlichen Sektoren“ kennzeichnet.

⁹⁾ Dazu Edzard Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, Göttingen 1979, S. 235 N. 66, 267 f.

¹⁰⁾ So z. B. Herbert Kremp, An diesen Parteien vorbei, in: Die Welt v. 18. 2. 1977, S. 6: „Bürgerinitiativen signalisieren das Zeitalter am Ende der Aufklärung“.

I. Das Demokratiekonzept der Verfassung

Art. 20 des GG — an anderer Stelle noch ausdrücklich als unabdingbarer Eckpfeiler der Ordnung hervorgehoben (Art. 79 Abs. 3 GG) — bestimmt in seinem Abs. 2 lapidar: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Dies Demokratiegebot ist nicht nur allgemeine Zielbestimmung, sondern zugleich grundlegendes Organisationsprinzip des Staates, auf welches als maßsetzende Verfassungsnorm alle in dieser Rechtsordnung lebenden und agierenden Personen ihre verschiedenen Interessen, Bestrebungen und Verhaltensweisen zu einem Konsens zusammenführen sollen¹¹⁾.

Wie freilich der Topos im einzelnen ausgestaltet ist, ob also vorrangig im Sinne unmittelbarer, direkter Volksherrschaft oder als ein repräsentatives, mittelbares Regierungssystem, bleibt vorerst offen. Auch der nächste Verfassungssatz (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG): „Sie (die Staatsgewalt) wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“, erlaubt noch keine endgültige Aussage über die Form der realisierten Demokratie. Zwar bedeutet die Anführung der „besonderen Organe“ wohl schon eine Wendung hin zur Vermittlung der bürgerschaftlichen Einflußnahme. Aber inwieweit das Volk daneben außer durch Wahlen auch durch Abstimmungen oder in noch anderer Form direkt in die Willensbildung des Staates eingreifen können soll, ist damit noch nicht entschieden.

Das Grundgesetz enthält nur vereinzelt und bruchstückhaft Elemente plebiszitären Charakters:

— Als unmittelbar handelnde Größe wird auf das Volk zunächst in Art. 146 GG und dem Präambelsatz 3 Bezug genommen. Dies als ein Stück direkter Demokratie zu werten, erscheint aber nur bedingt angängig. Daß „das deutsche Volk“ dort aufgerufen ist, zu gegebener Zeit eine neue gesamtdeutsche Verfassung

zu beschließen¹²⁾, bedeutet eine Verweisung auf den „pouvoir constituant“ und seine stete Präsenz neben wie über der bestehenden Verfassungsordnung¹³⁾. Das Volk, oder genauer: die Nation, wird hier also als Subjekt der Verfassungsgebung angesprochen und nicht als Organ des verfaßten, der Demokratie verschriebenen Staates.

— Weiter enthält das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 S. 3 eine Einführung unmittelbarer Handlungskompetenz der Bürger. Dogmatisch kann in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben, daß die dort angelegten sog. „Gemeindeversammlungen“ nach der kommunalen Gebietsreform keinerlei praktische Bedeutung mehr haben¹⁴⁾. Wichtig als Element unmittelbarer Demokratie ist hingegen ihre spezielle Ausrichtung auf den Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung. Die Definition in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG läßt deutlich erkennen, daß es dort in sachlicher Hinsicht um eine Form tätiger Selbsthilfe geht, einen Aktivitätssektor also, bei dem Aufgabenentstehung und Aufgabenbewältigung dieselbe Zu rechnungsgröße haben. Die „örtliche Gemeinschaft“, wie sie die Verfassung sieht, soll die Befriedigung der in ihrem Lebensbereich auftretenden Bedürfnisse selbst, „in eigener Verantwortung“ bewerkstelligen. Die Eigenregelung der Angelegenheiten durch die Betroffenen ist so bereits durch einen spezifisch auf den Gedanken nachbarlicher Solidarität und damit auf genossenschaftliche Wurzeln zurückgehenden Sinngehalt vorgegeben¹⁵⁾. Die Norm kann deshalb nur bedingt als Ausgestaltung eines Demokratieansatzes gelten.

¹²⁾ Es ist dies der eine vom GG vorgezeichnete Weg, dem „Wiedervereinigungsgebot“ (Präambelsatz 3) nachzukommen. Den anderen bezeichnet Art. 23 S. 2 GG (Beitritt der noch nicht erfaßten Teile Deutschlands zum GG).

¹³⁾ Zu dieser Unterscheidung von „pouvoir constituant“ und Verfassungsgesetz (sowie der im Text nachfolgenden Differenzierung) Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928, 5. Neudruck Berlin 1970, S. 76 ff., 91.

¹⁴⁾ Bis auf Schleswig-Holstein (§ 73 GO) haben mittlerweile alle Bundesländer, die eine solche Organisationsform vorhielten, diese aufgehoben. Als gegenstandsloses Relikt insoweit nur noch Art. 72 I 4 Verf. BaWü, 44 II Hs. 2 vorl. Verf. Nds.

¹⁵⁾ Hierzu insgesamt: Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, S. 43 ff., 62 f.

¹¹⁾ Zu dieser Funktion der Verfassung Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1977¹⁰, § 1 II (S. 5 ff.); oder Ernst-Wolfgang Böckenförde, Organ. Organisation. Juristische Person, in: Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973, S. 269 (292 f.).

— Als ein Komplex unmittelbarer Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk hingegen wird vom Grundgesetz das Verfahren zur Neugliederung des Bundesgebietes geregelt (Art. 29 und 118). Hier stehen in Form von Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung echte Entscheidungskompetenzen bereit. Hinsichtlich des Demokratiebezugs sind freilich materiell gewisse Abstriche zu machen. Bereits Werner Weber¹⁶⁾ hat mit dem Hinweis, man solle hier „besser von Bevölkerungsentscheid als von Volksentscheid sprechen“, darauf aufmerksam gemacht, daß eben nur jeweils ein regional begrenzter Teil des Staatsvolkes zur Mitwirkung aufgerufen ist. Dennoch wird man insgesamt von einem Stück plebiszitärer Demokratie sprechen können¹⁷⁾.

Ob diese karge Bilanz unmittelbar demokratischer Komponenten im Grundgesetz schon als prinzipielle Absage an diese Beteiligungsform verstanden werden muß oder lediglich als eine einfache Verschweigung, bei welcher dann weitere Einräumungen anheim gestellt blieben, läßt sich indes immer noch nicht eindeutig entscheiden. Angesichts der Unergiebigkeit des Gesetzestextes muß dafür auf andere Deduktionswege zurückgegriffen werden. Hier nun ist von Bedeutung, daß das Grundgesetz nicht nur historisch, sondern auch inhaltlich-systematisch eine stete Reflektierung zur Weimarer Reichsverfassung darstellt — sei es, daß Teile jener ersten republikanisch-demokratischen Staatsordnung Deutschlands übernommen wurden, weil sie sich bewährt haben, sei es, daß man bewußt andere Wege wählte¹⁸⁾.

¹⁶⁾ W. Weber, Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz (1949), in: ders., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Berlin 1970³, S. 9 (20 N. 15).

¹⁷⁾ Vgl. dazu: Niedersächsischer Volksentscheid vom 19. 1. 1975 im Verwaltungsbezirk Oldenburg und Landkreis Schaumburg-Lippe, der für beide Fälle die notwendige Mehrheit von mehr als 25 Prozent der Landtagswahlberechtigten für eine Ablehnung der Zugehörigkeit zum Lande Niedersachsen erbrachte. Gemäß Art. 29 IV 1 mit III 2 GG a. F. wurde dann jedoch mit Bundesgesetz v. 9. 1. 1976 (BGBl. I S. 45) die betreffende Landeszugehörigkeit festgeschrieben. Zu der zumindest verfassungspolitisch ungunstigen Perspektive dieses Beiseiteschiebens eines Volksvotums vgl. die Debatte i. d. 208. Sitzung d. 7. BT v. 10. 12. 1975 (StenB 7/14339 ff.).

Was nun die Frage der Demokratieform anbetrifft, bot Weimar vielfältiges Material zu kritisch reflektierender Beurteilung und Herausbildung eigener Standpunkte. So konnte der Reichspräsident — vom Volke unmittelbar gewählt (Art. 41)¹⁹⁾ — das Parlament auflösen (Art. 25) und damit die Legitimationerteilung für strittige, grundsätzliche Entscheidungen wieder an den Souverän, das Volk, zurückverweisen. Außerdem stand es ihm sowie u. U. dem Reichsrat zu (Art. 73 I, 74 III bzw. 76 II)²⁰⁾, Gesetze einem Referendum zu unterwerfen. Und schließlich bestand vor allem ein selbständiges „Volksgesetzgebungsverfahren“ (Art. 73 III mit Regelungs-gesetz vom 27. Juni 1921)²¹⁾, durch das sich nach erfolgreichem Volksbegehren eine Regelung am widerstreitenden Parlament vorbei per Volksentscheid durchsetzen ließ.

Gerade die Praxis dieses letzteren Weges — und hier besonders beim Volksentscheid 1929 gegen den Young-Plan, die sog. Initiative „gegen die Versklavung des deutschen Volkes“²²⁾ — belegt dabei für den kritischen Betrachter die Fragwürdigkeit und Mißbräuchlichkeit solcher Instrumente nachdrücklich. Und die von den Nationalsozialisten 1933 eingeführte, generelle Praktikierungsmöglichkeit einer Volksabstimmung²³⁾

¹⁸⁾ Ausführlich (auch zum folgenden) Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960, insb. S. 5 ff. (9).

¹⁹⁾ Gewissermaßen umgekehrt war er auch entsprechend durch Referendum vorzeitig absetzbar: Art. 43 II WRV.

²⁰⁾ Eine vergleichbare Kompetenz gab es als Sonderfall außerdem für eine Reichstagsminderheit plus Bürgerquorum: Art. 73 II WRV.

²¹⁾ „Gesetz über den Volksentscheid“, RGBl. S. 790. — Ähnlich dem GG im übrigen: Volksabstimmung bei Gebietsänderungen (Art. 18 WRV).

²²⁾ Mit ihr sollte eine zeitliche und materielle Festlegung der Reparationsverpflichtungen abgelehnt werden; dazu Fritz Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (III), in: JÖR 21 (1933/34), S. 1 (199 ff.); Wilhelm Merk, Volksbegehren und Volksentscheid, in: AÖR 19 (1930), S. 125 ff. — Außer diesem gedieh nur ein weiteres Vorhaben bis in die Phase des Volksentscheides.

²³⁾ Gesetz über Volksabstimmung vom 14. 7. 1933 (RGBl. I S. 479). Zu den danach durchgeführten drei Abstimmungen und ihren Umständen s. Hans Schneider, Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 155 (160 ff.).

bestätigt diese Erfahrung noch deutlicher: Es finden hier Demagogie und Ressentiment einen Entfaltungsraum und radikalen Strömungen eröffnet sich breite Wirksamkeit. Es zeigt sich, ein wie willfähiges Mittel das Plebiszit in der Hand der Herrschenden sein kann²⁴⁾, wenn die dem Volke vorgelegten Fragen nur geschickt genug abgefaßt, suggestiv gestellt bzw. mit Köderfragen gekoppelt werden oder man auch nur raffiniert genug Beharrungsneigung²⁵⁾, Fatalismus und Trägheit der Massen in Rechnung stellt.

All dies veranlaßte die Schöpfer des Grundgesetzes zu tiefgreifender Skepsis gegenüber der unmittelbaren Demokratie. In den Protokollen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates läßt sich das vielfach nachlesen²⁶⁾. Bündig hat damals der Abgeordnete Theodor Heuss diese Einstellung auf die Formel gebracht²⁷⁾: „Das Volksbegehren ist in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen.“ Hinzu trat der Wunsch, das parlamentarische Regierungssystem stärker als in

Weimar abzusichern, und dabei sah man Formen unmittelbarer Volksherrschaft als Ausgangspunkt potentieller Gefährdung. Hugo Preuß, der Konzeptor der Weimarer Verfassung und seinerzeitige Innenminister, hatte schon 1919 gewarnt²⁸⁾, man möge nicht über das „Parlamentarische System das Damoklesschwert der reinen Demokratie hängen“, und jetzt wurde diese Sorge noch vertieft durch die Erfahrung, daß es Ende 1928 sogar einen realen Versuch gegeben hatte, per Volksentscheid gezielt die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlamentes zu beseitigen²⁹⁾.

Auslegungsfazit also muß sein: Das Grundgesetz ist Ausdruck einer eindeutigen Haltung gegen die unmittelbare Demokratie. Das Fehlen plebiszitärer Elemente im Ordnungsgefüge der Verfassung kann daher nur als eine prinzipielle Absage an diese Form der Volksherrschaft verstanden werden^{29a)}; die Beteiligungsinstitute des Art. 29 GG — Art. 118 ist mittlerweile ohnehin obsolet — sind die einzige eingeräumten Ausnahmen³⁰⁾. Mochte die Weimarer Reichsverfassung unerschwinglich von einem prinzipiellen „Mißtrauen gegen das Staatsbürgervolk als Staatsorgan“ durchzogen sein³¹⁾ und sich gleichwohl zu etli-

²⁴⁾ Besonders bedrückend ist hier das Beispiel der beiden Abstimmungen zum „Anschluß“ Österreichs an das Deutsche Reich 1938 in einigen abgelegenen österreichischen Bauerngemeinden: Bei der von der Regierung Schuschnigg veranlaßten Abstimmung „für ein freies und deutsches, unabhängiges ... Österreich“, die in jenen Gemeinden offenbar in Unkenntnis der inzwischen eingetretenen Entwicklung am 13. 3. 1938 noch durchgeführt wurde, votierten über 95 Prozent der Stimmberechtigten für die Unabhängigkeit Österreichs; vier Wochen später, am 10. 4. 1938, stimmten sie bei der nationalsozialistischen Volksbefragung „Bist Du mit der vollzogenen Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich einverstanden?“ dann in gleich überwältigender Mehrheit wieder mit „Ja“ (Abstimmungsergebnis in Österreich = 99,73 Prozent „Ja“-Stimmen). Zum gesamten Problembereich hier Heiko Faber, Innere Geistesfreiheit und suggestive Beeinflussung, Berlin 1968, insb. S. 180 ff.

²⁵⁾ Daß hier generell die starke Neigung besteht, für den status-quo-bewahrenden Zustand zu stimmen, ist eine vielfach gemachte Erfahrung; vgl. etwa schon Hans Delbrück, Regierung und Volkswille, Berlin 1914, S. 30; oder Max Weber, Deutschlands künftige Staatsform (1918), in: ders., Gesammelte politische Schriften, Tübingen 1958², S. 436 (462); H. Schneider, in: Gedächtnisschrift W. Jellinek, S. 155 (165 m. N. 32); Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1966², S. 296 N. 99.

²⁶⁾ Angaben im einzelnen bei Fromme, Weimarer Verfassung, S. 150 ff.

²⁷⁾ In: Parlamentarischer Rat. (Plenum) Stenographischer Bericht [o. J.], S. 43 (3. Sitzung v. 9. 9. 1948); ähnlich auch in: Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses 1948/49 [o. J.], S. 264 (22. Sitzung v. 8. 12. 1948).

²⁸⁾ 28. Sitzung (11. 4. 1919) des Verfassungsausschusses der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung; vgl. Verhandlungen der vergeb. DNatVers., Bd. 336 der Vhgn. des Reichstags: Anlagen zu den StenBer. Nr. 391 (Bericht des Verfassungsausschusses), S. 308 (309 r. Sp.).

²⁹⁾ Initiative des „Stahlhelm“, zumindest ideell unterstützt von der DNVP; vgl. zum Vorgang Ernst Wolgast, Zum deutschen Parlamentarismus, Berlin 1929, Vorbem. S. VII und S. 3 m. Anm. 7; Poetzsch-Heffter (II), in: JöR 17 (1929), S. 1 (137).

^{29a)} Ein Argument dafür läßt sich auch aus Art. 93 I Nr. 4 a GG entnehmen: Mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbare Individualrechte werden nur im Zusammenhang mit Wahlen (Art. 38 GG) anerkannt, nicht auch bei Abstimmungen; ähnlich BVerfG, B. v. 1. 8. 1978, E 49, 15 (22).

³⁰⁾ Das Vorhaben einer Bundesvolksabstimmung in weiteren Fällen läßt sich daher jedenfalls nicht durch einfaches Gesetz verwirklichen; a. A. Ernst-Werner Fuß, Die Nichtigerklärung der Volksbefragungsgesetze von Hamburg und Bremen, in: AöR 83 (1958), S. 383 (394 N. 31); Hans Meyer, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, in: VVDStRL 33 (1975), S. 69 (115, These 28); und zuletzt — differenzierend — Albert Bleckmann, Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, in: JZ 1978, S. 217 ff. Wenigstens ein verfassungsänderndes bzw. -ergänzendes Gesetz wäre dafür vonnöten; vgl. etwa Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, Berlin/Frankfurt 1957², Erl. V 5 zu Art. 20 (S. 597); Martin Kriele, Das demokratische Prinzip im

chen plebiszitären Elementen bereit gefunden haben, so ist heute im Grundgesetz das Volk als oberster Souverän vorbehaltlos anerkannt, die Sorge um seinen möglichen Mißbrauch jedoch veranlaßte zu ausdrücklicher Enthaltensamkeit gegenüber Instrumenten unmittelbarer demokratischer Beteiligung. Angesichts dieses Befundes scheint es sogar nur begrenzt möglich, das Grundgesetz noch durch Verfassungsänderung oder -ergänzung mit weiteren Plebiszitärelementen anzureichern, wie es neuestens von gewichtiger Seite favorisiert wird³¹⁾. Verfassungstheoretisch nämlich stellt sich die Frage³²⁾, ob bzw. wann eine solche Umgewichtung — da an die Grundlagen der politischen Gesamtentscheidung, die „positive Verfassung“ rührend — nicht dem *pouvoir constituant* vorbehalten bleiben müßte. Sieht man gar die prinzipielle Absage an die unmittelbare Form der Demokratie schon in Art. 20 Abs. 2 GG ent-

halten, folgte ein derartiges Veto bereits kompromißlos aus Art. 79 Abs. 3 GG.

Diese strenge plebiszitäre Enthaltensamkeit des Grundgesetzes erscheint im bestehenden Bundesstaat auch gesamtpolitisch durchaus erträglich. Gewissermaßen kompensatorisch bestehen auf Landesebene vielfache Möglichkeiten unmittelbarer Demokratieausübung³⁴⁾. Bis auf die drei norddeutschen Staaten Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen halten alle anderen Bundesländer Formen des Volksbegehrens, des Volksentscheides oder beider Arten in ihrer Verfassung bereit, unterschiedlich nur in den verfahrensmäßigen Ausgestaltungen. Und daß diese Möglichkeiten wirklich handhabbar sind, beweist etwa die Zahl von bisher allein sieben Volksbegehren in Bayern oder das jüngst erfolgreiche nordrhein-westfälische Volksbegehren gegen die Einführung der Kooperativen Schule³⁵⁾.

II. Das System der repräsentativen Demokratie im Grundgesetz

Bedeutet aber nun jene strenge Entscheidung für die mittelbare Demokratie, daß das Volk von den „besonderen Organen“ ganz aus einer realen Teilhabe an der staatlichen Willensbildung verdrängt wird und seine Meinung nur bei der Einsetzung des alles weitere repräsentativ lenkenden Parlamentes zur Geltung bringen kann? Die Bürger in der Demokratie des Grundgesetzes also quasi nur ein „Souverän auf Zeit“, der sich zwischen den Wahlen regelmäßig wieder zu bescheiden hat? Eine Antwort auf diese Frage muß aus dem Gehalt der verfassungsgegebenen, normativen

Verankerung demokratischer Repräsentation kommen.

Im Grundgesetz sind diese Strukturen, aufbauend auf dem Demokratiesoekel des Art. 20 Abs. 2, vornehmlich in Art. 38 Abs. 1 S. 2 angelegt. Wegen der ganz konkreten Gestalt dieser Formung verbietet es sich, für eine Exegese von apriorischen Begriffsgehalten der Repräsentation auszugehen. In der Grundvorstellung immerhin beruht die Idee der Repräsentation auf der Hypothese, daß der Wille des Volkes auf die Förderung eines Gesamtinteresses, das Gemeinwohl, gerichtet sei und eben diese „*volonté générale*“ allein durch Delegierte zutreffend und verbindlich festgestellt werden könne, die unabhängig und nur ihrem Gewissen unterworfen das objektiv Beste für die Gemeinschaft zu erreichen suchen. Die Abgeordneten bedürfen also nicht nur eines aus-

Grundgesetz, in: VVDStRL 29 (1971), S. 46 (60 f.); oder Theodor Maunz, in: Maunz/Günter Dürig, Grundgesetz, Kommentar (Stand: 4. Aufl. München 1974 ff.), Art. 20 (Erstbearbeitung 1960), Rdn. 53; Roman Herzog, ebd. (Zweitbearbeitung 1978), Rdn. 44.

³¹⁾ So Hans Liermann, Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichsstaatsrecht der Gegenwart, Berlin 1927, S. 151.

³²⁾ Werner Maihofer („Ein ausgewogener Einbau auch plebiszitärer Initiativen in unserer repräsentativen Demokratie, das würde ich eigentlich begrüßen“) und Roman Herzog (Überlegenswert, „ob nicht auch im Grundgesetz die plebiszitäre Komponente etwas, das unterstreiche ich allerdings, etwas gefestigt und verstärkt werden könnte“) in der ZDF-Sendung „Bonner Perspektiven“ v. 24. 2. 1978 (vervielfältigtes Stenogramm, hrsg. v. ZDF).

³³⁾ Vgl. dazu Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 77.

³⁴⁾ Dazu im einzelnen die Darlegungen bei Karl Fell, Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, Diss. Bonn 1964, S. 56 ff., 63 ff., 74 ff., 83 ff., 89 f., 95 ff., 103 ff., 119 f.

³⁵⁾ Die Einschreibefrist für das Volksbegehren der „Bürgeraktion Volksbegehren gegen die Kooperative Schule“ in NRW lief vom 16. 2. bis 2. 3. 1978. Es erbrachte insgesamt eine Eintragungsquote von 29,9 Prozent der Eintragungsberechtigten (nach Art. 68 II Verf. NRW genügten 20 Prozent der Stimmberechtigten).

drücklichen Einsetzungsaktes durch das Wahlvolk, sondern sollen auch moralisch und geistig, in Weitsicht und Verantwortungsgefühl besonders qualifiziert sein³⁶⁾, um tendenziell „besser“ als andere und vor allem das Volk selbst die Gemeinwohlerfordernisse ausmachen zu können. Vom demokratischen Blickwinkel her wird hier nicht auf eine Identität zwischen Regierten und Regierenden abgestellt, wie es in Rückgriff auf Rousseau die Theoretiker unmittelbarer Volksherrschaft für entscheidend halten³⁷⁾, sondern (in, wie ich meine, richtiger Illusionslosigkeit) der prinzipielle Unterschied beider Seiten von Herrschaft als Prämisse zugrunde gelegt. Das spezifische Demokratie-moment liegt hier in der unbedingten Legitimationsabhängigkeit der Herrschaftsorgane vom Volke. — Repräsentation in diesem nicht apriorisch ordnungsbegrifflichen, sondern mehr deskriptiven, prozeßhaften Sinne kann danach mit Ernst Fraenkel bezeichnet werden als „die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen“³⁸⁾.

