

# Typen der Selbstverwaltung

Von

Heinz Kloss-Kiel

*Inhaltsverzeichnis:* Vorbemerkung S. 69 — 1. Öffentlichrechtliche und privatrechtliche Selbstverwaltung S. 70 — 2. Genossenschaftliche und ungenossenschaftliche Selbstverwaltung S. 73 — 3. Regionale und funktionale Selbstverwaltung S. 74 — 4. Selbstverwaltung mit haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitern S. 76 — 5. Dezentralisierte und zentralisierte Selbstverwaltung S. 77 — 6. Selbstverwaltung durch Leistungsnehmer und Leistungsgeber S. 79 — 7. Personengetragene und verbandstragene Selbstverwaltung S. 82 — 8. Selbstverwaltung mit präsidentialer und mit kollegialer Spitze S. 83 — 9. Rahmenverwaltung und Leistungsverwaltung S. 83 — 10. Selbstfinanzierte und fremdfinanzierte Selbstverwaltung S. 85 — 11. Staatsbehördliche und außerbehördliche Selbstverwaltung S. 86 — 12. Dem Staate untergeordnete und dem Staate nebengeordnete Selbstverwaltung S. 88 — 13. Echte und unechte Selbstverwaltung S. 90 — Nachwort S. 92

## Vorbemerkung

Drei große Aufgaben kann die Selbstverwaltung im Rahmen unserer Gesellschaft erfüllen:

Eine verwaltungsmäßige Aufgabe, indem sie es möglich macht, daß bestimmte Verwaltungsaufgaben arbeitsteilig von den mit ihnen am besten vertrauten Menschen und Gruppen übernommen werden, während heute allzuoft staatliche Zentralstellen als allzuständig herangezogen und damit überfordert werden.

Eine politische Aufgabe, indem sie übermäßigen Machtballungen entgegenwirkt, insbesondere auch einer einseitigen Machtanhäufung in den Händen des Staates zugunsten einer Gewaltenteilung, die man, um sie von der „klassischen“ Gewaltenteilung deutlich zu unterscheiden, vielleicht als Machtspaltung bezeichnen kann.

Eine volkspädagogische Aufgabe, indem sie den Menschen hilft, durch praktische Erziehung zum Selbertun und zum Gemeinschaftsdenken selbständigere, reifere und innerlich ausgefülltere Persönlichkeiten zu werden.

Arbeitsteilung, Machtspaltung, Erziehung zu gemeinschaftsbezogener Eigeninitiative — diese unscheinbaren Worte bezeichnen gewaltige

Aufgaben. Ihnen kann die Selbstverwaltung nur dann gerecht werden, wenn ihr Formenreichtum voll erkannt und ausgenutzt wird.

Die Aussprache über die Selbstverwaltung wie auch die praktische Verwirklichung der Selbstverwaltungs-idee leiden zuweilen darunter, daß ihren Gegnern wie ihren Freunden nicht alle denkbaren Formen der Selbstverwaltung gegenwärtig sind und daß sie daher unterschätzen, in welchem Umfange man sie anwenden und ausgestalten könnte.

Es soll nun versucht werden, in zwölf Gegenüberstellungen die Haupttypen der Selbstverwaltung zu kennzeichnen. Die Aufzählung mag auf den ersten Blick abstrakt und schematisch wirken. Doch handelt es sich gerade nicht um abstrakte Denkkategorien, sondern um den Versuch einer vorläufigen Skizze zu einer umfassenden Phänomenologie der Selbstverwaltung.

### 1. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Selbstverwaltung

Die erste wichtige Unterscheidung, die wir zu treffen haben, ist die zwischen der öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltung und der privatrechtlichen Selbstverwaltung oder „Selbsthilfe“<sup>1</sup>.

Die letztere wird nun freilich von den meisten Verwaltungsrechtlern gar nicht als „Selbstverwaltung“ anerkannt, weil alle Verwaltung für sie gleichbedeutend ist mit der Ausübung öffentlich-rechtlicher Funktionen. Indessen liegt diesem Aufsatz nicht eine juristische, sondern eine soziologische Betrachtungsweise zugrunde. Auf den Soziologen aber wirkt die Grenze zwischen öffentlich- und privatrechtlichen Anstalten verschwommen und künstlich. Man weiß, wie undeutlich z. B. die Trennlinie zwischen berufsständischen Kammern von nur privatrechtlicher und solchen mit öffentlich-rechtlicher Geltung — etwa zwischen Ärzte- und Anwaltskammern — ist. Hörten die Industrie- und Handelskammern, als ihnen die Amerikaner in ihrer Besatzungszone nach 1945 ihren öffentlich-rechtlichen Status nahmen, deshalb auf, Selbstverwaltungsfunktionen auszuüben? Soll man es als Selbstverwaltung bezeichnen, wenn eine staatliche Hochschule sich einer zwar beachtlichen, aber noch immer vielfältig eingeeengten Selbständigkeit erfreut, aber *nicht* als Selbstverwaltung, wenn eine private Hochschule ohne alle diese Einengungen, also in noch wesentlich größerer Freiheit tätig ist? Man stelle sich ein Land vor, in welchem die Re-

<sup>1</sup> In sprachlicher Hinsicht muß man dabei die Selbsthilfe als einmalige Handlung — z. B. die Errichtung eines Damms — unterscheiden von der hier gemeinten Selbsthilfe als ständige Institution wie z. B. der Errichtung einer Deichgenossenschaft. Privatrechtliche Selbstverwaltung bezeichnet den vom wirtschaftlichen Aspekt zu trennenden Verwaltungsaspekt solcher institutioneller Selbsthilfe, soweit diese gemeinnützige oder mindestens gruppennützige Ziele verfolgt.

gierung — wie z. B. um 1800 in USA — fast das gesamte Kultur- und Wirtschaftsleben der privaten Sphäre überläßt; wollte man vielleicht behaupten, in einem solchen Lande mit seiner faktisch vollständigen Autonomie dieser beiden Sphären gäbe es *keine* funktionale Selbstverwaltung?

Tatsächlich ist das Schrifttum auch schon hie und da großzügiger geworden in seiner Abgrenzung der Selbstverwaltung. „Es ist“, schreibt *Köttgen* im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (9, 1956, 223), „heute anerkannt, daß nicht ohne weiteres alle außerhalb des klassischen öffentlich-rechtlichen Bereichs verbleibenden Organisationen bereits summarisch dem Sammelbegriff eines Privatvereins zugeschlagen werden können . . . Es wurde sichtbar, daß es neben privater Geschäftsbesorgung und im Raum des Staates sich bewegender öffentlicher Verwaltung noch eine dritte Möglichkeit gibt.“ Die Bedeutung dieses Problems werde besonders an der staatskirchenrechtlichen Diskussion erkennbar. (Wenn *Köttgen* allerdings der „öffentlich-rechtlichen“ eine „außerstaatliche“ gegenüberstellt, so ist diese Bezeichnungsweise wenig glücklich.)

Das Auge des Soziologen unterscheidet eben im gesellschaftlichen Organismus eine mittlere Sphäre zwischen der staatlichen und der privaten. Als erster hat *Otto von Gierke* sie gesehen und (in einem Vortrag 1902) „sozialrechtliche Sphäre“ genannt. Über ihre genaue Abgrenzung läßt sich streiten; man könnte ihr z. B. die nichtstaatlichen Teile der heutigen öffentlich-rechtlichen und die „öffentlichen“, d. h. deutlich und ausschließlich gemeinschaftsbezogenen Teile der heutigen Privatrechtssphäre zurechnen.

Bei näherer Betrachtung erweist sich eben die Zweiteilung zwischen öffentlich- und privatrechtlichen Selbstverwaltungs-Organisationen als viel zu grob. Man gelangt zu einer Fünfteilung, wobei aber die Übergänge zwischen diesen Haupttypen in der Praxis oft fließend sind:

1. Am einen Pol stehen solche öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die neben den reinen Verwaltungsbefugnissen für ihren räumlichen oder fachlichen Wirkungsbereich auch gewisse gesetzgeberische Befugnisse haben. Hier kann man von wirklicher Autonomie sprechen (nomos heißt auf Griechisch Gesetz, Autonomie ist also das Recht, sich selber Gesetze zu geben).

2. Daran schließen sich jene öffentlich-rechtlichen Körperschaften an, deren Befugnisse rein verwaltender, ausführender Art sind, die also in ihrem Wirken ganz auf einen Rahmen staatlicher Vorschriften angewiesen sind.

3. Einen mittleren Typ verkörpern privatrechtliche Zusammenschlüsse mit exakt umrissenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben (von E. R. *Huber* „beliehene Verbände“ genannt). Hierher gehören

- a) privatrechtliche Einrichtungen, die von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Behörden zur Durchführung bestimmter Aufgaben gegründet wurden, wie z. B. in der Gegenwart die „Deutsche Forschungsgemeinschaft“ und „Inter Nationes e. V.“, in der Vergangenheit (1919) die Technische Nothilfe;
- b) von Privaten gegründete privatrechtliche Einrichtungen, die mit ihrer gesamten Tätigkeit öffentliche Funktionen ausüben, wie z. B. die privaten Ersatzschulen oder die privaten Ersatzkassen;
- c) privatrechtliche Vereinigungen, deren eigentliche Tätigkeit noch als privat gewertet werden kann, die aber von Gesetzes wegen Vertreter in die Organe öffentlich-rechtlicher Körperschaften zu entsenden haben, wie sie z. B. die Gewerkschaften in die Körperschaften der Sozialversicherung oder des Rundfunks delegieren. (Der Jurist W. Bogs spricht hier von „verbandlicher Selbstverwaltung“; präziser wäre vielleicht von „verbandsgetragener Selbstverwaltung“ zu reden.)