Wesenszug der repräsentativen Demokratie auch im Grundgesetz ist deshalb neben dem ordnungsgemäßen Einsetzungsakt durch Wahl das Vorliegen eines dauernd gegenwärtigen, allgemeinen Konsenses zwischen Herr-

schenden und Beherrschten. Repräsentation im verfassungsideellen Sinne bezeichnet danach nicht einen organisatorischen Zustand, sondern einen beständigen Prozeß der getreuen Darstellung und Vergegenwärtigung des real abwesenden Volkes. Dieses wesentliche Moment — in jüngerer Zeit von der Wissenschaft wiederholt aus unterschiedlichen Perspektiven herausgestellt³⁹⁾ — wird von der gängigen Darstellung des Repräsentationsprinzips vielfach übersehen. Gewiß liegt der Grundakt demokratischer Wirksamkeit in der Einsetzung, also der Wahl des Repräsentativorgans. Aber der Staatswille, wie er dann im Parlament verbindlich festgestellt wird, erwächst gegenständiglich aus einem steten informatorischen Zusammenspiel und Kontakt mit dem Volke.

Jede Repräsentation setzt mithin eine spezifische geistig-affektive Nähe zur repräsentierten Ebene voraus⁴⁰⁾. Das Gemeinwohl, dem die Parlamentsabgeordneten verpflichtet sind, gerät wesensmäßig in Gefahr, wenn der tatsächliche Volkswille (oder die fühlbar dominante Volksstimmung) von ihnen unbeachtet bleibt⁴¹⁾. Schon ausgangs des 18. Jahrhun-

³⁶⁾ So vor allem etwa durch Scheuner, in: Festschrift H. Huber, S. 222, insb. 228 ff., 231 f., der darin eine organische Fortentwicklung der mittelalterlichen Zustimmungstheorie sieht. Zutreffend für die Einheitlichkeit der demokratischen Willensbildung im Staate als einem beständig von der „Basis“ bis zu den Staatsorganen hineinreichenden politischen Prozeß auch z. B. Peter Häberle, Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung unter dem Grundgesetz, in: JuS 1967, S. 64 (66 ff.); Dimitris Tsatsos, Die Urteile des deutschen BVerfG v. 19. 7. 1966 zur Frage der Zulässigkeit staatlicher Parteienfinanzierung, in: ZaöRV 26 (1966), S. 371 (377 f.); Otto Ernst Kempen, Grundgesetz, Amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, Berlin 1975, S. 159 ff., 174 ff.; oder Gunnar Folke Schuppert, Bürgerinitiativen als Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungen, in: AöR 102 (1977), S. 369 (395 ff. m. Nachw.): „Legitimation von Herrschaft als Prozeß“. Neuestens außerdem das BVerfG, U. v. 2. 3. 1977, E 44, 125 (139 f.).

⁴⁰⁾ Nachdrücklich auch Gerhard Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin 1966³, S. 38: „Die Einschlebung eines Mittlers in das repräsentative Beziehungsverhältnis würde die Unmittelbarkeit der Repräsentation aufheben und damit die Möglichkeit einer solchen überhaupt ausschließen.“ Ihm folgend Scheuner, in: Festschrift H. Huber, S. 222 (231 zu N. 5): „In der Gefahr einer zu großen Entfernung der Staatsleitung von der legitimierenden Bestellung durch das Volk (liegt sicherlich) die spezifische Entartungsmöglichkeit eines repräsentativen Systems.“

⁴¹⁾ So prägnant Fraenkel, Repräsentative Komponente, S. 5 (Abs. 2 Ende), auch 7: „Zustand optimaler Kongruenz zwischen empirischem und hy-

³⁶⁾ Die Parlamentarier (Repräsentanten) erhalten damit die Bedeutung einer Elite, das Modell gewinnt aristokratische Züge; vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 217 ff.; oder Ulrich Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 222 (231 m. N. 4), der insoweit einer Verwendung aber des Attributes „oligarchisch“ zu Recht kritisch begegnet.

³⁷⁾ Seit C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 204 ff., 234 f., wird die Identität von Herrschenden und Beherrschten nicht nur als begrifflicher Gegensatz zur Repräsentation angesehen, sondern auch von ihren Verfechtern unter (freilich verkürzender) Berufung auf Jean Jacques Rousseau (Du Contrat Social ou Principes du Droit politique, 1762 [Ausg. Bouchardy, Paris 1946], Buch III, Kap. 15, S. 159 ff.) als im Grunde einzig echte Form der Demokratie hingestellt.

³⁸⁾ E. Fraenkel, Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958, S. 5.

derts sprach in diesem Sinne der englische Staatsmann Edmund Burke — einer der Ausformer der Repräsentationsidee — von der Notwendigkeit, daß es „eine Gemeinsamkeit der Interessen (gebe), ein Mitfühlen in den Empfindungen und Wünschen, zwischen denen, die im Namen des Volkes handeln, und denen, in deren Namen sie handeln“⁴²⁾. Und zutreffend hat das Bundesverfassungsgericht den politischen Vorgang der Herausbildung des Staatswillens bis zur Feststellung im Parlament als einen Konkretionsfluß vom Volke zu den Staatsorganen hin beschrieben und eine Umkehrung dieser Richtung mit dem Verfassungskonzept repräsentativer Demokratie im Grundgesetz für unvereinbar erklärt⁴³⁾.

Auch für die Konstruktion mittelbarer Volksherrschaft also ist das permanente Zur-Geltung-Drängen des Volkswillens ein Element der Verfassung⁴⁴⁾ — wobei unter „Volkswille“ hier nicht die definitiv bekundete, organisch-faktische Entscheidung zu verstehen ist, sondern das komplexe, noch unausgetragene Gesamtbild von politischen Meinungen, Argumenten, Wünschen, Befürchtungen und

Kritik aus dem Volke. In solchem Geltungsanspruch eine Aufweichung der unabhängigen Entscheidungskompetenz des Abgeordneten sehen zu wollen, wäre verfehlt. Auf dem Boden der grundlegenden Entscheidung für die Demokratie wird eben das repräsentative Herrschaftsmodell unausweichlich zur demokratischen Repräsentation. Der Abgeordnete ist exklusiv berufen — und hieran darf keinesfalls gerüttelt werden —, aus allem, was ihm als derart komplexer Volkswille von der „Basis“ zufließt, eigenständig das Gemeinwohl herauszufiltern und zur Geltung zu bringen⁴⁵⁾. In der repräsentativen Demokratie macht nicht die juristische Verbindlichkeit jener Willenssignale aus dem Volke, sondern ihr verantwortungsbewußtes, reales Verarbeitetwerden durch den Abgeordneten die verfassungsrechtliche Wichtigkeit jenes Informationsflusses aus.

Präziser sollte daher wohl die Passage, welche in Art. 20 Abs. 2 GG die mittelbare Demokratie begründet, so gelesen werden: „Sie (die Staatsgewalt) wird vom Volke durch besondere Organe ausgeübt“; und d. h. noch pointierter eben: auch durch die „besonderen Organe“ übt das Volk die Staatsgewalt aus.

III. Parteienstaatlichkeit

Der Vorgang, in welchem sich jener komplexe „Volkswille“ herausformt und in den jeweiligen Phasen Ausdruck verschafft, ist überaus vielschichtig und differenziert. In ihn gehen ein — so hat das Bundesverfa-

sungsgericht eine Beschreibung versucht⁴⁶⁾ — „die vielfältigen, sich möglicherweise widersprechenden, ergänzenden, gegenseitig beeinflussenden Wertungen, Auffassungen und Äußerungen des Einzelnen, der Gruppen, der Verbände und sonstigen gesellschaftlichen Gebilde, die ihrerseits von einer Vielzahl politisch relevanter Tatsachen, zu denen auch Entscheidungen des Staates und Äußerungen

pothetischem Volkswillen“. Siehe auch Wilhelm Henke, Das demokratische Amt der Parlamentsmitglieder, in: DVBl. 1973, S. 553 (559): „Das Gemeinwohl (ist) stark davon abhängig, was im allgemeinen dafür gehalten wird, also von der öffentlichen Meinung.“

⁴²⁾ Als Kennzeichen „virtueller Repräsentation“: Edmund Burke, Brief an Hercules Langrishe v. 3. 11. 1772, in: The Works of Edmund Burke, Ausgabe Rivington, London 1808, Bd. VI S. 297 (360).

⁴³⁾ BVerfG, U. v. 19. 7. 1966, E 20, 56 (96 ff., insb. 99, 101 f.). Allerdings wird dort diese Darstellung dogmatisch anfechtbar aus dem Demokratieprinzip schlechthin sowie dem freiheitlichen Meinungsbildungsprozeß des Volkes, „Art. 5 I GG“(!), abgeleitet.

⁴⁴⁾ Versteht man das Problem der „demokratischen Legitimität eines politischen Systems“ richtigerweise nicht ausschließlich als empirisch-soziologische, sondern mindestens auch normative Frage, ist die verbreitete Neigung, von einer „demokratischen Legitimitätskrise“ der Bundesrepu-

blik zu sprechen, entschieden fehl am Platze. Nicht das verfassungserrichtete Gefüge hat in irgendeiner Weise an Schlüssigkeit verloren, sondern allenfalls sind Fehlentwicklungen in seiner realen politischen Verwirklichung feststellbar. Ähnlich auch das Fazit von Kriele, Legitimitätsprobleme der Bundesrepublik, München 1977, und Peter Graf Kielmannsegg, Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart 1977.

⁴⁵⁾ Die womöglich bestehende „heimliche Furcht vor zuviel Demokratie“ (Henke, in: DVBl. 1973, S. 553) erweist sich denn auch eher als Mißtrauen gegen Unvoreingenommenheit, Integrität und Urteilsvermögen der Parlamentsmitglieder bzw. die Haltbarkeit statusmäßiger Absicherung solcher Eigenschaften.

⁴⁶⁾ BVerfG, U. v. 30. 7. 1958, E 8, 104 (113).

und Maßnahmen staatlicher Organe gehören, beeinflußt sind". Die Erhellung dieses Prozesses bleibt im einzelnen der Publizistik, der Soziologie und der Psychologie überlassen. Der Jurist darf hier getrost auf dortige Erkenntnisse verweisen, wobei dem summarischen Bild des Bundesverfassungsgerichts höchstens noch ein Hinweis auf die Rolle von Presse, Rundfunk und Fernsehen anzufügen wäre⁴⁷⁾.

Von verfassungsrechtlicher Seite indes sind noch gewisse äußere Vorgaben von Bedeutung⁴⁸⁾. Die heutige Gesellschaft, die sich kaum mehr aus isolierten Individuen zusammensetzt, sondern sich nach Gruppen gliedert, scheint zur funktionalen Kooperation zu drängen. Unter diesen Bedingungen im großflächigen, dicht bevölkerten Staat wäre eine unorganisierte, quasi naturhaft hervorquellende Meinungsäußerung des Volkes und ihre Verdichtung zu politisch verwertbaren Aussagen schon technisch beinahe unmöglich. Hinzu tritt die stark gewachsene Kompliziertheit der modernen Lebensverhältnisse, die eine unangeleitete Beurteilung erschwert. Bei aller grundrechtlichen und institutionellen Absicherung der Freiheitlichkeit des bürgerschaftlichen Willensbildungsprozesses muß deshalb bei ihm die Verfassung auch Vorsorge treffen für instrumentale angemessene und leistungsfähige Herausformungswege.

⁴⁷⁾ Hierzu nur beispielhaft Helmut Bauer, Die Presse und die öffentliche Meinung, München 1965; Klaus-Peter Gerber/Manfred Stosberg, Die Massenmedien und die Organisation politischer Interessen, in: Gesellschaft und Kommunikation, Bd. 2, Bielefeld 1969; Ralf Zoll/Eike Hennig, Massenmedien und Meinungsbildung, in: Politisches Verhalten, Bd. 4, München 1970.

⁴⁸⁾ Die nachfolgend eher beispielhaft denn erschöpfend aufgezählten Momente werden verschiedentlich nicht nur als Gründe gegen die unmittelbare Volksherrschaft, sondern überhaupt gegen Realisierbarkeit wirklicher Demokratie in einem Staat wie der Bundesrepublik angeführt. Diese Stimmen übersehen, daß es schon theoretisch weniger um die Frage „Demokratie — ja oder nein“ geht, als vielmehr darum, wie ihren realen Verwirklichungsbedingungen entsprochen werden kann. Es gibt eben nicht die eine „echte“ Demokratie, sondern ihre repräsentative Form ist eine ebenso vollwertige und schlüssige Variante wie die unmittelbare. Treffend insoweit Henke, Rez., in: DOV 1977, S. 376: Es ist verfehlt, von einer „Eigentlich-Demokratie auszugehen (eigentlich dürfte es nur Volk geben), in der aller Stabilität und Führung eo ipso der Geruch der Illegitimität anhaftet, statt von einem politischen Demokratiebegriff, der von Anfang an beide Elemente und ihre Spannung in sich trägt.“

Das Grundgesetz nun hat zu diesem Zweck die politischen Parteien als „notwendige Bestandteile des Verfassungsaufbaues“⁴⁹⁾ in sein Konzept aufgenommen und damit die Konsequenz aus der Einsicht gezogen, daß die Demokratie in der modernen Massengesellschaft zwangsläufig ein Parteienstaat sein müsse⁵⁰⁾. Den Parteien wird in Art. 21 Abs. 1 GG die ausdrückliche Aufgabe zugewiesen, „bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken“. Diese förmliche Inkorporation war ohne Frage für die deutsche Verfassungsgeschichte revolutionär — selbst gegen Mitte unseres Jahrhunderts noch. Bis dahin galten die Parteien — aus dem sich emanzipierenden Bürgertum heraus im Grunde parakonstitutionell entstanden — in der geschriebenen Verfassung als geborener Gegenspieler der Gemeinwohlverwirklichung im Staate. Noch das Weimarer Verfassungsgesetz (Art. 130 Abs. 1) ist ganz von diesem Mißtrauen geprägt. Jetzt endlich erfolgte darin eine grundsätzliche Umorientierung: Die Parteien werden von der Verfassung in Pflicht genommen als organisatorische Bindeglieder für die Förderung und Umsetzung des Volkswillens.

Verständlicherweise begegnete dieser Ansatz durchaus mancher Skepsis. Wirkliche Demokratie — so wird eingewandt — sei damit blockiert, denn das Volk werde „vollständig und ausnahmslos durch die politischen Parteien mediatisiert“⁵¹⁾. Nach dem Konzept des Grundgesetzes jedoch stehen solcher Einschätzung zweierlei eindeutige Markierungen entgegen. Zum einen ist dies die klare Zuweisung einer nur dienenden Funktion an die Parteien. Sie sollen, wie die Verfassungsnorm unmißverständlich formuliert, bei der politischen Willensbildung des Volkes lediglich „mitwirken“; es ist ihnen also verwehrt, jene Förderungsaufgabe zu monopolisieren oder den Volkswillen gar selbsttätig ausfü-

⁴⁹⁾ So die stete, nur leicht variierte Formel des BVerfG, seit U. v. 5. 4. 1952, E 1, 208 (225). Andere Formulierungen des Gerichts sprechen von den Parteien noch etwa als „verfassungsrechtlichen Institutionen“ (z. B. U. v. 23. 10. 1952, E 2, 1, 73; bis B. v. 17. 1. 1978, E 47, 130, 140) oder „nicht ‚formierten‘ Verfassungsorganen“ (E 1, 208, 225; B. v. 20. 7. 1954, E 4, 27, 29), womit allerdings doch der Unterschied zu den wirklichen Staatsorganen etwas verwischt erscheint.

⁵⁰⁾ Zur Verfestigung dieser Auffassung gegen Ende der Weimarer Republik vgl. Peter Badura, in: Bonner Kommentar, Art. 38 (Zweitbearb. 1966), Rdn. 14, m. w. Nachw.

⁵¹⁾ Werner Weber, in: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 9 (20, 22); ähnlich bereits abstrakt Fritz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1923, S. 317.

len zu wollen⁵²⁾. Zum anderen aber wäre es unter den soziologischen und politischen Bedingungen gerade ohne Parteien nur unzureichend möglich, daß die Bürger eine Chance fänden, ihr politisches Wollen zielgerichtet zu formulieren und zur Geltung zu bringen. Nach dem Bild der Verfassung sind es — wie der Politiker Karl-Hermann Flach einmal plastisch gesagt hat⁵³⁾ — „erst die Parteien, die ‚das Volk‘ in der politischen Arena als real handelnde Einheit in Erscheinung treten lassen“. Nicht Mediatisierung des Volkes im Sinne von Fernhaltung, interpretierender Ersetzung und Unterbindung direkter Kontakte also ist die Funktion der Parteien, sondern gerade Herbeiführung einer *Immediatstellung*, Eröffnung erst eines tatsächlichen Einwirkungsweges für das Volk.

IV. Fehlentwicklungen bei der Verfassungsrealisation

Nach dieser Analyse des verfassungsmäßigen Demokratiesystems stellt sich erneut die Frage, ob und wo denn hier der Bürgerinitiativbewegung ein legitimer Platz zukommen kann oder ob nicht über sie von der Verfassung im günstigsten Fall ein „Non licet“, wenn nicht gar definitiv ein unnachgiebiges Verdikt gesprochen werden müsse. Zur Beantwortung gilt es indes, das Augenmerk noch auf die Wirklichkeit des normierten Ablaufes zu richten. Sollten nämlich beim bestimmungsmäßigen Gang des komplizierten Demokratiemechanismus an irgendeiner Stelle Spannungen aufgetreten sein, könnte das bürgerschaftliche Aufbegehren immerhin eine organische Folge davon, eine Reaktion darauf, eine Ausgleicherscheinung darstellen und von dorthier beurteilt werden müssen⁵⁴⁾.

Eine solche Prüfung nun läßt in der Tat zur Feststellung gewisser Funktionsstörungen ge-

Gewiß sind die Parteien dazu nicht auf rein technische Hilfstätigkeiten beschränkt. Sie stellen nicht nur (um ein Bild zu gebrauchen) den „Transmissionsriemen“ dar, auf welchem die Meinungsimpulse des Volkes zielgerichtet in die Staatsorgane hineingetragen werden. Es kommt ihnen auch eine entscheidende Integrations- und Erziehungsfunktion zu, welche sie den Meinungsfluß beständig erhalten und anregen und die Bürger allgemein an ihre mittragende Rolle heran, d. h. zu einem staatsbürgerlichen Bewußtsein überhaupt führen sollen⁵⁴⁾. Nach der Verfassung also — so läßt sich hier formelhaft zusammenfassen — sind gerade die Parteien die speziellen „Hüter“ jenes demokratiezentralen Konsenses zwischen dem Volk und den Repräsentativorganen.

langen. An eben jenem so entscheidenden wie zugegebenermaßen äußerst empfindlichen Gelenkstück des Demokratieablaufes, welches die politischen Parteien auszufüllen haben, machen sich — mehr oder weniger signifikant schon — bestimmte Verschleißerscheinungen und Fehlentwicklungen bemerkbar.

Bereits vor mehr als zehn Jahren, 1966, offerierte der Philosoph Karl Jaspers in seiner Schrift „Wohin treibt die Bundesrepublik?“ den Befund, unser Regierungssystem habe sich „von der Demokratie zur Parteien-Oligarchie“ gewandelt⁵⁵⁾: Die etablierten politischen Parteien, die tatsächlich nur eine Minderheit der Staatsbürger erfassen, hätten sich durch vielfache Verzahnung fest in der staatlichen Macht verankert; und einerseits bewachten sie nun deren Zugang monopolartig, andererseits verwendeten sie die Position bedenkenlos zu eigenem Nutzen.

⁵²⁾ Anders Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie* (1952), jetzt in: ders., *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1967³, S. 78 (93 ff.), — sehr viel versöhnlicher indes etwa bei ‚Staat und Verbände‘, in: *VVDStRL* 24 (1966), S. 5 (14 ff.) —, demzufolge im modernen Massenstaat den Parteien die Bildung des Volkswillens zugewiesen sei. Wie hier indes etwa Scheuner, in: *Festschrift H. Huber*, S. 222 (240); oder Henke, in: *Bonner Kommentar*, Art. 21 Rdn. 14; auch *BVerfG*, U. v. 19. 7. 1966, E 20, 56 (114); B. v. 9. 3. 1976, E 41, 399 (417).

⁵³⁾ Flach, *Bürgerinitiativen und repräsentative Demokratie*, in: *liberal* 14 (1972), S. 245 (247/8); ähnlich auch bereits *BVerfG*, U. v. 23. 10. 1952, E 2, 1 (11).

⁵⁴⁾ Zur Vermittlungs- und Ausgleichungsfunktion der Parteien speziell auch das *BVerfG*: etwa U. v. 19. 7. 1966, E 20, 56 (101); U. v. 2. 3. 1977, E 44, 125 (146); B. v. 17. 1. 1978, E 47, 130 (140).

⁵⁵⁾ Zutreffend vermerkt Walter Schmidt, *Bürgerinitiativen — politische Willensbildung — Staatsgewalt*, in: *JZ* 1978, S. 293 (297), daß „das Auftreten der Bürgerinitiativen für die Verfassungspraxis die zunehmende (reale) Bedeutung der politischen Willensbildung vor der Ausübung von Staatsgewalt“ signalisiere.

⁵⁶⁾ Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik? Tatsachen — Gefahren — Chancen*, München 1966, S. 128 und nachfolgend.

Jene damals noch ebenso spektakuläre wie z. T. gewiß überzeichnete Einschätzung hat sich — mancher tatsächlich falschen Nebensentenz entkleidet — heute in vielem bestätigt. Sie wird zudem durch einen weiteren Störungssachverhalt ergänzt. Es ist dies der offenbare Schwund an Fähigkeit bei den Parteien, sowohl die vielfältigen bürgerschaftlichen Meinungsimpulse ausreichend aufzugreifen und zu integrieren als auch zu den wirklichen, aktuellen Existenzfragen des Lebens in unserem Staate⁵⁷⁾ grundsätzliche, über den Augenblick hinausreichende Aussagen zu treffen.

Im einzelnen:

1. In den politischen Parteien sind derzeit lediglich rund 3 Prozent der Bevölkerung, d. h. knapp 2 Mio. Menschen mitgliederschaftlich gebunden; bei dieser Quote scheinen die Zahlen zu stagnieren⁵⁸⁾. So bedenklich auch dieser Sachverhalt schon absolut sein mag, so wenig reicht er freilich aus, um schlüssige Mängel in der Funktionsverwirklichung der Parteien ablesen zu müssen. Hierzu wären noch Erkenntnisse vonnöten, wonach tatsächlich Schwierigkeiten bestehen, daß Intentionen und Auffassungen der „Basis“ parteiintern verlässlich Gehör finden.

Insoweit allerdings muß heute nun als weitgehend gesichert gelten, daß die innerparteiliche Willensbildung, namentlich etwa bei der Kandidatenaufstellung⁵⁹⁾, unter einem deutlichen Effizienzdefizit leidet⁶⁰⁾. Dies be-

⁵⁷⁾ Sie mögen hier nur angedeutet werden durch Stichworte wie „Wirtschafts- und Sozialwachstum“, „Umweltschutz“, „freiheitliche Melioration der Gesellschaft“ (Dahrendorf) bzw. „Lebensqualität“.

⁵⁸⁾ Dazu neuestens mit eingehendem Zahlenmaterial Michael Bretschneider, Mitgliederzahlen von Parteien und ihre räumliche Verteilung 1977, Berlin 1978.

⁵⁹⁾ Die wichtige demokratische Funktion der Wahlkandidatenaufstellung in den Parteien betont schon Scheuner, in: Festschrift H. Huber, S. 222 (233); vgl. auch BVerfG, B. v. 9. 3. 1976, E 41, 399 (418). Tatsächlich betreffen rund 80 Prozent des innerparteilichen Entscheidungsprozesses heute Personalfragen; vgl. Albert v. Mutius, Die repräsentative Demokratie in der kommunalen Selbstverwaltung, in: Eildienst LKT NRW 1978 Nr. 130, S. 201 (204 vor IV).

⁶⁰⁾ Etwa: K. Kaufmann u. a., Die Auswahl der Bundestagskandidaten 1957, Köln 1961; Bodo Zeuner, Kandidatenauswahl zur Bundestagswahl 1965, Den Haag 1970; Klaus v. Beyme, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1971; Dietrich Herzog, Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer

ruht nicht einmal vorrangig auf etwa undemokratischen Praktiken oder unzureichenden Verfahrensvorschriften. Der Grund liegt vielmehr darin, daß es — weshalb immer — erwiesenermaßen nur wieder 5—10 Prozent der Parteimitglieder sind, die sich tatsächlich an den betreffenden Konkretionsvorgängen beteiligen. Höchstens 0,3 Prozent der Bevölkerung also wirken realiter bei der hiesigen Meinungsabklärung mit.

2. Die großen Parteien in der Bundesrepublik halten nahezu lückenlos alle maßgebenden Posten öffentlicher Funktionswahrnehmung durch Gewährsleute besetzt.

Bezüglich des Parlamentsbereiches wird man das grundsätzlich kaum beanstanden können, denn die Willensbildung des Volkes, an welcher die Parteien mitwirken sollen, findet hier nun einmal ihr verfassungsmäßiges Zielstadium. In dieser Zone aber wirkt sich heute die Fünf-Prozent-Wahlsperrklausel demokratiesystematisch mißlich aus. Das mit ihr verfolgte Anliegen einer Sicherung parlamentarischer Arbeitsstabilität ist zwar verfassungsrechtlich völlig legitim. Gegenwärtig jedoch scheint dies Erfordernis nahezu überholt zu sein. Angesichts dessen wandelt sich die Klausel mehr und mehr zu einem Mittel der Besitzwahrung für die gestandenen Parteien und sperrt damit praktisch neue Parteiimpulse aus⁶¹⁾. Dies wiegt noch um so schwerer, als die zum Zuge kommenden Kandidaten meist durch einen längeren parteiinternen Anpassungsprozeß gegangen sind, der politisch eigenständige Durchsetzungsbereitschaft bei ihnen vielfältig abgeschliffen hat⁶²⁾.

Hinsichtlich der zweiten Gewalt im Staate zeigt sich die Machtokkupation der Parteien

Führungsgruppen, Opladen 1975; Joachim Henkel, Die Auswahl der Parlamentsbewerber, Berlin 1976; Günter Pumm, Kandidatenauswahl und innerparteiliche Demokratie in der Hamburger SPD, Zürich 1978. Vgl. auch Schlußbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ v. 9. 12. 1976, BT-Drucks. 7/5924, Kap. 1 ONr. 4, 4.3 und 4.4 (S. 14 ff.), und die BT-Diskussion am 17. 2. 1978 (73. Sitzung d. 8. BT) über eine Demokratiestärkung in dieser Phase durch Einführung begrenzt offener Listen nach bayerischem Vorbild, StenB 8/5761, 5766, 5774 f.

⁶¹⁾ Die „Tendenz zur Oligarchisierung“ vermerkt auch der Schlußbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“, BT-Drucks. 7/5924, Kap. 1 ONr. 2.4 (S. 12).

⁶²⁾ Dazu letzthin nur Erich Röper, Krise der Parlamentarier, in: ZRP 1976, S. 116 ff. Zur institutionellen Seite Schmitt Glaeser, in: VVDStRL 31 (1973), S. 179 (200 ff. m. w. Nachw.).

in anderem Licht. Was die Regierung anbetrifft, so ist hier die parteimäßige Ausrichtung gewiß noch korrekt, denn im Parteienstaat bedeutet sie die natürliche Konsequenz des parlamentarischen Regierungssystems. Im Exekutivbereich jedoch, bei der Verwaltung, tritt die beanstandete Durchsetzung massiv hervor: Die Organwalterhierarchie wird längst bis in untere Ränge hinein konsequent mit Parteigängern besetzt⁶³); in den Ministerien unterhalten die großen Parteien jeweils eigene Arbeitskreise, und es ist nachgerade erwünscht, daß jeder Beamte in einem von ihnen mitwirkt; bei Coleurwechsel in der Regierung folgt nicht nur ein weitreichender Austausch der politischen Beamten, sondern auch vielfältige Umsetzung der übrigen Chargen; im Extremfall führen partei- und koalitionspolitische Gründe dazu, daß bei der Ämterbesetzung Fragen fachlicher Qualifikation zurückstehen müssen. Die Umgangssprache hat wenig schön, aber plastisch für all dies rasch ein Schlagwort geprägt, den Begriff „Filzokratie“.

Ergebnis der Verzahnung ist auf seiten des öffentlichen Dienstes eine Abnahme an Neutralität nicht nur gegenüber der Verwaltungsleistung und ihren Adressaten⁶⁴). In gleichem Maße schwinden auch Unvoreingenommenheit und Befolgungstreue gegenüber den anzuwendenden Normen⁶⁵). Auf seiten der Parteien verringert sich umgekehrt — wie vor kurzem Uwe Thaysen dargelegt hat⁶⁶)

⁶³) Kürzlich besonders eindringlich demonstriert etwa durch das Tauziehen zwischen CDU/CSU und SPD um die Besetzung einer Abteilungsleiterstelle im Bundeskriminalamt. Unbefangen fragt man sich doch, was die Arbeit im Bundeskriminalamt mit einer Parteizugehörigkeit des betreffenden Beamten zu tun haben kann. — Vgl. zum Ganzen Hans-Joachim Jenke, *Sachfremde Einflüsse auf Statusentscheidungen von Beamten*, Diss. jur., Göttingen 1974; und neuestens Frido Wagener, *Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart*, in: *VVDStRL 37* (1979), S. 215 (234 ff.); Walter Leisner, *Demokratie — Selbstzerstörung einer Staatsform?* (Berlin 1979), S. 133 ff.

⁶⁴) Es kommt zu Bevorzugungen bestimmter Personen oder Anliegen und zu Gefälligkeitsleistungen; andererseits treten gezielte oder durch Passivität entstandene Verzögerungen auf.

⁶⁵) „Volle Ausschöpfung des Entscheidungsrahmens“ wird die eine Seite in der Verwaltungssprache genannt, restriktive Anwendung von Bestimmungen steht gegenüber. Auch im Bereich der Exekutivkompetenz zur Prüfung der (Verfassungs-)Rechtmäßigkeit auszuführender Vorschriften (dazu Dietrich Rauschnig, *Die Sicherung der Beachtung von Verfassungsrecht*, Bad Homburg 1969, S. 136 ff.) kommt es zu Bereitschaftsunterschieden.

⁶⁶) Thaysen, in: *ZParl 9* (1978), S. 87 (91 f.).

— die Bereitschaft, der immer dichteren Knüpfung des sozialstaatlichen Vorschriftennetzes entgegenzutreten. Aus Mangel an Vertrauen in ein unnormiert systemgerechtes Verhalten der Menschen und fehlender Distanz zu Planungseuphorie und Perfektionsneigung der Verwaltung fallen damit die Parteien als Anwalt im Überlebenskampf der privaten Freiheit weitgehend aus.

Daß demgegenüber schließlich die rechtsprechende Gewalt sich parteistrategisch noch weitgehend undurchsetzt zeigt, liegt keineswegs an entsprechender Zurückhaltung der Parteien, sondern an funktionsspezifischen Gesetzmäßigkeiten, die hier erstaunliche Widerstandsfähigkeit offenbaren⁶⁷).

3. Der verführerische Sog, einen solcherart etablierten Machtbesitz auch zu individueller Nutznießung zu verwenden, ist naturgemäß groß. In der breiten Grauzone zwischen gemeinem und partikulärem Vorteil scheinen ihm die Parteien in den Augen der Bürger nicht immer ausreichend zu widerstehen.

Das gilt zum einen etwa für das nicht seltene ‚Zuschancen‘ einträglicher Ämter, Pfründe und öffentlicher Aufträge an verdiente, bedürftige oder einfach „an der Reihe befindliche“ Parteifreunde⁶⁸). Zum anderen hat es Belang für die stete Emsigkeit der Parteien bei Erschließung neuer, lohnender Geldquellen. Dem insoweit wohlpräparierten Weg einer unmittelbaren Parteienfinanzierung durch den Staat hat zwar das Bundesverfassungsgericht 1966 einen Riegel vorgeschoben⁶⁹) und kurz darauf auch eine Monopolisierung der (prinzipiell zulässigen) Wahlkampfkostener-

⁶⁷) Erinnert sei nur an die weithin durchaus unverdächtig und analytisch gemeinte Herausstellungsprogrammatik des „politischen Richters“ Anfang der siebziger Jahre, die mittlerweile längst in sich zusammengefallen ist. Angeführt werden mag weiter das z. T. unschöne Tauziehen der Parteien bei der Neubesetzung von Richterstellen im BVerfG 1971, das für die Inszenierer im Endeffekt wenig Nutzen zeigte und dann beim Revirement 1975 auch von vornherein durch einsichtige Ernsthaftigkeit und Qualitätssuche ersetzt wurde.

⁶⁸) Schlagworte wie „Ämterpatronage“, „Privilegien-“ und „Speziwirtschaft“, „Prämie auf den Machtbesitz“ o. ä. kennzeichnen diesen Bereich; auch die Chiffre von der „Filzokratie“ reicht bis hier hinein.

⁶⁹) BVerfG, U. v. 19. 7. 1966, E 20, 56 ff., das den Sondermittelansatz im Haushaltsplan 1965: 38 Mio. DM „für die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 des Grundgesetzes“ für verfassungswidrig erklärte.

stattung gestoppt⁷⁰⁾. Der Hang, sich finanzielle Privilegien zu sichern, aber wurde höchstens subtiler. Erwähnt seien nur die undurchsichtigen Duldungspraktiken der Parteien, wenn es darum geht, sich über halböffentliche Einrichtungen oder Tarnorganisationen Zuwendungen machen zu lassen, die für den dahinterstehenden Spender anonym und womöglich noch steuerfrei bleiben⁷¹⁾. Und in dasselbe Bild scheint zu passen, daß erst das Bundesverfassungsgericht (1976)⁷²⁾ auch einem parteilosen Einzelbewerber den Zugang zum Erstattungstopf für Wahlkampfkosten eröffnen mußte.

Vor allem in jüngster Zeit sind hier zudem die vielfältigen Bemühungen in Sachen „Abgeordnetenentschädigung“ zu vermerken. Zugegebenermaßen ist dies stets ein für die Öffentlichkeit ebenso unpopuläres wie grundsätzlich unerläßliches Regelungsgeschäft. Bei der derzeitigen Generalsanierung jedoch scheinen sich dem Betrachter die einzelnen Länderparlamente allzu geflissentlich über die Vorfrage hinwegzusetzen, ob und inwieweit denn bei ihnen das Abgeordnetenmandat tatsächlich wie im Bund eine berufsgleiche Haupttätigkeit darstelle. Daß die gern als Total-Alibi benutzte Signalentscheidung des Bundesverfassungsgerichts dies ausdrücklich offenließ⁷³⁾, gerät dabei aus dem Blick. Allzu schnell münden die Anstrengungen so in ein Ringen um erreichbare Höhen der Alimentation⁷⁴⁾.

⁷⁰⁾ BVerfG, U. v. 3. 12. 1968, E 24, 300 ff.: Kassation des Vorbehaltes von Wahlkampfkostenersatzung nur für Parteien, die bei den Wahlen mindestens 2,5 Prozent der Zweitstimmen erhielten.

⁷¹⁾ Vgl. einerseits in den Finanzrechenschaftsberichten der Parteien die übliche Ausweisung großer Spendenposten als von impermeablen „Staatsbürgerlichen Vereinigungen“ oder anderen Vermittlungsorganisationen getätigt, andererseits den im Juni 1978 an die Öffentlichkeit gekommenen Weg, Gelder als Betriebsausgaben für (substantiell wertlose) Leistungen von Briefkastenfirmen zu zahlen, welche — oft schon organisatorisch dubios mit Parteistellen verklammert — diese dann als Spenden an die betreffende Partei gehen lassen.

⁷²⁾ BVerfG, B. v. 9. 3. 1976, E 41, 399 ff.

⁷³⁾ BVerfG, EndU. v. 5. 11. 1975, E 40, 296 (314). Zur meist kritischen Diskussion des dort gezeichneten Bildes vom Abgeordnetenmandat s. die Nachw. bei Joachim Henkel, Amt und Mandat, Berlin 1977, S. 7 N. 1.

⁷⁴⁾ In der Öffentlichkeit (Presse) wird hier unverhohlen von „Selbstbedienung“ gesprochen. Auch die löblichen Selbstbeschränkungsvorsätze der Mehrheitsfraktion im Baden-Württembergischen Landtag vom Sommer 1977 (dazu „Parlamentsreform in Stuttgart“, Süddeutsche Zeitung v. 26. 8.

4. Von allen drei großen Parteien wird heute zugegeben, daß es bei ihnen zu Leistungsmängeln in Aufnahme und Verarbeitung der bürgerschaftlichen Auffassungen komme⁷⁵⁾. Der Kontakt zu den wirklichen Belangen der Bürger ist vielfach verlorengegangen. Die Parteien formulieren statt dessen ihre Zielvorstellungen in abstrakter, interner Programmdiskussion⁷⁶⁾ und widmen sich in ihrer politischen Tätigkeit vorrangig deren Realisierung, dem Gewinn strategischer Vorteile oder dem eigenen korporativen Zustand. Leicht erscheinen dann Interessen besonders einflußreicher Gruppen als Projektionen des Gemeinwohls.

In solcher Situation geht den Parteien zwangsläufig ihre verfassungszentrale Fähigkeit zur Integration der bürgerschaftlichen Anschauungen und Wünsche verloren⁷⁷⁾. Immer häufiger kommt es dadurch — wie kürzlich bilanziert wurde⁷⁸⁾ — „zu Gesetzen, Verwaltungsmaßnahmen und Regierungsentscheidungen, deren Übereinstimmung mit dem Gemeinwohl zweifelhaft anmutet und die deshalb Widerstand in der Bevölkerung hervorrufen, z. B. auf den Gebieten der kommunalen Neugliederung, der Schul- und Hochschulverfassung, der Berufsschulbildung, der Sozial-, Steuer- und Verkehrspoli-

1977, S. 1 f.) schwanden bald dahin; dort war noch das Bekenntnis zum „niedriger bezahlten Teilzeit-Abgeordneten“ enthalten, der weiterhin bis ca. 50 Prozent seiner Arbeitskraft dem praktischen Berufsleben widmen könne und solle. — Zum höchst negativen Urteil der Bürger über das Entschädigungsgebaren s. Thaysen, Repräsentative Erhebung: Unmut über die Diätenerhöhung, in: ZParl 9 (1978), S. 451.

⁷⁵⁾ Vgl. Egon Bahr, Bundesgeschäftsführer der SPD, auf der energiepolitischen Fachtagung der SPD am 28./29. 4. 1977 in Köln (nachgew. bei E. P. Müller, in: Streitsache „Bürgerinitiativen“ [a. a. O. N. 6], S. 7, 20); Bundesfachausschuß Innenpolitik der CDU v. 7. 10. 1977 in: Zum Thema Bürgerinitiativen als Problem von Staat und Gesellschaft, hrsg. v. d. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn o. J., S. 7; Günter Verheugen, Bundesgeschäftsführer der FDP auf deren Kieler Parteitag 1977 (laut Süddeutsche Zeitung v. 8. 11. 1977, S. 3).

⁷⁶⁾ Insofern würde ich auch der Kritik Wilhelm Hennis' zustimmen (W. H., Organisierter Sozialismus. Zum „strategischen“ Staats- und Politikverständnis der Sozialdemokratie, Stuttgart 1977, S. 8), verhängnisvoll sei die Entwicklung zu „Programmparteien“, die „die Reinheit der Lehre“ über eine Beteiligung an der Regierungsmacht stellten; ihm folgend außerdem Hans H. Klein, Rez. in: Der Staat 17 (1978), S. 129 (132).

⁷⁷⁾ Bisher auch in der öffentlichen Diskussion am nachhaltigsten geäußerter Kritikpunkt.

⁷⁸⁾ Wilfried Berg, Verbände in der parlamentarischen Demokratie, in: VwArch 11 (1978), S. 71 (72).

tik oder der Energiewirtschaft". Hier droht an der empfindlichsten Stelle des Demokratieprozesses eine Kluft aufzubrechen, durch welche „der Staat sich von der Gesellschaft ablöst“⁷⁹⁾ und der stete Legitimierungs- und Integrationsfluß vom Volke zu den Staatsorganen abreißt. Der Bürger kann „sich von den Abgeordneten nicht mehr hinreichend repräsentiert fühlen“⁸⁰⁾.

5. Die Entwicklung zu sog. „Volksparteien“ hat dazu geführt, daß die tatsächlich einflußreichen Parteien nurmehr unpräzise, pauschal-allgemeine Aussagen über ihre Pläne machen können⁸¹⁾. Der Zuschnitt als Massenpartei absorbiert zwangsläufig echte, konturscharfe Auffassungsprofile. Der (vermeintliche) Zwang, dem Wähler auf jeden Fall Geschlossenheit demonstrieren zu müssen, erstickt zudem nicht nur öffentlich geäußerte, sondern auch interne Problematisierung und Kritik rasch. Wegen des schon erwähnten Blockadeeffektes der Fünf-Prozent-Klausel kann diese Versteinerung des politischen Meinungsspektrums auch kaum durch neue Gruppierungen aufgebrochen werden. Folge davon ist, daß der Bürger bei den parlamentarisch vertretenen Parteien vielfach Feststellungen zu

den ihn bewegenden, speziellen und vielleicht atypischen Problemen vermißt und wenig prinzipielle Aussagen zu den drängenden, grundlegenden Zukunftsfragen finden kann⁸²⁾. Die Scheu vor allein sachgetragener Argumentation ohne parteiische Rücksichtnahmen bedingt einen Verlust an politischer Führung im Staate⁸³⁾ und läßt allzuoft als Konkretion des Gemeininteresses ausgeben, was tatsächlich nur einen ängstlichen Kompromiß zwischen den stärksten Gruppeninteressen darstellt⁸⁴⁾.

Der Befund wird durch einen weiteren Umstand verschärft: Die auf den unterschiedlichen Staatsebenen einander ständig ablösenden Wahlen mit ihrer Bedeutung für den jeweiligen Anteil am Machtbesitz stürzen die Parteien in permanenten Wahlkampf. Den bestehenden Mangel an Alternativen und wirklichen Sachdifferenzen ersetzen sie dabei zunehmend durch massiven Umgangstil. Verstärkte Polemik, vielfältige Angriffe und Verdächtigungen sowie ein gegenseitiges Bestreiten des Gemeinwohlbezugs erzeugen ein dichtes Klima der Polarisierung und politischen Vergiftung⁸⁵⁾. Daß die Bürger sich davon abgestoßen fühlen, erscheint nur natürlich.

V. Schlußfolgerungen

Die beschriebenen Deformationen haben — das läßt sich wohl unumwunden feststellen — zu einer *Krise im Parteienwesen* geführt. Und da eben die politischen Parteien im repräsentativ-demokratischen Aufbau der Verfassung eine ganz zentrale Rolle innehaben,

ist daraus eine allgemeine *Krise der Repräsentation* geworden. Anders jedoch als gegen Ende der Weimarer Republik, als Arnold Köttgen im verfassungsrechtlichen Kontext

⁷⁹⁾ Konrad Hesse, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: DOV 1975, S. 437 (439 nach N. 32).

⁸⁰⁾ BVerfGPräs. Ernst Benda am 21. 4. 1978 in Berlin (zit. nach Süddeutsche Zeitung v. 22./23. 4. 1978, S. 7).

⁸¹⁾ So schon 1972 Flach, in: liberal 14, S. 245 (250).

⁸²⁾ Dazu auch BTVizePräs. Annemarie Renger (SPD) i. d. 73. Sitzung d. 8. BT v. 17. 2. 1978, StenB 8/5764 A; oder CDU-Generalsekretär Heiner Geißler, laut Süddeutscher Zeitung v. 6. 7. 1978, S. 4 Sp. 1.

⁸³⁾ Ähnlich Michael Klöpfer, Übergangsgerechtigkeit bei Gesetzesänderungen und Stichtagsregelungen, in: DOV 1978, S. 225 (226 I. Sp.).

⁸⁴⁾ Dazu Kurt Sontheimer, Zur neueren Kritik an der pluralistischen Demokratie (1964), in: Fraenkel/Sontheimer/Crick, Beiträge zur Theorie und

Kritik der pluralistischen Demokratie, Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1970³, S. 25 (30); sowie Zilleßen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/74, S. 5.

⁸⁵⁾ In gleicher Richtung etwa die Kritik sowohl von Hans Roser (CSU) in seinem bekannten offenen Brief an den Parteivorsitzenden nach dem CSU-Parteitag 1977 als auch Erhard Eppler (SPD) am 31. 1. 1978 in München laut Süddeutsche Zeitung v. 1. 2. 1978, S. 14 Sp. 3/4; konzidierend auch BTPräs. Karl Carstens in der Podiumsdiskussion „Die Zukunft der Demokratie“ der Evangelischen Akademie Tutzing v. 1. 10. 1978, s. Dokumentation in: Süddeutsche Zeitung v. 5. 10. 1978, S. 10 Sp. 2. Vgl. außerdem Manfred Linz, Noch miteinander reden, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt v. 2. 4. 1978, S. 15; oder als neutrale Auslandsstimme Hansmartin Schmid, Bedenkliches „großes Feldgeschrei“, in: Der Bund (Bern) v. 26. 4. 1978, S. 1. — Bemerkenswerterweise sind es im übrigen vielfach dieselben Vorreiter, die dann mit großem Crescendo die „Gemeinsamkeit der Demokraten“ beschwören.

von der „Krise der Repräsentation“ sprach⁶⁶⁾, erscheint dieser Zustand heute reparabel. Mußten damals vor dem Hintergrund einer immer stärkeren, überhaupt parlamentsfeindlichen Stimmung grundsätzliche Infragestellungen und Pressionen notiert werden, in welche die Repräsentationsträger gerieten, so handelt es sich bei den heutigen Systemstörungen um eher „äußere“, verfahrensmäßige Fehler, die den prinzipiellen Bestand vorerst nicht erschüttern.

Zwei empirische Anhaltspunkte können das vielleicht zusätzlich bestätigen:

1. Ganz offenbar registriert der Bürger jene Verschleißerscheinungen im Parteiwesen als eine Normabweichung. Jedenfalls bemerkt er die Störungen deutlich und verarbeitet sie reaktiv in seiner allgemeinen politischen Verhaltensbereitschaft. Resultat ist eine spürbare *Parteienverdrossenheit*, wie sie derzeit übrigens mehr oder weniger stark anscheinend in allen westlichen Demokratien verzeichnet werden muß⁶⁷⁾. Der Befund läßt sich sogar quantifizieren. Umfangreiche Erhebungen, die der Mannheimer Soziologe Rudolf Wildenmann 1977 anstellte, haben ergeben⁶⁸⁾, daß nicht nur fast 30 Prozent der Befragten die Politiker und Verwaltungsbeamten für die privilegierte Gruppe in der Bundesrepublik halten, sondern zugleich über ein Drittel der stellungbeziehenden Bürger (25,1 Prozent der Wähler bei knapp 30 Prozent Unentschiedenen) dazu neigen, sich künftig bei Wahlen auch einmal von den etablierten Parteien abzuwenden und eine Protestliste zu unterstützen.