4. Daneben finden wir jene privaten Zusammenschlüsse, die keine unmittelbaren öffentlich-rechtlichen Funktionen ausüben, aber fortwährend auf Parlament, Regierung und Verwaltung einzuwirken versuchen, um sie zu bestimmten Maßnahmen zu veranlassen. Sie stellen den Großteil der sogenannten *pressure groups* oder „Quetschverbände“.

5. Und schließlich gibt es auch immer noch Verbände und Anstalten, deren ganzes Wirken sich in der Regel im sogenannten privaten Raum abspielt, was aber keineswegs bedeutet, daß die Aufgaben, die sie erfüllen, nicht von höchstem „öffentlichen“ Interesse sein können.

Die beiden zuletztgenannten Gruppen werden im Schrifttum gewöhnlich als Selbsthilfe-Organisationen bezeichnet. Aber Selbsthilfe, die sich nicht auf Einzelpersonen beschränkt, sondern in verbandhaftem Rahmen und genossenschaftlichem Geiste geleistet wird, ist nicht eine Ergänzung zur Selbstverwaltung, sondern eine besondere Form von ihr — häufig eine Frühform, die später zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung führt.

Im Schrifttum werden privatrechtliche Selbstverwaltung (der allerdings dieser Name gewöhnlich nicht zuerkannt wird) und öffentlich-rechtliche Selbstverwaltung ganz verschieden bewertet. Zum Beispiel wird in einer von F. *Salzmann* 1957 herausgegebenen, anregungsreichen Sammelschrift („Beiträge zur Situation der menschlichen Gesellschaft“) die Autonomie kultureller Einrichtungen — z. B. des Schulwesens — gleichgesetzt mit ihrer Privatisierung. Im katholischen Schrifttum über die berufsständische Ordnung werden umgekehrt die privaten Zusammenschlüsse der Berufsstände vielfach nur als Vor-

oder Frühformen aufgefaßt, die ihren vollen Rang erst in dem Augenblick erhalten, wo sie zu öffentlichen Körperschaften werden. Ich kann mich zu keiner dieser beiden extremen Auffassungen bekennen. Die Bedeutung der Frage darf übrigens nicht überschätzt werden. Eine „staatliche“ Schule in Nordamerika genießt mehr Freiheit in bezug auf Lehrplan, Unterrichtsmethodik usw. als eine „private“ Schule in Brasilien.

## 2. Genossenschaftliche und ungenossenschaftliche Selbstverwaltung

Im Zeitalter der Demokratie sind wir geneigt, die Begriffe der Genossenschaftlichkeit und der Selbstverwaltung als sich nahezu deckend zu empfinden. In der genossenschaftlichen Selbstverwaltung wird die Spitze der Selbstverwaltung berufen von der Masse der Angehörigen der Selbstverwaltungskörperschaft. Aber neben der genossenschaftlich-demokratischen gibt es z. B. eine oligarchische Selbstverwaltung. Ihr Wesen verdeutlicht eine Schilderung von Georg *Schrath* über die Stadt Lüneburg in der nachnapoleonischen Zeit. Lüneburg war damals „ausgestattet mit eigener hoher und niederer Gerichtsbarkeit, mit voller Hoheit über Kirchen- und Schulwesen, mit Bürgermilitär und Stadtsoldaten, mit eigener Polizei und Finanzverwaltung . . . (In dessen) war das Stadtre Regiment die ausschließliche Domäne eines Kreises von Privilegierten, der sich ohne Mitwirkung der Regierten lediglich aus sich selbst ergänzte. Der Magistrat bestand aus vier Bürgermeistern, zwei Syndiken und zehn Senatoren, von denen zwei aus der Kaufmannschaft genommen werden mußten, wogegen die übrigen Magistratsmitglieder kein bürgerliches Gewerbe treiben durften. Sie ergänzten sich durch Zuwahl und entschieden nach freiem Ermessen über die jährliche Umsetzung . . . (d. h.) den turnusmäßigen Wechsel in den Dezernaten. Von einer Vertretung der gesamten Bürgerschaft, geschweige denn der Einwohnerschaft, war keine Rede. Nur bestimmte bevorrechtigte Gruppen hatten die Möglichkeit, sich in den sogenannten Deputationen in bescheidenster Weise am kommunalen Leben zu beteiligen.“ Diese oligarchische ungenossenschaftliche Kommunalverwaltung, so überholt und unerfreulich sie uns heute anmuten mag, ist im Unterschied von der fremdbestimmten des totalitären Staates durchaus als *echte* Selbstverwaltung zu bezeichnen.