Dieses Protestpotential von rund einem Viertel der Wählerschaft⁶⁹⁾ macht sich in den

Stimmzahlen der Grünen Listen erst relativ eingeschränkt bemerkbar. Denn dort wird mit der rein ökologischen Problemorientierung vorerst nur eine spezielle Alternative angeboten⁹⁰⁾. Schon aber treten auch andere Gruppen hervor, die sich nach dem Vorbild der französischen Poujadisten oder der dänischen Glistrup-Vereinigung für künftige Wahlen rüsten: Nach langen Ankündigungen und Drohungen hat nun der Vorsitzende der Deutschen Steuergewerkschaft, Fredersdorf, eine „Partei der Bürgerfreiheit und Gerechtigkeit, des Umweltschutzes und der Rentensicherung, der Jugendchancen sowie der Würdigung von Haus- und Mütterarbeit in Deutschland und Europa“ gegründet, die alle geographischen und politischen Bereiche der Bundesrepublik abdecken soll⁹¹⁾; Anfang August 1978 wurde in Kassel eine „Partei für Renten-, Steuer- und soziale Gerechtigkeit“ ins Leben gerufen⁹²⁾; und bereits im Frühling desselben Jahres hat sich in Berlin eine „Deutsche Fortschritts-Bewegung“ konstituiert, die allgemein — so wörtlich — der „Großmannssucht der Politiker und der Flut von Formularen und Gesetzen“ den Kampf ansagt und sich als eine umfassende „Anti-Parteien-Bewegung“ versteht⁹³⁾.

⁶⁶⁾ Eine reale, mehrheitsfähige Partei bedarf eines umfassenden Aussagespektrums; für sie wird Bündelung, nicht Isolierung der Interessen verlangt. Der Übergang von thematischer Einseitigkeit zur thematischen Vielseitigkeit kennzeichnet die essentielle Wandlungsschwelle von der Bürgerinitiative zur Partei; ähnlich offenbar Thomas Ellwein/Eckehard Lippert/Ralf Zoll, Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 89, Göttingen 1975, S. 149 f.; oder Achterberg, in: NJW 1978, S. 1993 (1997 vor V). Zur Aussagetotalität der Parteien jüngst auch Friedrich Schäfer i. d. 73. Sitzung d. 8. BT v. 17. 2. 1978, StenB 8/5781 D—5782 A; sowie BGH, U. v. 5. 10. 1978 (II ZR 177/76), AU S. 6. ff.: weshalb zwischen der Mitgliedschaft in einer politischen Partei und der Unterstützung einer Bürgerinitiative keine absolute Unvereinbarkeit angenommen werden könne.

⁶⁷⁾ Hierzu etwa „In Fredersdorfs Partei ist für viele Platz“, in: Hannoversche Allgemeine v. 7. 12. 1978, S. 2.

⁶⁸⁾ Nach Angaben ihres kommissarischen Vorsitzenden Wilfried Wichert will sie die Interessen „von Rentnern, Behinderten, Unfallopfern und anderen benachteiligten Gruppen“ vertreten und erstmals bei der Bundestagswahl 1980 um Stimmen werben.

⁶⁹⁾ Sie wollte — wie ihr Vorsitzender Horst Hans-Joachim Schütz, ankündigte — erstmalig bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 1979 antreten und erwartet aktive Unterstützung von

⁶⁶⁾ Köttgen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931, S. 32, heute in: ders., Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform. Ausgewählte Schriften, Stuttgart 1968, S. 1 (22).

⁶⁷⁾ So etwa Alfred Grosser am 20. 8. 1978 im Südwestfunk. Speziell für Schweden etwa (mit weiteren interessanten Befunden) Gunnar Heckscher, Förtroendet för demokratin avtar, in: Svenska Dagbladet (Stockholm) v. 27. 8. 1978, S. 3. Für die Bundesrepublik registrierte bereits 1972 Flach eine „grundsätzliche Parteienmüdigkeit“ (in: liberal 14, S. 245, 250).

⁶⁸⁾ Veröffentlicht in: Capital. Das deutsche Wirtschaftsmagazin 16. Jg. (1977), einerseits „Wie unzufrieden die Deutschen sind“, Heft 10, S. 217 (220), andererseits „Wie die Deutschen wählen würden“, Heft 9, S. 111 (120).

⁶⁹⁾ Werner Kaltefleiter bezifferte es am 2. 5. 1978 im Süddeutschen Rundfunk auf 20 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung.

Ganz deutlich zeigt sich jedoch außerdem, daß es den aufbegehrenden Bürgern (immer noch) darum geht, ihre Ansichten in den bestehenden Entscheidungsgremien und -wegen zu Gehör zu bringen. Das beweist zum einen der Eifer, mit dem sich die Exponenten als Einzelkandidaten oder auf Listen an Wahlen zu den Vertretungskörperschaften beteiligen und man eben allgemein bestrebt ist, sich als wahlfähige Partei zu organisieren. Zum anderen läßt darauf das Zielspektrum der Bürgerinitiativen schließen. So umfassend die Tätigkeitsfelder der verschiedenen Initiativgruppen auch sein mögen — ihre Aktivitäten erstrecken sich nach allen Untersuchungen vorrangig auf die Bereiche Umweltschutz, Städtebau/Verkehr und Erziehung/Bildung⁹⁴⁾, durchweg haben sie konkret-aktuelle Stoßrichtung (einsetzen „für etwas“ bzw. „gegen etwas“)⁹⁵⁾ und entfalten sich insbesondere auf kommunaler Ebene⁹⁶⁾ —, so relativ geschlossen zeigen sie sich, was ihre Vorgehensweisen anbetrifft. Nur rund 2 Prozent der Initiativgruppen agieren gewalt- sam⁹⁷⁾. Statt dessen sind Informationskam-

Mogens Glistrup; vgl. Bericht Willi Kinnigkeit, Noch ein Glistrup in Sicht, in: Süddeutsche Zeitung v. 25./26./27. 3. 1978, S. 11. — Die Anfang 1979 wohl etwas zu viel Pulverdampf erzeugende „Liberal-Konservative Aktion“ des Würzburger Politologen Lothar Bossle sei noch gar nicht erwähnt.

⁹⁴⁾ Vgl. im einzelnen Bayerisches Staatsministerium des Innern, Pressemitteilung v. 14. 8. 1973 über das Ergebnis einer Untersuchung „Bürgerinitiativen in Bayern“, S. 5 f.; Bericht einer Forschungsgruppe an der FU Berlin (hrsg. v. Rolf-Peter Lange), in: ZParl 4 (1973), S. 247 (262); Bürgerinitiativen im Ruhrgebiet (Schriftenreihe des Siedlungsverbandes Ruhrkohlebezirk, Heft 35, Essen 1973) = (gekürzt) Barbara Borsdorf-Ruhl, in: PVS-Sonderheft 6/1975, S. 343 (349); Paul v. Kodolitsch, Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen (Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik), in: AfK 1975, S. 264 (274).

⁹⁵⁾ So etwa Bayer. Ministerium des Innern (a. a. O.) und die Ruhrgebiet-Untersuchung (a. a. O., Tabelle I 11).

⁹⁶⁾ Vgl. v. Kodolitsch (a. a. O.); StS Günter Hartkopf, in: Bürgerinitiativen — Wege oder Irrwege der parlamentarischen Demokratie? (a. a. O., oben N. 4) S. 24: 60 Prozent auf der kommunaler, 30 Prozent auf Landes-, 10 Prozent auf Bundesebene; oder Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshöhe, S. 265 f.

⁹⁷⁾ Vgl. U. Herlyn, a. a. O. (oben N. 4). Anders offenbar die Einschätzung von Klaus Peter Kabelitz/Horst P. Sander, Bürgerbeteiligung im Umweltschutz, in: Streitsache „Bürgerinitiativen“ (a. a. O. oben N. 6), S. 39 (46 ff.). Dazu, daß wirkliche Konfliktstrategien empirisch kaum ins Gewicht fallen und nur wegen ihres publizistischen und überregionalen Echos leicht stärker eingeschätzt wer-

pagnen und Versammlungen, direktes, beharrliches Ansprechen der zuständigen Entscheidungsinstanzen und -personen sowie in ganz besonderem Maße gerichtliches Vorgehen die probaten Mittel.

2. Es hat durchaus den Anschein, als zeigte das Wirken der Bürgerinitiativen bereits parteispezifische Folgen. Stimmen der Selbstkritik werden aus dem Kreis der Parteien vernnehmbar⁹⁸⁾ und — z. T. überstürzt — man beginnt, sich von dort der bürgerschaftlich vorgebrachten Fragen neu anzunehmen — insbesondere beim Umweltschutz und der Steuerproblematik wird das momentan deutlich. Allerdings neigen die Parteien wohl vorrangig immer noch dazu, die Bürgerinitiativen zuerst einmal nach ihrer Einspannbarkeit für die eigenen Ziele zu beurteilen⁹⁹⁾. Eine behutsame Umorientierung ist jedoch unverkennbar.

Die aufbegehrenden Bürger andererseits scheinen diese Wirkungen ihres Eintretens zu bemerken und überwiegend als zufriedenstellend zu empfinden. Wie anders sonst könnten die freilich wohl noch unsicheren Daten gedeutet werden, welche neuestens einen Rückgang des Protestpotentials zu signalisieren scheinen? Danach soll die Zahl der protestbereiten Bürger von 1975 auf 1977 um rund 20 Prozent zurückgegangen sein¹⁰⁰⁾. Mögen

den, auch Schuppert, in: AöR 102 (1977), S. 369 (378 m. w. Nachw.).

⁹⁸⁾ Vgl. außer den oben N. 75 Genannten etwa auch den stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Richard v. Weizsäcker am 11. 7. 1978 auf der 25. Jahrestagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing (laut Süddeutsche Zeitung v. 12. 7. 1978, S. 2 Sp. 4); sowie jüngst vorsichtig auch Bundespräsident Walter Scheel und Bundeskanzler Helmut Schmidt auf der Diskussionsveranstaltung „Die Zukunft der Demokratie“ v. 1. 10. 1978, Dokumentation (a. a. O. oben N. 85) S. 10, Sp. 2 bzw. Sp. 3.

⁹⁹⁾ So auch die Einschätzung von E. P. Müller, in: Streitsache „Bürgerinitiativen“ (a. a. O. oben N. 6), S. 8 (23, 26/7).

¹⁰⁰⁾ Laut Umfragen der „Forschungsgruppe Wahlen e. V.“ (Institut für Wahlanalysen und Gesellschaftsbeobachtung) in Mannheim antworteten im Oktober 1975 auf die Frage: „Können Sie sich vorstellen, daß Sie sich an ... Bürgerprotesten beteiligen, haben Sie sich schon einmal beteiligt oder wären Sie grundsätzlich dagegen?“, noch 48 Prozent der Befragten mit „Würde mich beteiligen“ (32 Prozent „Wäre dagegen“), Februar 1977 immerhin 43 Prozent (30 Prozent), August 1977 hingegen nurmehr 26 Prozent (47 Prozent). Auf diese Ergebnisse verwies auch die „Blickpunkt“-Sendung der ARD v. 18. 3. 1977. Unzutreffend insoweit die Angaben bei Thaysen, in: ZParl⁹ (1978), S. 87 (100 m. N. 33).

dabei auch phasenweise Schwankungen in der allgemeinen Günstigkeitseinschätzung der politischen Lage und der (staatlich) eigenen Position darin eine wesentliche Rolle spielen, spürbar wird doch, wie weitgehend offenbar (noch) das Erreichen lediglicher Sachverfahrens- und Erkenntniskorrekturen die Motivation der bürgerinitiativen Kräfte erfüllt.

— Verfassungsrechtliches Resümee nach alledem ist, daß das repräsentativ-demokratische System des Grundgesetzes in seinem derzeitigen Zustand durchaus Ansätze für eine Tolerierung, ja Einbeziehung der Bürgerinitiativbewegung bietet¹⁰¹⁾. Ihre phänotypische Wirkung als Fremdkörper verliert sich, wenn man die Funktionsstörungen des normierten Ablaufes erkennt und die Bürgerinitiativen als Reaktion darauf einordnet. Die Verfassung hat als obersten Souverän aller staatlichen Macht das Volk eingesetzt; bei Fehlentwicklungen im Institutionengefüge muß also *ihm* auch das Recht zustehen, auf Abhilfe, auf Wiedererreichung verfassungsmäßiger Abläufe zu dringen.

— Verfassungstheoretisch erscheint das bürgerschaftliche Aufbegehren damit als Ausdruck eines immanenten Selbsthilfepotentials der Demokratie¹⁰²⁾. Solange Bürgerini-

tiativen die natürlichen Träger dieses Aufbegehrens bleiben und nicht wieder ihrerseits von selbständigen, bürgerfremden Interessen übernommen werden¹⁰³⁾, solange sie bei ihrem Vorgehen rechtsstaatliche Verhaltensregeln beachten und die eingerichteten Entscheidungswege nicht ausschalten, sondern mit den fehlenden Basisimpulsen ergänzen¹⁰⁴⁾, solange können sie als ein Mittel jenes Demokratiepotentials gelten.

— Verfassungspolitisch endlich wirken die Bürgerinitiativen danach für die hier an sich als Mittler eingesetzten Parteien und ihre Mandatsträger als Anstöße zur Regeneration. Wieweit sie von dort als solche allerdings aufgenommen und genutzt werden, wird sich erst erweisen müssen. Unter den genannten Voraussetzungen darf das repräsentative Demokratiesystem der Verfassung sie jedenfalls eher als eine Chance denn als Gefahr sehen.

Der Weimarer Staatsrechtslehrer Richard Thoma hat einmal gesagt: „Die Demokratie ist ein Staat, dessen Souverän man unentwegt anschreien muß, damit er nicht einschläft.“ Daß dies in der Bundesrepublik heute offenbar anders ist und die Bürger eigene Anstöße im erlahmenden Schwung der Demokratie geben, sollte bei aller vielleicht entstehenden Unruhe im Grunde positiv bewertet werden können.

¹⁰¹⁾ Aus gänzlich anderer, parlamentaristisch-verfahrensmäßiger Perspektive i. Erg. auch Achterberg, in: NJW 1978, S. 1993 (1996 f. sub IV).

¹⁰²⁾ Ich sehe in ihnen mithin auch nicht organische Ersatzwege für die Wahrung bzw. Wiederherstellung demokratischer Staatslegitimation, wie es Thaysen (ZParl 1978, S. 87, 92 f.) unter Bezugnahme auf Walter Schmitt Glaeser als „die verfassungsrechtliche Einschätzung“ hinstellt. Schmitt Glaeser, in: VVDStRL 31 (1973), S. 179 (200 ff., 214 ff., 260), hatte lediglich die verwirklichten Einzelformen von Partizipation im Auge, keineswegs aber die vorgelagerte, generelle Erscheinung der Bürgerinitiativen, und katalogisierte selbst dort im übrigen nicht so wie behauptet. Ich verstehe die Bürgerinitiativen vielmehr als Indikatoren einer eingetretenen Störung im Legitimationsfluß und damit Veranlasser, nicht Mittel zur Rückgewinnung des verfassungssystematischen Zielzustandes.

¹⁰³⁾ Dieser Gefahr sind alle Bürgerinitiativen, Vereinigungen und Verbände spezifisch ausgesetzt. Ihr zu erliegen bedeutete, daß (erneut) das Demokratiegebot in seiner Substanz „ausmanövriert“ und — verfahrensmäßig gesprochen — eine Individualrechte verkürzende, „selbst beigelegte Rechtswahrschafft“ errichtet würde; vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann, Verantwortungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL 34 (1976), S. 221 (250); und Richard Pfaff, Die Gemeinden als legitime und legale Repräsentanten von Bürgerinteressen, in: VwArch 70 (1979), S. 1 (7 m. N. 39).

¹⁰⁴⁾ Auf diese Umkippschwelle weist insb. auch hin v. Mutius, in: Bürgerinitiativen — Wege oder Irrwege der parlamentarischen Demokratie?, a. a. O., S. 43.

Elitenherrschaft in einer pluralistischen Demokratie?

„Nehmen wir an, Frankreich würde plötzlich seine fünfzig besten Physiker verlieren, die fünfzig besten Chemiker, die fünfzig besten Biologen, die fünfzig einflussreichsten Bankiers, die zweihundert wichtigsten Geschäftsleute, die fünfhundert wichtigsten Landwirte, die fünfzig wichtigsten Ingenieure, die fünfzig wichtigsten Baumwollfabrikanten, die fünfzig wichtigsten Maler, Musiker usw., d. h. insgesamt die dreitausend wichtigsten Gelehrten, Künstler und Handwerker des Landes. — Die Nation würde augenblicklich zu einem Körper ohne Seele. Sie wäre mit einem Schlag jenen Nationen unterlegen, deren Rivalin sie heute ist; und diese Unterlegenheit würde so lange andauern, als es ihr nicht gelänge, den Verlust wieder wettzumachen. Gehen wir nunmehr von einer anderen Annahme aus. Stellen wir uns vor, Frankreich könnte all diese genialen Männer, die es im Bereich der Wissenschaft, der Künste und des produzierenden Gewerbes besitzt, behalten, es würde ihm aber das Unglück widerfahren, an ein und demselben Tag den Bruder des Königs, den Herzog von Angoulême zu verlieren, den Herzog von Orleans, den Herzog von Bourbon usw. ... zugleich alle Großoffiziere der Krone, alle Staatsminister mit oder ohne Geschäftsbereich, alle Kardinäle, Erzbischöfe, Präfekten, Unterpräfekten und obendrein unter jenen, die ein angenehmes Leben führen, die zehntausend reichsten Eigentümer. Dieses Unglück würde die Franzosen sicher betrüben, weil sie gute Menschen sind, weil sie es nicht fertigbrächten, dem plötzlichen Verschwinden einer so großen Zahl ihrer Landsleute gleichgültig zuzusehen. Aber dieser Verlust von dreißigtausend Personen, die als die wichtigsten des Staates gelten, würde ihnen nur aus gefühlsmäßigen Grün-

den Kummer bereiten, denn es entstünde daraus kein politisches Übel für den Staat.“¹⁾

Dieses Zitat des Grafen Henri de Saint-Simon scheint uns vortrefflich als Einführung in das hier zu behandelnde Thema, die Elitenherrschaft, geeignet. Um etwaigen Befürchtungen zuvorzukommen: In den folgenden Ausführungen ist nicht beabsichtigt, ein entsprechendes Gedankenexperiment für die Bundesrepublik Deutschland durchzuführen. Dazu bedürfte es der naiven Fortschrittsgläubigkeit des Utopikers Saint-Simon, der genau zu wissen meinte, wer zur produktiven und wer zur parasitären Oberschicht der französischen Gesellschaft seiner Zeit zählte. Dazu bedürfte es aber auch eines nicht unbeträchtlichen Mutes, denn bekanntlich wurde Saint-Simon wegen seiner Streitschrift gerichtlich verfolgt und entging nur knapp einer Gefängnisstrafe²⁾. Darf man sicher sein, daß es demjenigen, der heute ähnliches unternähme, besser erginge?

Was im folgenden versucht werden soll, ist vielmehr, einen knappen Überblick über jene Spitzen- und Führungskräfte der deutschen Gesellschaft zu geben, die als deren Machtelite bezeichnet werden. Angesichts der Brisanz des Themas erscheint es sinnvoll, an den Anfang einige Erläuterungen zum wissenschaftlichen Gebrauch des Begriffs Elite und zum Stand der deutschen Eliteforschung zu stellen (I). Anschließend werden einige allgemeine Merkmale der bundesrepublikanischen Führungsschicht aufgezählt (II). In Abschnitt III wird gefragt, wie sich die Existenz einer Machtelite mit dem Demokratiepостulat des Grundgesetzes vereinbaren läßt. Abschließend werden einige kritische Gedanken über Eliten und Elitenkonzeptionen vorgetragen.

Dieser Aufsatz ist die geringfügig überarbeitete Fassung eines Vortrags, der in Augsburg im Mai 1979 aus Anlaß des 30jährigen Bestehens der Bundesrepublik Deutschland gehalten wurde.

¹⁾ Henri de Saint-Simon, Oeuvres, Bd. 2, Teil 2, Paris 1869, S. 17 ff.

²⁾ Vgl. Maxime Leroy (Hrsg.) Les Précurseurs Français du Socialisme, Paris 1948, S. 98, Anm. 1.

I. Zum Forschungsstand

Wenn das Elitentema eben als brisant bezeichnet wurde, so deshalb, weil es wie kaum ein anderes in den Sozialwissenschaften mit Wertungen und Vorurteilen belastet ist. Wer sich mit Eliten befaßt, gerät zwangsläufig in den Verdacht, entweder einen Beitrag zur Elitenbildung und -herrschaft leisten zu wollen oder aber eine Beseitigung des Machtgefälles zwischen der schmalen Gesellschaftsspitze und der breiten Bevölkerungsmasse anzustreben³⁾. Es hat wenig Zweck zu versuchen, diesen Beigeschmack der Wertung und Stellungnahme auszuräumen, um zu einer keimfreien „objektiven“ Definition von Elite zu gelangen. Denn Thema und Begriff enthalten in der Tat eine Herausforderung zur eigenen Positionsbestimmung, der sich keiner, auch nicht der Wissenschaftler, entziehen kann. Was man von letzterem jedoch zu Recht erwarten wird, ist das Bemühen um eine möglichst präzise Erfassung der verschiedenen Bedeutungsvarianten, in denen der Begriff verwendet wird. Von den Einteilungsvorschlägen, die in dieser Hinsicht gemacht wurden, sei nur einer erwähnt, der sich seit dem Zweiten Weltkrieg allgemein eingebürgert hat. Es wird heute deutlich zwischen den sog. Werteliten und den Funktionseleiten unterschieden⁴⁾. Mit Wertelite ist die Auslese der jeweils Besten einer Gesellschaft gemeint, die in ihren Eigenschaften und ihrem Lebensstil die höchsten Werte des Gemeinwesens in exemplarischer Weise verkörpern⁵⁾. Der Begriff der Funktionselite ist weniger anspruchsvoll. Er verzichtet auf die

Annahme, es gebe eine Gruppe höherwertiger Individuen in einer Gesellschaft und begnügt sich statt dessen mit der Erfassung jener Personen, die aufgrund feststellbarer Qualifikationen die Spitzenpositionen in den verschiedenen gesellschaftlichen Funktionsbereichen innehaben. Nur partiell identisch mit der Elite ist die sog. Prominenz, von der F. Sieburg schon 1954 bissig bemerkte, sie ahme zwar Gebärden und Formen der Elite täuschend nach, komme aber nicht durch Auslese zustande, sondern durch Beifall und öffentliche Bewunderung⁶⁾.

Elitemitglieder zählen meist zur gesellschaftlichen Oberschicht, aber die Gleichung ist nicht umkehrbar: Wer der Oberschicht angehört, muß deshalb noch nicht elitäre Führungskraft sein⁷⁾. Machen wir uns dies am Beispiel der Bundesrepublik klar. Von der rund 60 Millionen umfassenden Gesamtbevölkerung unseres Landes entfallen nach soziologischen Untersuchungen etwa ein bis zwei Prozent auf die Oberschicht⁸⁾. Das sind immerhin ungefähr 600 000 Personen. Zur gesellschaftlich-politischen Führungsgruppe im engeren Sinn werden aber nur wenig tausend Individuen (die Schätzungen schwanken zwischen 2 000 und 5 000) gerechnet. Die Differenz erklärt sich daraus, daß bei Eliteforschungen Personen mit großem Reichtum oder Prestige ausgeklammert bleiben. Es wird allein auf jene begrenzte Zahl von Führungskräften abgestellt, die über besonders viel Macht und Einfluß verfügt, auf jene Menschen, „die die Gesetze machen“, wie Dahrendorf an einer Stelle sagt⁹⁾.

Wer aber macht die Gesetze? Sind sie das Werk jener Männer und Frauen, die formell die höchsten politischen Ämter bekleiden, der Minister, Staatssekretäre und Abgeordneten? Oder sind sie mehr dem Einfluß von Personen und Gruppen zuzuschreiben, die hinter den Kulissen wirken, von grauen Eminenzen in der Ministerialbürokratie oder in den Verbänden, die es im allgemeinen vorziehen, anonym zu bleiben. Streng genommen ließe

³⁾ Friedrich Sieburg, in: Die Zeit v. 24. 6. 1954; siehe auch Gregor von Rezzori, *Idiotenfürher* durch die Deutsche Gesellschaft, Bd. 4, Prominenz, Hamburg 1965.

⁷⁾ Wolfgang Zapf, *Wandlungen der deutschen Eliten*, München 1965, S. 35 f.

⁸⁾ Karl Martin Bolte, u. a., *Soziale Ungleichheit*, Opladen 1975, S. 97 f.

⁹⁾ Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 246.

³⁾ Schluchter weist auf die Affinität des Begriffs der Elite zur Ideologie hin; Wolfgang Schluchter, *Der Elitebegriff als Soziologische Kategorie*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 15. Jg., 1963, No. 2, S. 233; siehe auch Hans Peter Dreitzel, *Elitebegriff und Sozialstruktur*, Stuttgart 1962, S. 12, S. 21 ff.

⁴⁾ Otto Stammer, *Das Elitenproblem in der Demokratie*, in: Wilfried Röhrich (Hrsg.), *„Demokratische“ Elitenherrschaft*, Darmstadt 1975, S. 192-224; Urs Jaeggi, *Die gesellschaftliche Elite*, Bern—Stuttgart 1967², S. 97 ff.; W. Schluchter, a. a. O., S. 255; allgemein zum Konzept der Elite vgl. den jüngsten Klärungsversuch von Paolo Zannoni, *The Concept of Elite*, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 6, No 1, 1978, S. 1 ff.

⁵⁾ Siehe etwa Arnold Gehlen, *Die Seele im technischen Zeitalter*, Hamburg 1957, S. 81: „... während jeder zur Elite zu zählen ist, der Selbstzucht, Selbstkontrolle, Distanz zu sich und irgend eine Vorstellung hat, wie man über sich hinauswächst.“ Zu den intellektuellen als moderne Wertelite vgl. Helmut Schelsky, *Die Arbeit tun die anderen*, Opladen 1975.

sich diese Frage nur durch eine detaillierte Analyse aller wichtigen politischen Entscheidungen über einen längeren Zeitraum hinweg beantworten. Solche Studien von Entscheidungsprozessen wurden bisher nur auf kommunaler Ebene durchgeführt, also innerhalb eines begrenzten Rahmens, der sich einigermaßen transparent machen läßt¹⁰⁾. Ein vergleichbares Unternehmen auf Bundesebene wäre eine ungemein kostspielige und aufwendige Angelegenheit. Deshalb wurde bisher bei so gut wie allen Untersuchungen, die sich auf die Herrschaftselite der Bundesrepublik beziehen, der sog. Positionsansatz zugrunde gelegt. D. h., es wird davon ausgegangen, faktischer Einfluß und hierarchische Position fielen im wesentlichen zusammen, Macht- und Entscheidungsfäden konzentrierten sich bei jenen Personen, die auch offiziell den höchsten Rang innerhalb eines Funktionsbereichs einnehmen¹¹⁾.

Der Kreis der herrschaftsrelevanten Funktionsbereiche wird im allgemeinen nicht zu eng gezogen. Bei einer Elitebefragung von 1972, die sich auf rund 2 000 Personen erstreckte, wurden beispielsweise berücksichtigt: die Exekutive von Bund und Ländern, die Legislative von Bund und Ländern, weiterhin Großunternehmen, Banken, Versicherungen, Wirtschafts- und Berufsverbände, die Gewerkschaften, Presse, Rundfunk, Fernsehen, Wissenschaft, Militär und die Kirchen¹²⁾. Die Justiz wurde nicht erfaßt, was im Hinblick auf die große Bedeutung etwa des Bundesverfassungsgerichts als politische Kraft schwer verständlich erscheint.

Leider ist die Forschungssituation hinsichtlich von Eliten in der Bundesrepublik nicht sonderlich günstig. Die wenigen umfassenden Elitebefragungen, die durchgeführt wurden,

¹⁰⁾ Wobei Nicht-Entscheidungen genauso große Bedeutung geschenkt werden muß wie Entscheidungen; vgl. Peter Bachrach und Morton S. Baratz, *Macht und Armut*, Frankfurt 1977, S. 74 ff.; als Beispiel einer deutschen Studie kommunaler Machtstrukturen siehe Ralf Zoll u. a., *Wertheim III*, München 1974.

¹¹⁾ „We have used a 'positional approach' which implies that there is a high correlation between formal positions and actual decision-making. This can, however, be assumed in the Federal Republic“, in: Rudolf Wildenmann, *Germany 1930/1970. The Empirical Findings*, in: *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik*, Bd. 2, München-Wien 1971, S. 13 ff, S. 49, Anm. 6.

¹²⁾ Werner Kaltefleiter und Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Westdeutsche Führungsschicht. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der Inhaber von Führungspositionen*, Manusk., Sept. 1973, III.

stammen fast alle aus den 60er und den frühen 70er Jahren¹³⁾, während aus jüngster Zeit nur die eine oder andere Studie über Teileliten vorliegt¹⁴⁾. Dies ist an sich nicht tragisch, da alle Anzeichen darauf hindeuten, daß sich Eliten in ihrer Zusammensetzung und ihrem Verhalten nicht von einem Tag auf den anderen ändern. Die unbefriedigende Lage wirft aber ein bezeichnendes Licht auf die Probleme des Sozialwissenschaftlers in diesem Forschungsgebiet. Eliten sind ja definitionsgemäß nur wenigen von der unmittelbaren Beobachtung her vertraut, zu denen der Sozialwissenschaftler nur in Ausnahmefällen gehört. Will dieser sich nicht mit der Auswertung von Daten begnügen, die in allgemeinen Nachschlagewerken wie dem „Who is Who“ enthalten sind, so muß er versuchen, die Elitepersonen selbst zu Auskünften über ihre Karriere und ihre Lebensgewohnheiten zu bewegen. Dies stößt nicht nur deshalb auf Schwierigkeiten, weil Führungskräfte stets sehr wenig Zeit haben, sondern dem steht auch die sehr mäßige Informationsbereitschaft gerade der deutschen Eliten entgegen. Die Mächtigen ziehen es häufig vor, als Person, also außerhalb ihres spezifischen Aufgabenbereiches, im Schatten zu bleiben. Der Grund für diese Haltung ist nicht nur in der Bescheidenheit und fehlenden Eitelkeit der Eliteangehörigen zu suchen. Sie hängt nicht minder mit der Befürchtung zusammen, die Verbreitung der Kenntnis von den Machtverflechtungen und gegenseitigen Beziehungen werde eine größere öffentliche Kontrolle des ausgeübten Einflusses nach sich ziehen.

Es soll kein zu dunkles Bild von unserem Kenntnisstand über Einstellungen und Verhaltensweisen der bundesdeutschen Führungsgruppen gezeichnet werden. Immerhin reicht er aus, um ein ungefähres Porträt dieser Führungsschicht zu entwerfen. Wie sieht dieses Porträt aus, welches sind seine auffälligsten Züge?

¹³⁾ Neben den in Anm. 7 und Anm. 12 genannten Untersuchungen sind noch erwähnenswert: Rudolf Wildenmann, *Eliten in der Bundesrepublik*, Manusk., Mannheim 1968; Wolfgang Zapf, *Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht*, München 1965²; Klaus von Beyme, *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1971; Erwin K. Scheuch, *Führungsgruppen und Demokratie in Deutschland*, in: *Die Neue Gesellschaft*, 13 (1966), Heft 5, S. 356 ff.

¹⁴⁾ Z. B. Bernhard Badura und Jürgen Reese, *Jungparlamentarier in Bonn — Ihre Sozialisation im Deutschen Bundestag*, Stuttgart 1976; Dietrich Herzog, *Politische Karrieren*, Opladen 1975.

II. Allgemeine Charakterisierung

Beginnen wir zunächst mit einigen sozialstatistischen Merkmalen¹⁵⁾: Elitenmitglieder haben überwiegend eine lange formelle Ausbildung genossen, die sie mit einem Hochschulexamen abschlossen. Lange Zeit rekrutierten sich die Inhaber von Spitzenpositionen in erster Linie aus den juristischen Fakultäten, was manche Autoren dazu veranlaßte, von einem regelrechten Juristenmonopol bei den Anwärtern auf Führungspositionen zu sprechen¹⁶⁾. Inzwischen haben jedoch die Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler aufgeholt; in der Verwaltung, den Verbänden und natürlich der Justiz dominiert aber immer noch die juristische Profession. Als weiterer wichtiger Zug ist hervorzuheben, daß die Mitglieder der Machtelite zumeist eine lange Karriere durchlaufen müssen, bevor ihnen Führungsaufgaben übertragen werden. Dies gilt insbesondere für die Laufbahn in bürokratischen Großorganisationen wie der Verwaltung oder Wirtschaftsunternehmen. Aber auch in der Politik ist mittlerweile die sog. Ochsentour, zur Regel geworden, die mit der Übernahme des Amtes des Parteivorsitzenden in einem Ortsverband beginnt und über die verschiedenen Stufen der Parteihierarchie nach oben führt, während der Seiteneinstieg auf einer höheren Ebene den Ausnahmefall darstellt¹⁷⁾. Nicht selten vergehen zwanzig bis dreißig Jahre vom Eintritt in eine Organisation bis zum Erreichen des Spitzenamtes, das den Elitestatus markiert. Dementsprechend galt lange Zeit das relativ hohe Alter als ein charakteristisches Merkmal deutscher Führungsgruppen. In dieser Hinsicht vollzog sich aber in den vergangenen zehn Jahren ein signifikanter Wandel. Bei der erwähnten Elitebefragung vom Jahre 1972 zeigte sich beispielsweise, daß rund ein Drittel der Interviewten nur zwischen 40 und 49 Jahre alt war und immerhin die Hälfte das 55. Lebensjahr noch nicht überschritten hatte¹⁸⁾. Dieser Trend zur Verjüngung dürfte sich inzwischen noch verstärkt haben. In einigen Gebieten, wie der Wissenschaft, dem Zeitungswesen und den Landesparlamenten, kommt es in den letzten Jahren geradezu zu einer Anhäufung von re-

lativ jungen Führungskräften, die die Aufstiegsmöglichkeiten für den Nachwuchs blockieren. Was sich im Verlauf der letzten Jahre dagegen nicht geändert hat, das ist die Abwesenheit von Frauen in den Führungsgruppen. Die deutsche Machtelite ist eine Elite von Männern; gleiches gilt übrigens auch für die meisten anderen westlichen Länder. Die wenigen bekannten Spitzenpolitikerinnen in unserem Land korrigieren dieses Gesamtbild nur unwesentlich, denn auf den nächsttieferen Rängen der Parteibürokratie fehlen Frauen fast vollständig¹⁹⁾. Ein weiterer wesentlicher Zug ist die Überrepräsentierung von Protestanten bei den Eliten. Nur dort, wo auf den Proporz zwischen den Konfessionen geachtet wird, wie etwa in der Politik, ist das Verhältnis zwischen ihnen ziemlich ausgeglichen. In den anderen Bereichen sind die Protestanten vorherrschend, vor allem in der Wirtschaft, in der Verwaltung, dem Militär und den Universitäten. Was den regionalen Aspekt anlangt, so ist eine zunehmende Herkunft der Eliten aus westlichen Gebieten erkennbar, die allerdings schon vor 1945 einsetzte²⁰⁾. In den ersten beiden Jahrzehnten nach der Gründung der Bundesrepublik waren Ost- und Mitteldeutsche in Politik und Verwaltung überrepräsentiert; inzwischen ist ihr Anteil jedoch zurückgegangen. Eliteangehörige stammen öfter aus Mittel- und Großstädten als der Bevölkerungsdurchschnitt. Der Unterschied fällt jedoch nicht sehr ins Gewicht, vermutlich weil es in der Bundesrepublik an einem hauptstädtischen Zentrum fehlt, das in den anderen westlichen Ländern das wichtigste Reservoir für Führungskräfte bildet.

Entgegen dem, was oft angenommen wird, sind Mitglieder der Herrschaftselite keineswegs besonders wohlhabend. E. K. Scheuch, der diesen Aspekt näher untersuchte, kam zu dem Schluß, Reichtum und Macht fielen nicht unbedingt zusammen²¹⁾. Zwar seien Führungsgruppen in materieller Hinsicht nicht schlecht gestellt, ihr Einkommen würde sich aber kaum von den Einkünften der oberen Mittelschicht abheben. So verdienten Spitzen-

¹⁵⁾ Zum folgenden siehe E. K. Scheuch, a. a. O., S. 360 ff.

¹⁶⁾ R. Dahrendorf, a. a. O., S. 260 ff.

¹⁷⁾ D. Herzog, a. a. O., S. 218 ff.

¹⁸⁾ W. Kaltefleiter u. R. Wildenmann (Hrsg.), a. a. O., S. 38.

¹⁹⁾ K. v. Beyme, a. a. O., S. 23 ff.

²⁰⁾ Lewis J. Edinger, Continuity and Change in the Social Background of German Decision-Makers, in: The Western Political Quarterly, XIV, Nr. 1, S. 27.

²¹⁾ E. K. Scheuch, a. a. O., S. 364 ff.; ders., in: Die Zeit vom 24. 11. 1967.

manager oft nicht mehr als ein erfolgreicher Wohnungsmakler, der Besitzer einer Autoreparaturwerkstätte oder ein Einzelhändler. Im übrigen sind die Vergütungen innerhalb der Machtelite sehr unterschiedlich; die der Politiker liegen beispielsweise erheblich unter den Gehältern von Managern.

Die bisher genannten Daten und Merkmale gestatten eine erste Einordnung der Eliten nach sozialstatistischen Kriterien, lassen aber Fragen wie die nach ihrem inneren Zusammenhalt und ihrem Selbstverständnis offen. Da es sich insoweit um qualitative Aussagen handelt, die mehr der Interpretation selektiver Beobachtungen und Informationen als sicheren Kenntnissen entspringen, ist es nicht verwunderlich, daß hier die Ansichten stark divergieren. Eine Meinung, als deren Protagonist Dahrendorf genannt sei, geht dahin, in Deutschland gebe es keine etablierte, homogene Elite²²⁾. Dahrendorf mißt den stilistischen Gemeinsamkeiten elitärer Gruppen besondere Bedeutung bei. Da er bei den deutschen Führungsgruppen keine einheitlichen Lebensformen, Geschmacksmuster und Wertorientierungen zu erkennen vermag, lautet sein Urteil, die Inhaber der gesellschaftlichen und politischen Spitzenpositionen der Bundesrepublik bildeten keine soziale Gruppe, keine in sich organisierte Elite, sondern allenfalls eine soziale Kategorie von Personen. Demgegenüber vertritt ein anderer Soziologe, U. Jaeggi, den Standpunkt, die Führungsgruppen wiesen durchaus jenen Grad von Zusammenhalt und Zusammengehörigkeitsgefühl auf, der die Bezeichnung Machtelite rechtfertige²³⁾. Innerhalb des Bündnisses von Teil-eliten glaubt er einen hegemonialen Einfluß der großen Industrieunternehmer erkennen zu können: „Eliten sind Machteliten, weil sie ihre Auffassung durchzusetzen vermögen und nicht, weil sie das Fleisch auf dieselbe Art tranchieren, die gleichen Bücher lesen und denselben Theaterstücken applaudieren.“²⁴⁾ Es sei hinzugefügt, daß die beiden angeführten Meinungen aus der Mitte bzw. den späten 60er Jahren stammen. Kann man sie auch zur Beurteilung der heutigen Situation heranziehen? Welche von ihnen kam und kommt der Wahrheit näher?

²²⁾ R. Dahrendorf, a. a. O., S. 291, 293 ff.

²³⁾ Urs Jaeggi, *Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik*, Frankfurt 1971, S. 19 ff. Dabei lehnt sich Jaeggi stark an die Analyse der nordamerikanischen Gesellschaft durch C. Wright Mills in seinem Buch „*The Power Elite*“, New York 1956, an.

²⁴⁾ Ebd., S. 24.

Fest steht jedenfalls, daß man die deutsche Führungsschicht nicht mit jenem elitären Insiderkreis des englischen Establishments vergleichen kann, das Dahrendorf offenbar als Leitbild einer liberaldemokratischen Herrschaftsklasse vor Augen schwebt. In Deutschland gibt es nicht ein System von Eliteschulen und Eliteuniversitäten, durch deren Besuch die künftigen Mitglieder der Führungsgruppen bereits frühzeitig zueinander in Beziehung treten und jene gemeinsamen Verhaltensformen, Symbole und Umgangsregeln erlernen, die später eine reibungslose Verständigung zwischen ihnen sicherstellen. Gleichwohl darf aus dem Fehlen solch früh einsetzender Elitenerziehung nicht voreilig geschlossen werden, die einzige Verständigungsbasis zwischen den verschiedenen Teil-eliten sei die allen gemeinsame Macht über und Verantwortung für Menschen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Mehrzahl der späteren Angehörigen der Machtelite aus der mittleren oder oberen Mittelschicht stammt. Diese Herkunft aus dem Bildungsbürgertum sorgt bereits für ein Minimum an gemeinsamen Grundeinstellungen, Leistungsnormen und Bildungsidealen. Eine weitere wichtige zusammenführende Sozialisationsinstanz bilden Gymnasium und Universität. Wenn der höheren Schule in den letzten Jahren immer wieder vorgeworfen wurde, sie sei vorwiegend auf die Mittelschichten hin orientiert, so steckt darin doch zugleich das Eingeständnis, daß hier ein ganz bestimmter Satz von Wertvorstellungen und Lebenszielen an den Jugendlichen vermittelt wurde. Ähnliches gilt für die Universität, die noch bis vor relativ kurzer Zeit eine Art ständische Hochschule war, geprägt von den spezifischen Lebensformen und Bildungswerten der oberen Mittelschicht. D. h. also, daß das künftige Elitemitglied bis etwa zu seinem 25. Lebensjahr eingebettet in einer relativ breiten Schicht von Altersgenossen mit ähnlichem sozialen Hintergrund, ähnlichen Lebensgewohnheiten und Ambitionen heranwächst. Im Gegensatz zu den Eliteaspiranten Frankreichs und Englands, die schon zu einem relativ frühen Zeitpunkt auf ihren Sonderstatus vorbereitet werden, kann der deutsche Universitätsabsolvent zunächst nur mit einer Position innerhalb der gehobenen Bourgeoisie rechnen²⁵⁾. Erst nach seinem Eintritt in den Beruf, dann allerdings ziemlich schnell, stellt sich heraus, ob er die Chance des Aufstiegs

²⁵⁾ So richtig E. K. Scheuch, in: *Die Zeit* v. 1. 12. 1967.

in eine Führungsposition hat. Das bedeutet aber auch, daß erst von diesem Zeitpunkt an jener Prozeß der zunehmenden Professionalisierung und damit des Sichauseinanderlebens der Teileliten einsetzt, den Dahrendorf so lebhaft bedauert.

Nachdem dieser Differenzierungsprozeß einmal begonnen hat, ist er allerdings in der Mehrheit der Fälle irreversibel. Nur wenige Führungskräfte in der Bundesrepublik sind bereit, aus dem Tätigkeitsgebiet, in dem sie sich hochgearbeitet haben und als Experten besonderes Ansehen genießen, in ein anderes Berufsfeld überzuwechseln²⁶⁾. Soweit ein Ämtertausch stattfindet, verläuft er zudem nur in bestimmten Richtungen — z. B. von der Wirtschaft über einen Verband ins Parlament und dann aufwärts in der politischen Hierarchie, aber nicht umgekehrt —, so daß von einer echten Elitenzirkulation über diverse Funktionsbereiche hinweg, wie er in den USA üblich ist, keine Rede sein kann. Innerhalb der einzelnen Bereiche ist das Prinzip der Ämterrotation besser verwirklicht. Dabei sind teilweise erhebliche Unterschiede in der Länge der durchschnittlichen Amtszeiten zu verzeichnen: die politischen Eliten werden am schnellsten ausgewechselt, während sich Kirchenführer, Gewerkschaftsvorstände und Spitzenmanager vergleichsweise am längsten halten können. Insgesamt ist aber eine zunehmende Annäherung der Karrieremuster und Zirkulationswerte der Teileliten erkennbar, was auf eine durchgehende Tendenz zur Regelmäßigkeit und Verbürokratisierung von Elitelaufbahnen schließen läßt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß es sich bei der deutschen Führungsschicht um eine Mischform von Elite handelt. Vordergründig betrachtet, haben wir es mit einer reinen Funktionseelite zu tun, deren einzelne

Mitglieder sich durch besondere Leistungen in einem bestimmten Kompetenzbereich hervorgetan haben. Diese Auffassung entspricht auch weitgehend dem Selbstverständnis der Führungsgruppen, deren Angehörige bei Befragungen mehrheitlich behaupten, sie hätten sich ihren Aufstieg hart erkämpft und seien stolz auf die erreichte Spitzenposition²⁷⁾.

Stellt man ausschließlich auf dieses Moment herausragender Macht in einem begrenzten Tätigkeitsfeld ab, so wird man Dahrendorfs Standpunkt schwer widersprechen können, es gebe nicht eine deutsche Elite, sondern mehrere, unverbunden nebeneinander stehende Teileliten. Allerdings vergißt Dahrendorf dabei einen zweiten wesentlichen Zug, auf den eben aufmerksam gemacht wurde: das Herauswachsen des überwiegenden Teils der Führungsgruppen aus dem gehobenen Mittelschichtmilieu. Von den meisten Beobachtern wurde dieser Zug mit einem Seitenblick auf die verfeinerten Lebensgewohnheiten und den aufwendigen Stil französischer und englischer Führungsgruppen mit einem ironischen Unterton registriert. Es wurde vom Demonstrationsverzicht der deutschen Eliten, ihrem mangelnden Selbstbewußtsein und ihrem schlechten Gewissen gegenüber der Macht gesprochen²⁸⁾. Abgesehen davon, daß man sich fragen muß, ob diese Feststellungen auch noch für die jüngste Zeit gültig sind, scheint es sinnvoller, solch polemische Akzente beiseite zu lassen und schlicht zu konstatieren, daß die deutsche Führungsschicht sich trotz der in ihren Händen konzentrierten Machtfülle nicht zu einer elitären Sondergruppe verselbständigt hat, sondern in ihren Anschauungen, ihren Geschmackspräferenzen und Lebensgewohnheiten fest im gehobenen Bürgertum verankert bleibt, aus dem sie größtenteils hervorging:

III. Elitenherrschaft und Demokratie

Über die Spannungsbeziehungen, die zwischen elitärer Machtausübung und demokratischen Prinzipien bestehen, ist schon viel geschrieben worden²⁹⁾. An dieser Stelle soll

nicht der Frage nachgegangen werden, inwieweit eine theoretische Brücke zwischen den beiden auf Anhub konträr klingenden politischen Ordnungsprinzipien geschlagen werden kann. Vielmehr wollen wir versuchen, einen empirischen Zugang zu der Problematik zu finden. Es wurde festgestellt, in der Bundes-

²⁶⁾ Edo Enke, *Oberschicht und politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, Bern, Frankfurt 1974, S. 140 ff; W. Zapf, *Wandlungen ...*, a. a. O., S. 189 f; zur Trennungslinie zwischen den wirtschaftlichen und den politischen Spitzenpositionen siehe den informativen Artikel von Dieter Piel, in: *Die Zeit* vom 24. 11. 1978.

²⁷⁾ W. Kaltefleiter und R. Wildenmann (Hrsg.), a. a. O., S. 24 f.

²⁸⁾ Vor allem von R. Dahrendorf, a. a. O., S. 285 ff.

republik gibt es Machteliten. Aus der Warte des empirischen Sozialforschers liegt es nun nahe, Überlegungen darüber anzustellen, inwieweit der Demokratiedanke in der Zusammensetzung der Eliten verwirklicht ist, inwieweit er in ihrer Einstellung zum Zuge kommt und schließlich, welche Chancen bestehen, daß die Eliten im Falle der Verletzung demokratischer Regeln zur Rechenschaft gezogen werden. Wir bezeichnen dies als die Probleme der Repräsentativität, der Einstellung und der Kontrolle, und wollen sie nunmehr in dieser Reihenfolge behandeln.

Was zunächst die Frage der Repräsentativität angeht, so wurde bereits ausgeführt, daß sich die Machtelite überwiegend aus der Oberschicht bzw. der oberen Mittelschicht rekrutiert. Die Angaben darüber, wie groß dieser aus der Spitze der Schichtungspyramide stammende Elitenanteil ist, schwanken. Teils heißt es, rund die Hälfte der Inhaber von Spitzenpositionen werde von nur fünf v. H. der Bevölkerung gestellt, teils werden erheblich niedrigere Werte angegeben³⁰). Dies mag an den unterschiedlichen Stichproben in den verschiedenen Untersuchungen liegen; es ist aber auch denkbar, daß die niedrigeren Werte auf eine allmähliche Verbreiterung der sozialen Rekrutierungsbasis für Führungskräfte hindeuten. Die Überrepräsentierung der höheren Gesellschaftsschichten in der Machtelite stellt übrigens kein deutsches Spezifikum dar. In keinem westlichen Land spiegelt die Struktur der Führungsgruppen die Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung wider. In vielen von ihnen, beispielsweise in England, ist die Schichtdurchlässigkeit noch wesentlich geringer als in der Bundesrepublik³¹).

Wenngleich die Chancen von Angehörigen der Unterschicht, in Elitepositionen aufzusteigen, insgesamt gesehen, ungünstig sind, so gilt dies doch nicht für alle Gebiete in gleichem Maße. Die relativ besten Möglichkeiten bieten sich ihnen in den Gewerkschaften und der SPD. Dagegen sind Wirtschaft und Verwaltung nach wie vor eine sichere Domäne

³⁰) Siehe vor allem die Beiträge in dem von W. Röhrich herausgegebenen Sammelband: „Demokratische“ Elitenherrschaft, Darmstadt 1975; weiterhin Peter Bachrach, Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Frankfurt 1970, T. B. Bottomore, Elite und Gesellschaft, München 1966.

³¹) E. Enke, a. a. O., S. 102 ff. 115 f.; W. Zapf, Wandlungen ..., a. a. O., S. 179 ff.; W. Kaltefleiter und R. Wildenmann (Hrsg.), a. a. O., S. 47 ff.

³²) E. K. Scheuch, Führungsgruppen ..., a. a. O., S. 361.

der höheren Statusgruppen. Unter diesen hat der Adel seit den zwanziger Jahren kontinuierlich an Einfluß eingebüßt. Heute tritt er nur noch in bestimmten Machtbereichen wie im Auswärtigen Dienst oder im Militär stärker hervor³²).

Vielleicht sollte man in diesem Zusammenhang noch einmal daran erinnern, daß es eine weitere Gruppe gibt, die ebenso schlecht gestellt ist wie die niederen sozialen Schichten: die Frauen. Es scheint in der Tat, als müßten Frauen viel mehr leisten als Männer, um in einer gleichwertigen Berufsposition akzeptiert zu werden. Je höher sie steigen, um so mehr macht sich diese leistungsfremde Wertungskomponente zu ihrem Nachteil bemerkbar, am meisten vermutlich, wenn es um die Besetzung von Spitzenpositionen geht.

Wie steht es mit dem zweiten Kriterium, der Einstellung der Machtelite zur Demokratie? Für die Mehrzahl der Soziologen, die sich zwischen 1960 und 1970 zu dieser Frage äußerten, galt es als ausgemachte Sache, daß die deutschen Führungsgruppen konservativ seien. Als Exponent dieser verbreiteten Ansicht sei wiederum Dahrendorf genannt, der unter Verweis auf die juristische Ausbildung der meisten Eliteangehörigen deren bewahrende, staatsverbundene, hierarchische Orientierung hervorhob und so weit ging, ihnen mangelnde Toleranz und deutlich ausgeprägte autoritäre Neigungen vorzuwerfen³³). Demgegenüber unterschied Scheuch eine technische und eine politische Komponente in der Einstellung der Führungsgruppen. In technischer Hinsicht stuft er die Mehrheit als progressiv ein; vor allem die Wirtschaft habe echte Modernisierungseliten hervorgebracht. Dagegen glaubte er in politischer Hinsicht eine Scheu vor öffentlicher Diskussion und einen Hang zur Uminterpretation von Interessenkonflikten in Sachfragen zu erkennen, die ihn Dahrendorfs Urteil beipflichten ließen, die deutschen Führungsschichten seien politisch konservativ³⁴).

Diese Einschätzung muß nach den Ergebnissen neuerer Untersuchungen revidiert oder zumindest modifiziert werden. So erbrachte die Untersuchung von Kaltefleiter und Wildenmann aus dem Jahre 1972, daß Führungskräfte toleranter, liberaler und insgesamt demokratischer eingestellt sind als die Bevölke-

³²) Lewis J. Edinger, a. a. O., S. 29.

³³) R. Dahrendorf, a. a. O., S. 267 f.

³⁴) E. K. Scheuch, Führungsgruppen ..., a. a. O., S. 369.

rungsmehrheit³⁵⁾. Sie wenden sich beispielsweise überwiegend gegen die Wiedereinführung der Todesstrafe, sprechen sich für einen größeren Einfluß der Wähler auf die Politik, für Kompromißbereitschaft im Falle politischer Konflikte und gegen einen weiteren Machtzuwachs der Regierung aus. Verleger, Gewerkschaftsführer, Politiker und Vertreter von Massenmedien sind im allgemeinen demokratiefreundlicher als Unternehmer, Manager und leitende Beamte der Ministerialbürokratie. Doch selbst letztere sind offener und liberaler, als ihnen oft nachgesagt wird. Bei einer vor nicht langer Zeit durchgeführten, international vergleichenden Untersuchung leitender Ministerialbeamter zeigten sich die deutschen Befragten zur Verwunderung des nordamerikanischen Projektleiters relativ aufgeschlossen für demokratische Regeln und Werte, weit aufgeschlossener beispielsweise als ihre italienischen Kollegen³⁶⁾.

Natürlich geht aus derartigen Untersuchungen nicht hervor, inwieweit die geäußerte Ansicht einen Schluß auf das tatsächliche Verhalten des Befragten zuläßt. Spielt dieser dem Interviewer nicht nur eine gut eingestudierte Rolle vor, die zu erlernen ihm um so leichter fällt, als er überdurchschnittlich gebildet ist? Dies läßt sich in der Tat nicht ausschließen. Da die exponierten Positionen von Führungskräften aber fast ständig glaubwürdige Demonstrationen von Demokratiebeflissenheit erforderlich machen, ist es letztlich gleichgültig, ob sie mit ihrer tiefsten Überzeugung hinter dieser Rolle stehen oder nicht.

Während zur Repräsentativität und Einstellung der deutschen Machteliten empirische Daten vorliegen, auf die man sich stützen kann, ist die Beurteilung der Möglichkeiten der Elitenkontrolle, des dritten Aspektes des Spannungsverhältnisses Elitenherrschaft—Demokratie, schwieriger. Denn zum einen gibt es zu dieser Frage kaum Forschungsergebnisse. Zum anderen handelt es sich dabei um ein äußerst vielschichtiges, stark in die institutionelle Sphäre hineingreifendes Thema, das an dieser Stelle nicht annähernd mit der erforderlichen Differenziertheit ausgeleuchtet

werden kann. Deshalb mag es hier mit einigen kurzen Bemerkungen zu zwei möglichen Kontrollgruppen sein Bewenden haben: der Mitgliederbasis und den Konkurrenzeliten.

Die Einflußmöglichkeiten der Mitgliederbasis, also der untersten Stufe der verschiedenen gesellschaftlichen Funktionspyramiden auf die Führungsspitze, variieren je nach Tätigkeitsfeld erheblich. Beispielsweise kann in der politischen Sphäre der Bürger periodisch seinem Willen durch einen Wahlakt Ausdruck verleihen, ein Recht, das ihm in der Wirtschaft und der Verwaltung, zumindest was die Auswahl der Führungskräfte betrifft, verwehrt ist. Neben den formell eingeräumten können auch außergesetzliche Wege beschritten werden, um den Regierenden die Wünsche und Ängste der breiten Bevölkerungsmasse zu Gehör zu bringen, etwa Bürgerinitiativen, Protestmärsche, Unterschriftenaktionen und ähnliches. Obwohl in den letzten Jahren die zweitgenannten, mehr oder weniger spontanen Formen der Willensbekundung erheblich zugenommen haben, ist offen, inwieweit daraus in der Gesamtbilanz auf eine intensivere Kontrolle der Machteliten durch den ‚Unterbau‘ geschlossen werden kann. Nicht wenige Beobachter betrachten die Entwicklung eher mit Skepsis. Diese skeptische Haltung wird bestätigt durch eine neuere Untersuchung über das Verhalten von Neuparlamentariern nach der Wahl in den Bundestag, bei der eine zunehmende Lösung von der Wählerbasis zu konstatieren war³⁷⁾. Auch die verschiedentlich von ausländischer Seite zu hörende, wenig schmeichelhafte Einschätzung der Demokratieife der deutschen Bevölkerung scheint zu Optimismus wenig Anlaß zu geben.

Stärkere Beachtung als die Kontrolle „von unten“ findet in der Elitediskussion die Kontrolle „von seitwärts“ durch gleichrangige Gruppen. Hier lag ja auch das eigentliche Anliegen Dahrendorfs, als er darüber Klage führte, in der Bundesrepublik fehlten die notwendigen Voraussetzungen eines fruchtbaren Konkurrenzkampfes zwischen den Eliten in der Form einer frühzeitigen gemeinsamen Erziehung und einer elitären Subkultur. Wie wir sahen, ist Dahrendorf nur bedingt zuzustimmen; dies räumt aber nicht die Berechtigung der von ihm aufgeworfenen Frage aus. Funktioniert in der Bundesrepublik der Machtausgleich zwischen den Teileliten, neutralisieren sie sich gegenseitig in ihrem Ein-

³⁵⁾ W. Kaltefleiter u. R. Wildenmann (Hrsg.), a. a. O., S. 111 ff; siehe schon R. Wildenmann, Germany 1930/70, a. a. O., S. 56 f.

³⁶⁾ Robert D. Putnam, Die Politischen Beamten der Ministerialbürokratie in Westeuropa — Ein vorläufiger Bericht, in: Politische Vierteljahresschrift 1976, S. 23 ff, insbes. S. 48 ff.

³⁷⁾ B. Badura und J. Reese, a. a. O., S. 43 ff, 139 ff.

flußstreben, oder stehen sie beziehungslos nebeneinander, ein „Kartell der Angst“ (auch dieser Ausdruck stammt von Dahrendorf), das allein durch das gemeinsame Interesse an der Verteidigung der errungenen Positionen geeint wird?³⁸⁾

Es fällt schwer, zu dieser Frage als Außenstehender Stellung zu nehmen. Der bereits erwähnte fehlende Ämtertausch über die Funktionsbereiche hinweg hat in dieser Hinsicht nicht viel zu besagen. Denn eine personelle Fluktuation zwischen den Führungsgruppen kann sowohl das Konkurrenzdenken beleben als auch zu Interessenverfälschung und Komplizität führen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß keiner einzelnen Teilelite ein Machtübergewicht zukommt. Die Versuche, den Großunternehmen und Wirtschaftsverbänden eine hegemoniale Position im politisch-gesellschaftlichen Kräftefeld zuzuschreiben, entbehren der empirischen Beweise³⁹⁾. Daß die politischen Führungskräfte nicht nach Belieben schalten und walten können, sondern sich bei ihren Initiativen mit allen betroffenen Gruppen und Verbänden abstimmen müssen, ist ohnedies bekannt. Die Sicht der Elitenstruktur als einem Netzwerk von

miteinander im Wettstreit liegenden Kräften wird im übrigen von den Elitemitgliedern selbst geteilt, die insoweit mit die zuverlässigsten Informanten sein dürften⁴⁰⁾. Auf die Frage, wie die Machtverteilung in der Bundesrepublik am treffendsten zu charakterisieren sei, antworteten 62 v. H., es gebe eine große Zahl von Organisationen und Gruppen, die um gesellschaftlichen Einfluß konkurrieren und sich gegenseitig kontrollieren; etwa 20 v. H. meinten, es gebe einige zentrale Knotenpunkte, bei denen die Fäden zusammenlaufen, aber nur zwei v. H. stimmten der Behauptung zu, eine ganz bestimmte Gesellschaftsschicht sei tonangebend, der man angehören müsse, um Einfluß ausüben zu können.

Insgesamt scheinen die aus dem Demokratietiedgedanken ableitbaren Forderungen an Struktur, Einstellung und Kontrolle der Machtelite zwar nicht vollkommen erfüllt, aber doch in wesentlichen Punkten eingelöst zu sein. Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Elitenstruktur in der Bundesrepublik stellen, liegen mehr in einem anderen Bereich. Dies führt uns zum letzten, einige kritische Überlegungen enthaltenden Teil dieser kurzen Abhandlung.

IV. Grenzen der Funktionselite

Diese Überlegungen sind in zwei Thesen zusammengefaßt:

1. Das Prinzip der Auswahl nach Leistung und nachgewiesener Qualifikation, das dem Begriff der Funktionselite zugrunde liegt, birgt, wenn es überspitzt wird, große Gefahren in sich. Es wirkt sich beim Individuum auf Kosten der künstlerischen und schöpferischen Neigungen aus und geht gesamtgesellschaftlich zu Lasten der kulturellen Kontinuität.

2. Der Ruf nach der Herrschaft der Eliten hat seine historische Wurzel in der Angst des Bürgertums des späten 19. Jahrhunderts vor der heraufziehenden Massengesellschaft. Angesichts des Niedergangs der alten Werte und der Erschütterung der bürgerlichen Ordnung glaubte man, Staat und Gesellschaft nur

durch die Übertragung maximaler Entscheidungsgewalten auf einige wenige, besonders fähige Individuen retten zu können. Diese Annahme ist rational nur bedingt haltbar. In Zukunft sollte man weniger den Machtspitzen der Gesellschaft Aufmerksamkeit schenken als den sog. Muttergruppen⁴¹⁾, aus denen sie hervorgehen und von denen sie getragen werden.

Zur ersten These: Die Bundesrepublik gilt als Leistungsgesellschaft par excellence und ihre Eliten verstehen sich primär als Leistungseliten. Daran ist nichts auszusetzen, wenn man beides nicht wörtlich nimmt und die im Leistungsbegriff enthaltenen Anforderungsnormen nicht zu sehr forciert. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich nämlich, daß in die Karriere jener, die heute Spitzenpositionen bekleiden, meistens durchaus Phasen eingeschoben waren, in denen der Selektionsdruck gelockert, Raum zu individueller Entfaltung gegeben war. Hier ist beispielsweise an die

³⁸⁾ R. Dahrendorf, a. a. O., S. 296 f.

³⁹⁾ Dazu K. v. Beyme, a. a. O., S. 194 f., insbes. 205 f.

⁴⁰⁾ W. Kaltefleiter und R. Wildenmann (Hrsg.), a. a. O., S. 91.

⁴¹⁾ Dazu vgl. O. Stammer, a. a. O., S. 218 ff.

Schule zu denken, in der früher zwar einige entscheidende Hürden eingebaut waren, die man überwinden mußte, in der jedoch Noten bei weitem nicht jene Schlüsselbedeutung beigemessen wurde wie seit jeher in Frankreich oder bei uns nach der Einführung des Numerus clausus. Des weiteren sind die ersten Jahre an der Universität anzuführen, in denen viele der Eingeschriebenen neben den Pflichtvorlesungen Zeit für jene Veranstaltungen fanden, an denen sie persönlich interessiert waren. Gewiß, dieses System war, vordergründig betrachtet, nicht das effizienteste. Es bedeutete unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Vergeudung von Zeit und Energie und ließ jene frühzeitige zielstrebige Auslese und Formung künftiger Führungskräfte vermissen, an der Dahrendorf so sehr gelegen ist. Es wäre jedoch zu fragen, ob jene relative Lockerheit und Ungebundenheit, die früher unser Schul- und Universitätssystem kennzeichneten, nicht wesentliche Voraussetzungen der späteren hohen Leistungskraft unserer Funktionselite waren.

Mit anderen Worten: Es ist zu bezweifeln, daß aus stetigem Leistungsdruck auch ein entsprechendes Mehr an Leistung resultiert. Dies läßt sich gerade in der Universität gut beobachten, wo die zunehmenden Klagen über Leistungszwang keineswegs mit effektiven Leistungssteigerungen einhergehen. Außerdem kann sich der Leistungsdruck immer nur auf meßbare, rational nachvollziehbare Kenntnisse und Inhalte beziehen, so daß künstlerische oder sonstige sich der Standardisierung entziehende Fähigkeiten des jungen Menschen verkümmern.

Neben diesen individualpsychologischen Gesichtspunkten lassen sich auch aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive Bedenken gegen die einseitige Herausbildung einer Funktionselite vorbringen. Sie wurden bereits vor über dreißig Jahren am überzeugendsten in einer kleinen Schrift von T. S. Eliot zum Begriff der Kultur formuliert⁴²⁾. Eliot stellt sich die Frage, wie es möglich sei, kulturelle Erfahrungen und Werte in einer Gesellschaft zu bewahren und zu tradieren. Er verwirft den Gedanken, diese Aufgabe einer kleinen, homogenen Oberschicht anzuvertrauen, da er davon ausgeht, daß alle Schichten eines Volkes an dessen Kultur teilhaben. Aus ähnlichen Gründen kann er sich nicht mit der Idee einer Funktionselite als Kulturträger be-

freunden. Sein Einwand lautet, von einer nur nach Leistungsgesichtspunkten ausgewählten Führungsgruppe sei wohl die optimale Lösung sachbezogener, zeitgebundener Probleme zu erwarten, wie man auch in Rom zu Notzeiten die Macht für einen begrenzten Zeitraum auf einen Diktator übertragen habe. Technokratische Leistungseliten stießen aber dort an ihre Grenze, wo es um die Speicherung, Fortentwicklung und Fruchtbarmachung kultureller Güter geht. Denn diese hätten in der zweckrationalen, berufsorientierten Ausbildung der Funktionseliten keinen Platz. Eliot glaubt die Bewahrung und schöpferische Fortgestaltung kultureller Werte und Erfahrungen am besten bei einer Schicht aufgehoben, die er unterhalb der herrschenden Klasse ansiedelt. Diese Schicht bedürfe zwar einerseits des Rückhalts in der Herrschaftselite und könne zum Teil sogar mit ihr identisch sein, sie sollte aber andererseits nach unten hin offener und insgesamt flexibler und kreativer sein als die politischen Führungsgruppen.

Im Vorschlag Eliots, der sozialen Ebene unmittelbar unterhalb der Machteliten mehr Aufmerksamkeit zu schenken, klingt bereits unsere zweite These an. Neben seinem Einwand, Funktions- und Machteliten eigneten sich nicht als Kulturübermittler, seien noch zwei Argumente zugunsten der Aufwertung der Muttergruppen und gegen eine Überschätzung der Eliten angeführt: ein sachliches und ein historisches.

In sachlicher Hinsicht ist vorzubringen, daß nach den Erkenntnissen der modernen, stark von der Kybernetik beeinflussten Organisationslehre die Spitzenkräfte von Mammutorganisationen eine weit geringere Entscheidungsfreiheit besitzen, als von außen oft angenommen wird. Um ihre Führungsfunktionen effektiv wahrnehmen zu können, bedürfen sie eines Stabes von Mitarbeitern, der sie mit präzisen, umfassenden Informationen versorgt, sie in allen wichtigen Angelegenheiten berät, die in Frage kommenden Lösungen eines Problems antizipatorisch durchspielt und sie gegen unvorhersehbare Störfaktoren abschirmt. Dadurch gewinnen die Experten der zweiten Linie an Bedeutung: die Referenten, Assistenten, Generalsekretäre, Hauptgeschäftsführer oder wie immer sie sonst heißen⁴³⁾. Ihre Macht ist um so größer, je stärker

⁴²⁾ T. S. Eliot, Zum Begriff der Kultur, Frankfurt 1961, S. 37 ff.

⁴³⁾ E. K. Scheuch in: Die Zeit vom 1. 12. 1967, S. 3; siehe auch ders.: Abschied von den Eliten, in: Das 198. Jahrzehnt, München 1972, S. 326 ff.

die Erfüllung von Führungsaufgaben an bürokratische Verfahren gebunden ist. Da aber sämtliche Funktionsgebiete, auch auf den höheren und höchsten hierarchischen Ebenen, immer mehr bürokratischer Regelmäßigkeit unterworfen werden, wächst der Einfluß der Männer aus dem zweiten Glied ständig. In gleichem Sinn wirkt sich der Umstand aus, daß die Mitglieder der Machtelite meistens nicht nur eine, sondern mehrere bedeutende Positionen inne haben. Der zitierten Umfrage von 1972 zufolge nehmen rund 27 v. H. der deutschen Führungskräfte zwei bis vier Ämter neben der eigentlichen Berufsposition ein, bei 14 v. H. sind es fünf bis zehn Ämter und bei immerhin fast fünf v. H. mehr als zehn zusätzliche Ämter⁴⁴⁾. Wer aber kann in kompetenter Weise so viele Positionen zugleich ausfüllen? Auch hier wird deutlich, daß die offiziellen Machttäger oft nur Exponenten bestimmter Gruppen und Interessen und ihre Aufgaben teils mehr repräsentativer Natur sind, während die entscheidenden Weichen auf der nächsttieferen Rangebene gestellt werden.

Die allgemeine Neigung zur Überschätzung der Weitsicht und Führungspotenz eines kleinen Zirkels besonders befähigter Individuen ist nicht zuletzt aus der Entstehungsgeschichte des Elitgedankens zu erklären. Dieser ist ja nur zum geringsten Teil ein Relikt der aristokratisch-höfischen Denk- und Lebensweise früherer Jahrhunderte, vielmehr wurde er erst im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert virulent, also zu einer Zeit, die bereits deutlich im Zeichen der liberalen Demo-

kratie stand⁴⁵⁾. Er gewann deutlich an Boden, als der bürgerliche Wertkonsens brüchig wurde, die bürgerlichen Ordnungsvorstellungen sich sowohl von innen heraus als auch von außen — unter dem Druck der aufkommenden sozialistischen Bewegung — aufzulösen begannen. In dieser Phase ließ die irrationale Angst vor Vermassung und Dekadenz breite Teile des Bürgertums ihre Hoffnungen in nicht weniger irrationaler Weise auf eine Minderheit zur Führung und Herrschaft Berufener setzen, die den gordischen Knoten zerhauen, die bürgerliche Welt von ihrem Untergang bewahren sollte. R. Altman hat nicht ganz Unrecht, wenn er schon 1954 die Eliten als immanente und kollektive Gottheiten der Gesellschaft und ihrer entzauberten Welt bezeichnete⁴⁶⁾. Ein guter Teil dieses Vertrauens hat sich auch auf die Funktions- und Herrschaftseliten übertragen, die an der Spitze der spätindustriellen Gesellschaft der Bundesrepublik stehen.

Man wird nicht behaupten können, dieses Vertrauen sei in keiner Weise gerechtfertigt. Es muß jedoch vor einer Überschätzung der Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten von Eliten gewarnt werden. Gerade das Beispiel der Bundesrepublik ist ein Beweis dafür, daß Führungskräfte aus eigener Kraft keine Wunder vollbringen können, sondern so tüchtig, prinzipienstark und innovationsfähig sind wie die gesellschaftlichen Schichten und Gruppen, aus denen sie hervorgegangen sind und die sie tragen.

⁴⁵⁾ Urs Jaeggi, a. a. O., S. 98, 106 ff; H. P. Dreitzel, a. a. O., S. 1-43.

⁴⁶⁾ Rüdiger Altman, Politische Elite, in: *Civis* 1 (1954), S. 20.

⁴⁴⁾ W. Kaltefleiter und R. Wildenmann (Hrsg.), a. a. O., S. 5.

Die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien

Wissenschaftliche Beratung ist heute in den Bundesministerien zu einer unverzichtbaren Einrichtung geworden. Sie dient der Aufbereitung entscheidungsrelevanter Informationen und bildet eine wichtige Voraussetzung für die Erarbeitung politischer Ziele und Programme. Die Organisationsformen der wissenschaftlichen Beratung können allerdings sehr unterschiedlich sein. So erfolgt wissenschaftliche Beratung beispielsweise in Form eines kurzen informellen Gesprächs zwischen einem wissenschaftlichen Experten und einem Ministerialbeamten, sie kann aber auch in Form dauerhafter beratender Gremien oder komplexer Forschungsaufträge erfolgen. Im vorliegenden Text werden die verschiedenen Organisationsformen wissenschaftlicher Beratung analysiert.

Im arbeitsteiligen politischen System der Bundesrepublik übernimmt die Ministerialbürokratie im wesentlichen die Funktion der Vorbereitung politischer Entscheidungen und politischer Programme. Im Rahmen dieser Funktion kann wissenschaftliche Beratung als Dienstleistung aufgefaßt werden. Wissenschaftliche Beratung ist zwar eine notwendige, jedoch keine ausreichende Bedingung für die Durchsetzung politischer Entscheidungen. Die politische Beratung ist für ein Ministerium zumindest ebenso wichtig wie die wissenschaftliche Beratung. Aus diesem Grunde institutionalisierte die Ministerialbürokratie neben dem System der wissenschaftlichen Beratung auch ein umfassendes System der politischen Beratung in Form von Konsultationen mit den Verbänden und den politischen Parteien.

Die Grundlage des vorliegenden Textes bilden 53 Gespräche mit Fachreferenten und Leitern der Planungsabteilungen der Bonner Ministerien. Es ging dabei primär um die Definition der möglichen Organisationsformen der wissenschaftlichen Beratung sowie um die Bestimmung der Vor- und Nachteile dieser Formen. Die eher als Nebenprodukt angefallenen Erkenntnisse über die Struktur der politischen Beratung sollen am Schluß dieses Textes dargestellt werden.

Beiräte

Die meisten Ressorts verfügen über *Beiräte*. Diese sind auf Dauer eingerichtete Organisationen, die ein Ministerium über einen komplexen und umfassenden Themenkreis beraten sollen. Die Größe der Beiräte wurde von den Beamten auf durchschnittlich 16 Mitglieder geschätzt. Die Beratungstätigkeit erfolgt ehrenamtlich. Nur Fahrtkosten werden vergütet und Tage- und Übernachtungsgeld bzw. Sitzungsgelder bezahlt. Auf diese Weise ermöglichen Beiräte die Nutzung externen Sachverständigen zu relativ geringen Kosten.

Beiräte schaffen einen nach außen abgeschirmten Bereich, in dem „vorläufig Gedachtes“ kontrovers diskutiert und auf seine Stichhaltigkeit geprüft werden kann. Beiratsmitglieder können in diesem Sinne für die Beamten als „Sparring-Partner“ fungieren. Als weitere wichtige Vorteile der Beiräte wurden die breite, übergreifende Problemsicht sowie die Unabhängigkeit und Neutralität ihrer Stellungnahmen genannt.

Einige Beamte verwiesen darauf, daß offizielle Stellungnahmen der Beiräte in der Öffentlichkeit großes Gewicht hätten. Damit erfüllen Beiräte nicht nur eine fachlich-beratende, sondern auch eine politische Funktion: „Ein Beirat erregt einen hohen Aufmerksamkeitsgrad in der Öffentlichkeit und den Anschein wissenschaftlicher Autorität. Er kann Dinge sagen und in Bewegung setzen, die der Politik auf die Sprünge helfen.“¹⁾

Beiräte haben weitgehende Autonomie. Diese erlaubt es ihnen auch, aus eigenem Antrieb Fragen aufzugreifen, die aus der Sicht der Beamten bisweilen irrelevant sind. Beiratsmitglieder sind oft über die politischen Rahmenbedingungen einer Thematik nicht ausreichend informiert. Ihre Empfehlungen sind daher häufig bei den gegebenen politischen Kräftekonstellationen nicht durchsetzbar. Verzögerungen der Beratung treten insbesondere dadurch auf, daß Beiräte relativ selten tagen,

¹⁾ Die Zitate dieses Textes sind jeweils ausgewählte Statements der Ministerialbeamten.

zum Teil nur zweimal jährlich, wobei Anträge jeweils bis zur nächsten Sitzung unerledigt liegen bleiben. Gelegentlich entwickeln Beiräte auch die Tendenz, umfangreiche wissenschaftliche „Enzyklopädien“ abzufassen. Die Fähigkeit, knappe, politisch relevante Empfehlungen zu geben — so schien es einigen Beamten —, ist in den Beiräten wenig entwickelt.

Kommissionen

Kommissionen können definiert werden als beratende Gremien von beschränkter Dauer zur Lösung komplexer Aufgaben.

Die Einrichtung von Kommissionen ist für Ministerien deshalb vorteilhaft, weil diese direkter beeinflusst und gesteuert werden können als Beiräte und weil sie nach Erfüllung ihrer Aufgabe aufgelöst werden können, so daß sich späterhin für ein Ministerium keine weiteren Verpflichtungen ergeben. A. Faude und R. Mayntz²⁾ empfehlen deshalb, für die Beratung komplexer Sachfragen eher Kommissionen zu installieren und auf die Einrichtung von Beiräten möglichst zu verzichten.

Die Tatsache, daß einige Kommissionen über einen relativ langen Zeitraum tätig sind, während andere „ad hoc“ gebildet und nach kurzer Tätigkeit wieder aufgelöst werden, rechtfertigt die Unterscheidung von längerfristigen Kommissionen und Ad-hoc-Kommissionen.

Längerfristige Kommissionen sind eine relativ selten benutzte Beratungsform. Nur ein Teil der angesprochenen Beamten konnte auf Erfahrungen mit derartigen Kommissionen hinweisen. Der wichtigste Vorteil der längerfristigen Kommissionen wird darin gesehen, daß dort fundierte Sachauseinandersetzungen über komplexe Themen stattfinden, wobei tragfähige Lösungsvorschläge innerhalb einer begrenzten Zeit erarbeitet werden können.

Ein Beispiel dafür, daß längerfristige Kommissionen neben der rein fachlichen Beratung auch der politischen Beratung dienen können, bietet die folgende Aussage: „Die Kommission, die wir hatten, war politisch zusammengesetzt. Es waren etwa 50 Leute. Vertreten waren der Kleinhandel, der Großhandel, die Bauernvertreter, die politischen Parteien und die Verbraucherorganisationen.“

²⁾ Vgl. A. Faude und R. Mayntz, Das Beratungswesen im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit. Untersuchungsbericht und Referentenvorschläge, Bonn 1975, S. 33.

Politische Wirkung haben Kommissionen auch gegenüber der Öffentlichkeit: „Wichtig ist die Publizitätswirkung in der Öffentlichkeit. Die öffentliche Diskussion wird weitergebracht. Kommissionen haben eine institutionalisierte Anregungsfunktion, sie haben einen Ankündigungseffekt in der Öffentlichkeit.“

Zu den Nachteilen längerfristiger Kommissionen zählen insbesondere ihre Langsamkeit und Schwerfälligkeit. Kritik findet bisweilen die mangelnde Umsetzbarkeit der Kommissionsempfehlungen in die politische Praxis. Die Ursache für diesen Mangel wird darin gesehen, daß die Kommissionsmitglieder zu sehr von ihrem engen Fachbereich ausgehen und die übergreifenden Gesamtzusammenhänge zu wenig berücksichtigen.

Häufig werden in den Ministerien *Ad-hoc-Kommissionen* gebildet. Der Vorteil der Ad-hoc-Kommissionen ist, daß Experten aus den Ressorts und von außen kurzfristig zusammengezogen werden können. Sie ermöglichen damit einen kurzfristigen Zugriff auf den gewünschten Sachverstand: „Man setzt sich für zwei Tage zusammen, so gewinnt man schnell den Sachverstand aus der Bundesrepublik und auch aus dem Ausland.“ „Wir machen technische Vorausschau. Zum Beispiel: Wie gut ist ein Radargerät in zehn Jahren? Wir ziehen die Leute zusammen aus den Instituten, aus der Industrie und hier aus dem Hause. Zehn Leute für die Dauer von acht Tagen.“

Die gezielte Themenbearbeitung, die Offenheit und Ungezwungenheit des Gesprächs sowie die große Flexibilität der Gremien wurden gleichfalls als sehr positive Eigenschaften von Ad-hoc-Kommissionen hervorgehoben.

Bemängelt wurde an den Ad-hoc-Kommissionen, daß sie im allgemeinen nicht in der Lage sind, ein Thema vollständig auszuschöpfen und übergreifende Zusammenhänge ausreichend zu berücksichtigen. Weiterhin wurden der organisatorische Aufwand und die zeitliche Beanspruchung, die sich mit der Tätigkeit in Ad-hoc-Kommissionen verbindet, kritisiert.

Die Interpretation des Begriffs der Ad-hoc-Kommissionen erfolgte nicht ganz einheitlich. Verschiedene Beamte verbanden mit diesem Begriff unterschiedliche Vorstellungen:

— Ad-hoc-Kommissionen können zur Überprüfung vorläufiger, noch nicht zu Ende gedachter Überlegungen dienen.

— Bei komplexen Aufgaben können Ad-hoc-Kommissionen zur Bearbeitung von Detailfragen gebildet werden;

— Ad-hoc-Kommissionen sollen in ihrer Zusammensetzung politische Kräftekonstellationen repräsentieren: „Man kann gewissermaßen ein vorparlamentarisches Verfahren durchführen durch die Beteiligung der politischen Kräfte in diesen Gruppen.“

Krisenstäbe sind stets Ad-hoc-Kommissionen: „Die Schwerfälligkeit der Struktur wird ausgeschaltet, eine direkte Entscheidung wird getroffen. Es liegt ein größerer Ermessensspielraum vor, verschiedene Bereiche werden zusammengefaßt und es besteht ein direkter Draht zur Leitung.“

Staatliche Forschungsinstitute

Die meisten Ministerien gewinnen auch Informationen aus der Zusammenarbeit mit *staatlichen Forschungsinstituten*.

Diese können sowohl reine Bundesforschungsinstitute als auch privatrechtlich ausgewiesene Formen staatlicher Forschungsinstitute sein, die mindestens teilweise von einem Ministerium finanziert werden. Beispiele sind: die Deutsche Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt, die Max-Planck-Institute, die Fraunhofer-Gesellschaft oder die Bundesforschungsanstalt für Raumordnung und Wohnungswesen.

Staatliche Forschungsinstitute sind Teil der staatlichen Hierarchie und stehen somit im direkten Zugriff und gelegentlich auch unter der Weisungsbefugnis der Ministerien. Die allgemein große Forschungskapazität dieser Einrichtungen wird von den Beamten als wichtiger Vorteil hervorgehoben. Bisweilen existiert in den staatlichen Forschungsinstituten die Möglichkeit, bereits aufbereitetes und gespeichertes Wissen unmittelbar abzurufen. Als Folge der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit den Ministerien haben diese Institute eine enge Vertrautheit mit den verwaltungstechnischen und politischen Bedarfslagen entwickelt. Sie sind eingespielt auf die Anliegen der Ministerien und außerdem merklich billiger als andere Forschungseinrichtungen.

Der überwiegende Teil der Kritik an den staatlichen Forschungsinstituten bezog sich auf deren Tendenz zur Bürokratisierung und Verselbständigung. Die Tatsache, daß staatliche Forschungsinstitute ein Teil der staatli-

chen Bürokratie sind, bewirkt, daß deren Forschungsergebnisse bisweilen in der politischen Argumentation ungerechtfertigt ein geringeres Gewicht haben als die Ergebnisse aus alternativen Quellen: „Wenn wir uns auf diese Ergebnisse berufen, dann wird uns oft nicht ganz geglaubt, nach dem bekannten Wort: ‚Wes Brot ich eß, des Lied ich sing!‘ Es existieren da Vorurteile. Man meint, wir holen uns in den staatlichen Forschungsinstituten einen Persilschein. Dies entspricht jedoch keinesfalls den Tatsachen. Wir stellen nur Fragen an diese Institute, und wir legen Wert darauf, sie nicht zu beeinflussen.“

Kommerzielle Forschungsinstitute

An der wissenschaftlichen Beratung der Ministerien beteiligen sich auch *kommerzielle Forschungsinstitute*. Diese Institute sind darauf angelegt, Gewinn zu erwirtschaften. Aus diesem Grunde versuchen sie, sich optimal den Bedürfnissen ihrer Klienten anzupassen.

Die Schnelligkeit der Informationsbeschaffung und die Einhaltung der vereinbarten Termine zählen zu den wichtigsten Pluspunkten der kommerziellen Institute. Darüber hinaus findet die starke Praxisorientierung und die ausgeprägte Kooperationsfähigkeit dieser Institute Beachtung: „Sie betreiben Aquisitionsarbeit. Sie tauchen beim Beamten auf: ‚Darf ich mal fragen, mit welchen Sorgen Sie sich befassen?‘ Sie organisieren sich entsprechend.“

Auf Grund ihrer meist interdisziplinären personellen Ausstattung sind die kommerziellen Institute zumeist in der Lage, auch komplexe Themen zu bearbeiten.

Ein großer Teil der Beamten wies allerdings auf die hohen finanziellen Kosten dieser Institute hin. Man müsse hierfür jedoch Verständnis haben, da sie Profit erwirtschaften und ein breites Spektrum von Wissenschaftlern beschäftigen müßten, selbst dann, wenn diese nicht immer voll ausgelastet wären. Da kommerzielle Institute ihre personelle und materielle Ausstattung zumindest halten wollen, stehen sie unter dem Druck, Nachfolgeaufträge zu bekommen. Sie wollen sich den Auftraggeber „auf Teufel komm raus“ erhalten.

Eine in diesem Zusammenhang auftretende ausschließliche Orientierung an den Wünschen des Auftraggebers wird diesen Instituten gelegentlich angekreidet. Zusätzliche Kri-

tik erregte die Überbetonung der ‚Aufmachung‘ der Forschungsberichte: „Die Schlagzeile ist oft wichtiger als die wissenschaftliche Ausführung. Sie sind etwas naßforsch. Hauptsache, es kommt ‚ne tolle Sache raus. Die gucken auf den Verkaufswert dieser Geschichten.“

Universitätsinstitute

Der überwiegende Teil der Ministerien vergibt Forschungsaufträge auch an Universitätsinstitute. Die Zusammenarbeit mit Universitätsinstituten wird dann als vorteilhaft betrachtet, wenn eng begrenzte Sachgebiete bearbeitet werden sollen, die eine hohe Spezialisierung voraussetzen. Die fachbezogene Arbeitsweise der Universitätsinstitute wird von vielen Beamten gleichwohl auch als Nachteil kritisiert, und zwar deshalb, weil die Bearbeitung enger Sachgebiete ohne die Beachtung des politisch relevanten Bezugsrahmens häufig zu Ineffizienz führt. Für die Objektivierung kontrovers diskutierter Sachfragen sind Universitätsinstitute jedoch gut geeignet. Interessenneutrale Empfehlungen können am ehesten hier erwartet werden. Einen weiteren Vorteil sahen die Beamten darin, daß Universitätsinstitute offensichtlich einen guten Überblick über die neuere Entwicklung ihres Wissensgebietes besitzen.

Die Beamten kritisierten hingegen die Praxisferne und die Theorielastigkeit der Universitätsinstitute. Dies bedeutet, daß Universitätsforscher häufig nicht unterscheiden, was im Sinne der Ministerien wichtig und was unwichtig ist. Weiterhin kommen Terminüberschreitungen häufig vor: „Sie überziehen die gesetzten Termine oft gewaltig. Häufig beantragen sie eine Verlängerung, die man dann zugestehen muß, weil man sonst eine Forschungsruine vor sich hat.“

Häufige Terminüberschreitungen sind Ausdruck einer geringen Forschungskapazität. Dies und die einseitig fachspezifische Orientierung disqualifizieren Universitätsinstitute für die Bearbeitung komplexer Fragestellungen: „Die Teams sind im allgemeinen zu klein. Ein Mann mit seinen Assistenten kann nur schwer an eine komplexe Fragestellung herangehen. Die Dimensionen und die Komplexität unserer Fragestellungen sind kaum so klein zu zerhacken, daß wir auf genügend reibungslose Art mit den Universitätsinstituten zusammenarbeiten können.“

Projektgruppen

Projektgruppen sind durch eine Querkoordination verschiedener hierarchischer Linien gekennzeichnet. Mehrere Varianten sind hier zu unterscheiden: Eine Variante betrifft die übergreifende Zusammenarbeit mehrerer Ressorts oder unterschiedlicher Referate ausschließlich auf Verwaltungsebene. Eine zweite Variante bezieht sich auf die Kooperation von Ministerialbeamten mit externen Experten. Eine dritte Variante bilden „steering committees“, die die Funktion haben, komplexe Forschungsvorhaben vorzubereiten, zu koordinieren und zu betreuen. Im einzelnen können die Mitarbeiter für Projektgruppen entweder vollzeitlich abgestellt werden oder sie können diese Aufgaben zusätzlich neben ihrer üblichen Tätigkeit wahrnehmen. Die Größe von Projektgruppen wurde von den Beamten auf durchschnittlich neun Mitglieder geschätzt.

Projektgruppen sind gegenüber Ad-hoc-Kommissionen nicht eindeutig abzugrenzen; beide Formen überschneiden sich. Projektgruppen fassen jedoch deutlicher als Ad-hoc-Kommissionen formal getrennte Kompetenzen „quer zu den Linien“ zusammen und arbeiten normalerweise nicht so sehr unter dem Druck der Verhältnisse wie Ad-hoc-Kommissionen. Projektgruppen arbeiten primär problemorientiert und weniger ressort- oder disziplinentorientiert. Ihre Elastizität gegenüber hierarchischen Positionen ist beachtlich: „Ich halte sehr viel von diesen nicht hierarchischen Projektgruppen. Da hat jeder das gleiche Stimm- und Rederecht. Es ist dabei völlig egal, welche Funktion er in der Hierarchie einnimmt. Derjenige, der dort etwas durchsetzen will, kann das nur, wenn er gute Argumente hat. Der Vorteil fürs Politikmanagement ist vielleicht noch größer: Die Leitung kann Informationen auf mehreren hierarchischen Ebenen abfragen und darüber hinaus auch von außerhalb der Hierarchie.“ Neben den Vorteilen, die aus der Überlagerung der formal getrennten Funktionen gewonnen werden, haben Projektgruppen auch den Vorteil der Schnelligkeit.

Die Tatsache, daß Projektgruppen formal getrennte Organisationsteile zu gezielten gemeinsamen Aktionen verbinden, impliziert gleichzeitig auch den Nachteil, daß sie zuweilen mit gegebenen Kompetenzen in Konflikt kommen: „Man muß darauf achten, daß Projektgruppen nicht in Konkurrenz geraten mit der Aufbauorganisation. Der formal Zu-

ständige muß mit in die Projektgruppen ‚eingebaut‘ werden. In der Regel macht es ja die Projektgruppe viel besser als der direkt Zuständige.“

Die Mitglieder der Projektgruppen halten die Zeitbeanspruchung insbesondere dann für hoch, wenn sie neben dem Engagement in der Projektgruppe ihre normale Arbeit voll erfüllen müssen.

Projektgruppen mit den Aufgaben von „steering committees“ wurden in einem Ministerium als „projektbegleitende Arbeitsgruppen“ bezeichnet. In einem konkreten Fall hatte eine solche Arbeitsgruppe folgende Zusammensetzung:

- das mit dem Projekt befaßte Forscherteam,
- fünf Referenten des Ministeriums,
- ein Referent aus einem anderen Ministerium,
- zwei Vertreter des Landes,
- ein Wissenschaftler aus einer Bundesforschungsanstalt.

Die Forscher selbst waren hier Mitglieder des „steering committees“. Während der Durchführung des Forschungsprojektes trat die Arbeitsgruppe in regelmäßigen Abständen zusammen. Dabei wurden die Zwischenergebnisse vorgelegt und im einzelnen diskutiert. Nach Ansicht eines Beamten waren die Wissenschaftler von dieser Einrichtung sehr angetan. Sie betonten, daß sie von dieser Einrichtung viel profitierten und Fehlentwicklungen ihrer Arbeit rechtzeitig erkennen und vermeiden konnten.

Gutachten

Gutachten werden dann als Beratungsform gewählt, wenn ein bereits vorhandener und kurzfristig abrufbarer Wissensstand eines oder mehrerer Experten benötigt wird. Die meisten Ressorts benutzen diese Beratungsform. Die Gutachter werden insbesondere nach ihrem Renommee ausgewählt, da dieses Renommee in den politischen Auseinandersetzungen eine wichtige Argumentationshilfe darstellt.

Für Gutachten kommen solche Themen in Frage, die vom Umfang her dafür geeignet sind, von einem oder mehreren Wissenschaftlern kurzfristig bearbeitet zu werden. In erster Linie liefern sie den Beamten eine Exploration über ein enges, spezifisches und unstrukturiertes Problemfeld. Gutachten sind re-

lativ einfach mit den Ressortaufgaben zu koordinieren. Der gesamte Ablauf ist leicht steuerbar. Ein abweichender Fall, der möglicherweise eine innovatorische Komponente enthält, ergibt sich aus folgender Bemerkung: „Man kann auch Pilotstudien als Gutachten anfertigen. Es ist möglich, das Forschungsdesign für einen späteren Forschungsauftrag in dieser Form zu erstellen. Wenn dieses Design nicht hält, was es verspricht, dann kann man die Sache wieder fallenlassen.“

Gutachten liefern allerdings Einzelmeinungen. Die Komplexität der Themen wird zu meist nicht ausgeschöpft. Interdisziplinäre Themenstellungen können mit dieser Beratungsform nicht erfaßt werden: „Der Nachteil von Gutachten besteht darin, daß kein positiver und kontrollierender Effekt besteht, der sonst durch Gruppendynamik erreicht wird. Man erhält notwendigerweise ein begrenztes Wissen.“ Einige Beamte kritisierten ferner die Tatsache, daß Gutachten bisweilen das Problem verfehlen und sich zu wenig an den Zielvorgaben orientieren. Schwierigkeiten entstehen auch dann, wenn Gutachter die politischen Implikationen ihrer Themenstellung nicht genügend berücksichtigen.

Modellversuche

Modellversuche sind Vorschaltmechanismen einer generellen Verwirklichung neuer Konzepte: Man erprobt ein neues Konzept an einem Einzelfall. Die Ergebnisse und Erfahrungen werden wissenschaftlich ausgewertet und dienen als Grundlage für weitere Entscheidungen. Modellversuche können rechtzeitig Informationen über Schwachstellen, über Folgeprobleme oder über Korrekturmöglichkeiten liefern. Dieses Verfahren reduziert die Risiken der Einführung neuer Konzepte in erheblichem Maße.

Modellversuche haben experimentellen Charakter. Sie sind ein Gelenkstück zwischen Theorie und Praxis: Man läßt neue theoretische Konzepte unter Kontrolle in der Realität ablaufen. Ein positives Ergebnis spricht für die Beibehaltung des neuen Konzeptes und verstärkt in der politischen Diskussion die Argumente für dessen generelle Nutzung. Ein negatives Ergebnis ermöglicht die Korrektur der Theorie, ohne daß zuvor schwerwiegender Schaden durch die generelle Anwendung entstand.

Einige Beamte betonten, daß Modellversuche den Bundesministerien die Möglichkeit ein-

räumen, Innovationen zu fördern oder anzuregen, ohne dabei durch Länderkompetenzen eingeschränkt zu sein.

Unter Zeitdruck können Modellversuche jedoch nicht durchgeführt werden. Es dauert zu lange, bis die Ergebnisse vorliegen. Ein weiteres Hindernis für den häufigen Einsatz von Modellversuchen bildet der große organisatorische und finanzielle Aufwand: Je teurer Modellversuche sind, um so weniger wird experimentiert. Probleme sahen einige Beamte auch bei der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf größere Einheiten: „Zwischen den geographischen Regionen gibt es Unterschiede. Man kann nicht immer von den Ergebnissen einer Region auf die Auswirkungen in anderen Regionen schließen.“

Trotz dieser Nachteile zählen Modellversuche zu den wissenschaftlich und technisch exaktesten Beratungsverfahren. Sie werden in unterschiedlichsten Bereichen eingesetzt: Methanoltreibstoff für Kraftfahrzeuge, das Sonnenhaus, neue Waffensysteme, Schulversuche, die überbetriebliche Ausbildung im Agrarbereich, die Bekämpfung von Ackerunkräutern, die Folgenutzung von Baggerseen, die Zusammenlegung der Busdienste von Bahn und Post, Schwangerenberatung, Drogen- und Alkoholberatung, Rehabilitations-einrichtungen für Schwerbehinderte, Tagesmütter zur Kleinstkindererziehung, etc.

Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen der Industrie

Die Zusammenarbeit staatlicher Stellen mit den Forschungseinrichtungen der Industrie hat heute wohl das größte Gewicht in Forschung, Entwicklung und Beratung. Die staatlichen Stellen betreiben auf diese Weise Innovationsförderung in Bereichen wie der Atomtechnik, der Luft- und Raumfahrt, der Elektronik, der Waffenentwicklung und der Meeresforschung. Die wichtigsten Kooperationsstellen zwischen Staat und Industrie sind das Bundesministerium für Forschung und Technologie und das Bundesministerium für Verteidigung. Die Zusammenarbeit geschieht insbesondere in Form von Beiräten, Projektgruppen, Modellversuchen oder der Entwicklung von Prototypen:

— „Die Personen in den Beiräten sind im allgemeinen leitende Herren der Industrie. Die Beiräte besitzen absolute Autonomie. Wir wollen dort erfahren, welche technischen Entwicklungen z. B. bei AEG erwartet werden

können. Andererseits wollen wir die Vertreter der Industrie über unsere Bedarfslagen informieren.“

— „Wir nennen das Prototypen oder Demonstrationsobjekte. Das wird häufig gemacht, fast alles geht über Pilotprojekte. Das Atomkraftwerk Kalkar z. B. kann als Pilotprojekt betrachtet werden. Man kann an diesem Projekt die Wirtschaftlichkeit dieser Technologie nachweisen.“

— „Projektgruppen übernehmen die Projektführung bei der Entwicklung neuer Waffensysteme. Der Begriff des Projektes bedeutet bei uns grundsätzlich ein Waffensystem.“

Im Rahmen dieser Innovationspolitik übernimmt der Staat häufig das mit den Innovationen verbundene Risiko, das ansonsten eventuell von der Industrie getragen werden müßte. Einige Großprojekte haben allerdings auch durch stärkste staatliche Förderung nicht vermarktet werden können. Ein Beispiel hierfür ist das Flugzeug VFW 614. Ein Beamter formulierte eine beliebte Strategie, staatliche Mittel zur Förderung von Zukunftstechnologien flüssig zu machen: „Dies ist das ‚Cosi-fan-tutte-Argument‘: Die Amerikaner machen's, die Russen machen's, wir müssen's auch machen. Dieses Spiel wird weltweit gespielt.“

Informelle Gespräche

Eine weitere Informationsquelle für die Beamten bilden *informelle Gespräche* mit Experten. Gelegenheiten für diese Gespräche bieten Arbeitessen, Tagungen, Kongresse, Symposien oder auch Kontakte, die sich im Zusammenhang mit Forschungsprojekten ergeben. Interesse an informellen Gesprächen existiert sowohl bei Beamten als auch bei Wissenschaftlern: „Entweder treten die Leute an uns heran oder wir gehen auf manche zu. Letzteres geschieht überwiegend.“

Informelle Gespräche mit Experten können die Transparenz von Themen schnell erhöhen: „Wir rufen die Leute an und sagen, daß sie herkommen sollen. Dann beraten wir einen halben Tag.“ Ein besonderer Vorteil der informellen Gespräche liegt nach Ansicht der Beamten in der Spontaneität, in der hohen Auskunftsbereitschaft der Gesprächspartner und in der Offenheit der Argumentation. Auch der geringe Zeitaufwand, der für diese Art der Informationsgewinnung typisch ist, wurde positiv hervorgehoben.

Als Nachteile der informellen Gespräche gelten die Zufallshäufigkeit, die Unvollständigkeit und die Einseitigkeit der Informationen: „Bei politisch heißen Fragen muß man auf jeden Fall auch die Gegenseite hören. Auf der Basis informeller Gespräche könnte man den Minister blauäugig in eine negative Debatte laufen lassen.“

Eine abweichende Variante informeller Gespräche, die ein innovatorisches Potential enthält, bildet die gezielte Aktivierung der Kritikfunktion dieser Gespräche: „Wir müssen was tun, um nicht in der praktischen Routine zu erstarren. Für die notwendige Kritik am Praktiker ist ein Wissenschaftler recht gut geeignet. Ich hole mir einen solchen Mann, wir gehen zusammen essen, wir diskutieren über die Problematik, wobei ich Kritik an meinen Vorstellungen erwarte.“

Als wichtige *weitere Informationsquellen* außer den eben analysierten Beratungsformen nannten die Beamten Seminare und Kolloquien auf nationaler und internationaler Ebene, sowie Kontakte zur EG oder zur OECD.

Die bisherigen Ausführungen über die einzelnen Beratungsformen der deutschen Bundesministerien bedürfen der Ergänzung durch die Bestimmung ihrer *relativen Effizienz*:

Geschätzte durchschnittliche Effizienz der Beratungsform ³⁾

	durchschnittliches Gewicht
1. Ad-hoc-Gruppen	2.3
2. Informelle Gespräche	2.2
3. Projektgruppen	2.1
4. Gutachten	2.1
5. Zusammenarbeit mit Industrieforschung	2.1 ⁴⁾
6. Kommerzielle Forschungsinstitute	2.0
7. Staatliche Forschungsinstitute	2.0
8. Modellversuche	2.0
9. Längerfristige Kommissionen	1.9
10. Universitätsinstitute	1.8
11. Beiräte	1.6

³⁾ Die Kriterien dieser Einschätzung lauteten:
 sehr effizient (Gewicht 3)
 effizient (Gewicht 2)
 weniger effizient (Gewicht 1)
 nicht effizient (Gewicht 0)

⁴⁾ Diese Kategorie wurde in den Gesprächen nicht benutzt. Entsprechende Hinweise der Beamten (n = 9) ermöglichten jedoch die Bestimmung des angeführten Schätzwertes.

Ein höheres durchschnittliches Gewicht in dieser Tabelle bedeutet eine höher eingeschätzte Effizienz einer Beratungsform. Die Differenzen zwischen den einzelnen Gewichten sind eher klein; sie reichen allerdings aus, um eine deutliche Rangordnung der einzelnen Beratungsformen herzustellen. Ad-hoc-Gruppen und informelle Gespräche gelten den Ministerialbeamten als die effizientesten Beratungsformen. Aber auch Projektgruppen, Gutachten, die Zusammenarbeit mit der Industrieforschung, kommerzielle Forschungsinstitute, staatliche Forschungsinstitute und Modellversuche werden als effizient eingeschätzt. Etwas unterhalb der Effizienzschwelle liegen die längerfristigen Kommissionen, die Universitätsinstitute und die Beiräte.

Kriterien, die zu einer besonders positiven Bewertung beitragen, sind offensichtlich die Schnelligkeit der Informationsgewinnung, die Praxis- und Politikrelevanz der Ergebnisse und eine relativ leichte Organisierbarkeit des Beratungsvorgangs.

Aus der Sicht der Beamten vollzieht sich wissenschaftliche Beratung innerhalb des Bezugsrahmens der politischen Zielsetzungen und Programme. Die politische Rahmenstruktur liefert entweder Impulse für wissenschaftlich-technische Fragestellungen oder die wissenschaftlich-technischen Möglichkeiten bewirken ein Engagement der politischen Kräfte. Die Tatsache, daß die praktische Umsetzung wissenschaftlich-technischer Erkenntnisse nur im Rahmen politischer Kräftekonstellationen möglich ist, führt dazu, daß in den Bundesministerien neben der wissenschaftlichen Beratung auch die politische Beratung erhebliche Bedeutung hat. Insgesamt besteht die Aufgabe der Ministerialbürokratie wohl auch darin, zwischen den wissenschaftlich-technischen Möglichkeiten und den politischen Bedürfnissen Synthesen und Kompromisse herzustellen. Mit steigender hierarchischer Ebene in der Ministerialbürokratie wird in immer stärkerem Maße versucht, die wichtigsten Elemente spezifischen Fachwissens mit den gegebenen politischen Kräftekonstellationen in Einklang zu bringen.

Jeder Beamte, der sich mit einem wissenschaftlich-technischen Thema befaßt, versucht von Anfang an, die wahrscheinlichen Reaktionen der relevanten politischen Kräfte aufzuspüren: In welchem politischen Kontext sind wissenschaftlich-technische Möglichkeiten nutzbar? Wer muß überzeugt werden, welche politischen Gruppen müssen gewon-

nen werden, um eine wissenschaftlich-technische Möglichkeit zu realisieren?

Je nach der Thematik und nach der hierarchischen Position des Beamten müssen etwa folgende Personen oder Gruppen bei der Aktivierung eines Programms „mitziehen“: der Abteilungsleiter, die Leiter anderer Abteilungen, der Staatssekretär, der parlamentarische Staatssekretär, andere Ressorts, der Minister, der Sachverständige einer Fraktion, die gesamte Fraktion, die Beamten der Länder, die Politiker der Länder, der Bundesrat, spezifische Interessengruppen, die Vertreter der öffentlichen Meinung.

Um politische Beratung bereits in der Frühphase von Programmen zu erhalten, versuchen die Ministerialbeamten, relevante Stellungnahmen der organisierten Interessen anzuregen. Kontaktiert werden dabei beispielsweise Wirtschafts- und Industrieverbände, Berufsverbände, Gewerkschaften, Umweltverbände, Bürgerinitiativen, Jugend- und Familienverbände, Wissenschaftsorganisationen, Industriekonzerne, Verbraucherverbände, kommunale Spitzenverbände. Der überwiegende Teil der politischen Beratung der Ministerialbürokratie bezieht sich auf die Artikulation von Wirtschaftsinteressen. Politische Beratung und interessengebundene Einflußnahme sind hier im wesentlichen identisch. Politische Beratung vollzieht sich, im Gegensatz zur wissenschaftlichen Beratung, häufig nicht ohne Konflikte oder Ausübung von Druck.

Die Verbände nehmen auf die Ministerialbürokratie direkten Einfluß. Dabei werden insbesondere die höheren Ränge durch Briefe und persönliche Vorsprachen mit den Anliegen der Verbände konfrontiert.

Auch in indirekter Weise üben Verbände Einfluß auf die Ministerialbürokratie: „Dies geschieht über Abgeordnete des Bundestages, die sich für bestimmte Interessen verwenden. Das ist wohl der effizienteste Einfluß. Der Abgeordnete schreibt einen Brief, die Vorlage wird im Bundestag verzögert, man setzt sich im Ausschuß für Änderungen ein. Beispielsweise beim Arzneimittelrecht, da wurde geschossen aus allen Rohren.“ Auch die Mobilisierung der öffentlichen Meinung gehört zum Inventar der Verbände, Einfluß auf die Ministerien zu nehmen.

Die häufigste Reaktion der Ministerialbürokratie auf unerwünschte Beratungs- oder Beeinflussungsversuche ist die sachlich-rationa-

le Argumentation. Wissenschaftlich-neutrale Ergebnisse sind dabei wichtige Hilfen. Die Möglichkeit, Bündnispartner für die Unterstützung der eigenen Argumente zu aktivieren, haben auch die Beamten. Der Beamte versichert sich der Unterstützung des Vorgesetzten, des Ministers, der Abgeordneten oder geeigneter organisierter Gegenkräfte. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit oder Hinweise auf unzumutbare Kosten alternativer Lösungen können gleichfalls der Abwehr unerwünschter Einflußnahmen dienen.

Ein Beispiel für eine solche ‚abgestufte Verteidigung‘ lieferte ein Beamter ganz spontan: „Erstens: Sachargumente dagegenhalten. Zweitens: Finanzargumente anführen. Drittens: Neutralisierung durch übergeordnete Gesichtspunkte.“ Ein Beamter, der das Sachgebiet der industriellen Umweltverschmutzung betreute, verwies auf die überraschende Möglichkeit, eine Gegenmacht gegen mächtige Umweltverschmutzer zu initiieren: „Man organisiert Umweltverbände. Wir arbeiten dann mit diesen zusammen. Wir regen die Mitglieder dieser Verbände an, Briefe an uns zu schreiben, dann haben wir brauchbare Argumente.“

Effiziente Politik kann optimal nicht ohne den Rückgriff auf wissenschaftlich-technische Informationen betrieben werden. Die Situationen häufen sich, in denen politische Entscheidungen erst nach intensiven Auseinandersetzungen der Entscheidungsträger mit wissenschaftlichen Expertisen getroffen werden können. Wissenschaftliche Beratung — wenn sie richtig gemacht wird — erhöht die Sicherheit der Entscheidenden und hilft ihnen, bessere Entscheidungen zu treffen. Aber nicht nur die politisch Entscheidenden ziehen einen Gewinn aus der Kooperation der staatlichen Stellen mit der Wissenschaft. Auch die Wissenschaftler lernen im Rahmen dieser Kooperation. Sie lernen aktuelle Forschungsthemen zu definieren und praxisnahe Empfehlungen zu liefern. Nur eine anwendungsbezogene Wissenschaft ist aus politischer oder wirtschaftlicher Sicht effizient und nur die systematische Auseinandersetzung mit den Problemen der praktischen Umsetzung des Wissens kann die politische und wirtschaftliche Effizienz der Wissenschaft erhöhen. Beide, die politisch Entscheidenden und die Wissenschaftler, können aus ihrer Kooperation gewinnen. Mit welchen Kooperationsformen dies möglich ist, sollte dieser Text aufzeigen.

Edzard Schmidt-Jortzig: Bürgerschaftliches Aufbegehren. Zur verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Einordnung von Bürgerinitiativen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/79, S. 3—19.

Die seit dem Ausgang der sechziger Jahre sich entwickelnde Bürgerinitiativbewegung ist nach wie vor in ihren Einzelheiten unübersichtlich. Für ihre Relevanz im Bereich der Verfassung zeigt sie sich jedenfalls als ein Aufbegehren gegen den allmächtigen öffentlichen Apparat und damit als Bewährungsprobe für das tagtägliche materielle und ausreichende Funktionieren von Demokratie in unserer Staatsordnung.

Das Grundgesetz konstituiert für die Bundesrepublik das Prinzip der mittelbaren, repräsentativen Volksherrschaft; Elemente unmittelbarer Demokratie sind bewußt nahezu ausgeschaltet. Diese Regelung entspringt der in kritischer Reflexion der Verhältnisse in Weimar und dem Dritten Reich gewonnenen Einsicht in die ‚Untiefen‘ plebiszitärer Herrschaftsinstrumente. Auch für die repräsentative Demokratie ist jedoch der stete Fluß von Meinungen, Wünschen und Kritikanstößen aus dem Volke zum Parlament als dem Repräsentationsorgan und die dortige Verarbeitung dieser Impulse von essentieller Wichtigkeit.

Zur Förderung und Konkretion jenes Meinungsflusses hat das GG nun die politischen Parteien eingesetzt (Art. 21 I). Ihre Institutionalisierung als ‚notwendige Bestandteile des Verfassungsaufbaues‘ macht sie zum eigentlichen ‚Hüter des Konsenses‘. Bei ihrer Funktionsverwirklichung jedoch haben sich verschiedene Fehlentwicklungen eingestellt. Defizite an innerparteilicher Demokratie, immer lückenhafte Durchsetzung des staatlichen Handlungsapparates, Formen partikulärer Nutzziehung aus der politischen Macht, Schwund an Integrations- und Ausgleichskraft sowie verstärkte Polemik untereinander als Kompensation für tatsächliche Profilmängel sind hierfür vorrangige Merkmale.

Die gegenwärtige Krise der repräsentativen Demokratie ist demnach eine Krise der politischen Parteien. Die Selbsthilfeinitiativen der Bürger stellen in dieser Situation den naheliegenden und bezeichnenden Notbehelf dar, der den Fluß demokratischer Konsensbildung wiederherstellen soll und Anstoß wie Chance zur Gesundung der repräsentativen Demokratie durch Regeneration der politischen Parteien bedeuten könnte.

Peter Waldmann: Elitenherrschaft in einer pluralistischen Demokratie?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/79, S. 20—30

Nach einigen Erläuterungen über Elitenbegriff und Forschungsstand zeigt der Autor eine Reihe von Merkmalen der bundesrepublikanischen Führungsgruppen auf, fragt nach der Vereinbarkeit von Machtelite und Demokratiepostulat des Grundgesetzes und schließt mit kritischen Gedanken über Eliten und Elitenkonzeptionen.

Ausgehend von dem Konzept der Funktionseelite, das den meisten empirischen Forschungen zugrunde liegt, wird ein Porträt der deutschen Führungsschichten entworfen. Es stellt zunächst auf die sozialstatistisch faßbaren Merkmale wie Ausbildung, Alter, Verhältnis der Geschlechter, Konfession, regionale Herkunft und Einkommen ab und wird anschließend durch Ausführungen über Selbstverständnis, Zusammenhalt, Sozialisations- und Karrieremuster abgerundet. Der Autor unterstreicht dabei die Einbindung der Eliten in das gehobene Bürgertum und die Tendenz zur Verbürokratisierung der Elitelaufbahnen.

Im dann folgenden Abschnitt wird das Spannungsverhältnis von Elitenherrschaft und Demokratie am Beispiel der drei Probleme: gesellschaftliche Repräsentativität, demokratische Einstellung und Chancen demokratischer Kontrolle der Führungsgruppen thematisiert. Es wird festgestellt, daß die entsprechenden, aus dem Demokratiegedanken ableitbaren Forderungen an die Führungsgruppen der Bundesrepublik in wesentlichen Punkten eingelöst sind.

Zwei Thesen beschließen den Aufsatz: In der ersten äußert der Autor Bedenken gegen die einseitige Herausbildung einer Funktionseelite, denn einerseits garantiere steigender Leistungsdruck nicht notwendigerweise effektive Leistungssteigerung, zum anderen bestehe die Gefahr, daß die Fähigkeiten zur Erhaltung und Tradierung kultureller Güter verkümmerten. In der zweiten These warnt er vor der Neigung, Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Eliten zu überschätzen, und unterstreicht gleichzeitig die wachsende Bedeutung der Experten aus der ‚zweiten Linie‘.

Klaus Mayer / Roswitha Görgen: Die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/79, S. 31—38.

Effiziente Politik kann heute nicht mehr ohne die Inanspruchnahme wissenschaftlich-technischer Informationen betrieben werden. Die wissenschaftliche Beratung der deutschen Bundesministerien erfolgt in vielfältiger Weise. Die Ministerialbürokratie beschafft sich ihre wissenschaftlichen Informationen aus Beiräten, Kommissionen, staatlichen Forschungsinstituten, kommerziellen Forschungsinstituten, Universitätsinstituten, Projektgruppen, Gutachten, Modellversuchen und auch aus Forschungseinrichtungen der Industrie.

Aus der Sicht der Ministerialbeamten sind insbesondere jene wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen effizient, die sich durch Schnelligkeit der Informationsbeschaffung auszeichnen, die sich leicht organisieren lassen und die außerdem einen hohen Grad an Politikrelevanz aufweisen. Ad-hoc-Gruppen und Netze informeller Gespräche sind nach Ansicht der Ministerialbeamten hoch effizient. Gute Effizienz erbringen Projektgruppen, Gutachten, die Zusammenarbeit mit der Industrieforschung, kommerzielle Forschungsinstitute, staatliche Forschungsinstitute und Modellversuche. Zu den Schlusslichtern der Effizienzskala zählen in der vorliegenden Umfrage die längerfristigen Kommissionen, die Universitätsinstitute und die Beiräte. Selbstverständlich hängt es jeweils von der Themenstellung ab, welche Beratungsform im Einzelfall gewählt wird. Nicht jede Beratungsform ist für jede Themenstellung geeignet.

Wissenschaftler und Praktiker leben in unterschiedlichen Bezugssystemen. Wissenschaftler befassen sich — wenigstens tendenziell — mit der Darstellung der „objektiven Wahrheit“ einer Thematik. Politische Praktiker haben hingegen zumeist mit „subjektiven“ Interessenlagen zu tun. Ihre Aufgabe ist das Management von Interessen. Die politischen Praktiker transformieren deshalb wissenschaftliche Ergebnisse zu Argumenten, die Interessenlagen unterstützen sollen. Diese Argumente sollen helfen, erwünschte Entwicklungen anzuregen und zu fördern oder unerwünschte Entwicklungen zu bremsen oder abzuwehren. Wissenschaftliche Beratung erhöht im allgemeinen die Sicherheit der Entscheidenden und hilft ihnen, bessere Entscheidungen zu treffen.

Aber nicht nur die politisch Entscheidenden ziehen einen Gewinn aus ihrer Kooperation mit der Wissenschaft. Auch die Wissenschaftler lernen im Rahmen dieser Kooperation. Sie lernen aktuelle Forschungsthemen zu definieren und praxisnahe Empfehlungen zu geben. Durch solche Übung werden auch sie effizienter.