Ein charakteristisches Beispiel von oligarchischer Selbstverwaltung bildet die Lenkung der Hochschulen durch die Ordinarien. Die oligarchische Selbstverwaltung kann optisch leicht verwechselt werden mit der (unter 6 zu schildernden) Selbstverwaltung durch die Leistunggeber, da diese in aller Regel eine sehr viel kleinere Gruppe bilden als die Leistungnehmer.

Die oligarchische Selbstverwaltung ist im übrigen wohl die wichtigste, aber nicht eben die einzige Form ungenossenschaftlicher Selbstverwaltung. Eine andere ist z. B. die Selbstverwaltung mit gestuftem Mitbestimmungsrecht (Klassenwahlrecht; Ständeordnung; nationale Kurien), bei der kleine Gruppen zwar nicht die Alleinmacht, aber einen zu ihrer Kopfzahl in keinem Verhältnis stehenden Machtanteil erhalten, jedoch keine Gruppe der Bürger ganz ohne Mitbestimmungsrecht bleibt.

### 3. Regionale und funktionale Selbstverwaltung

Im 19. Jahrhundert hat die öffentliche Meinung bei allen Aussprachen über Selbstverwaltung — und sie rissen seit dem Wirken des *Freiherrn vom Stein* nicht mehr ab — in erster Linie an die Selbstverwaltung der Gemeinden und anderer Gebietskörperschaften gedacht. Träger dieser sogenannten kommunalen Selbstverwaltung sind in erster Linie die politischen Gemeinden selber, in zweiter Linie die Kreisverbände sowie verwandte kommunale Zweckverbände, die für bestimmte Einzelaufgaben, wie z. B. Wasserwirtschaft oder Raumplanung, gebildet werden, in dritter Linie oberhalb der Kreisebene gebildete Kommunalverbände, die auf der Mittelstufe der Verwaltung arbeiten (Regierungsbezirk, Provinz) und deren mögliche Bedeutung heute leider nur in verhältnismäßig engen Fachkreisen richtig gewürdigt wird.

Zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung gehört, daß sie auf gebietlicher (räumlicher) Grundlage durchgeführt wird und daß ihr Aufgabenbereich unter dem in der Bundesrepublik geltenden Universalitätsprinzip sachlich nicht eng begrenzt ist; es fallen darunter heutzutage polizeiliche, soziale, kulturelle und wirtschaftliche und andere Probleme der verschiedensten Art.

In Deutschland hat die kommunale Selbstverwaltung im ganzen 19. und 20. Jahrhundert an entscheidenden Strukturschwächen gelitten, die andere Länder mit gesunderer Gesellschaftsstruktur, wie z. B. England, Skandinavien, die Schweiz vermieden haben. Wenn ich auch nicht so weit gehen möchte wie der Schweizer Anwalt der Gemeindefreiheit, Adolf Gasser, der unsere deutschen Selbstverwaltungseinrichtungen als „durchweg unecht und verfälscht“ bezeichnet, so müssen wir ihm doch zugestehen, daß sie besonders staatsabhängig sind, und daß sie selbst in ihren ureigensten und vom Staat äußerlich nicht angetasteten Zuständigkeitsbereichen stark von obrigkeitsstaatlichem, herrschaftlichem Geiste durchweht sind.

Wie schon angedeutet, verwirklicht sich die kommunale Selbstverwaltung nicht ausschließlich auf der Ebene der Einzelgemeinde. Vielmehr haben wir es mit einer Dreigliederung zu tun:

Einzelgemeinden,  
 kleinräumige Gemeindeverbände:  
     Kreisverbände und Zweckverbände  
 großräumige Kommunalverbände  
     („Landschaften“)

Man wird der Idee der regionalen Selbstverwaltung jedoch nicht gerecht, wenn man nicht sieht, daß sie auch unter- wie oberhalb dieser kommunalen Ebenen verwirklicht werden kann, nämlich durch die Nachbarschaftsidee und durch den Föderalismus. Der Nachbarschaftsgedanke — der als rationales Prinzip wohl auch dem Versuch zugrundeliegt, Großstädte in Stadtteilgemeinden („Quartiergemeinden“) zu gliedern — ist durch Arthur *Mahraun* und seine Gefolgsleute wie Ernst *Maste* und Wolfgang *Lohmüller* verjüngt worden; er zielt darauf ab, den seelischen und praktischen Zusammenhang zwischen den Bewohnern kleinster Gemeindeteile zu stärken und damit auch für den Gesamtstaat neue Kräfte zu mobilisieren. Der Föderalismus will den regionalen Einheitsstaat aufgliedern durch Schaffung leistungsstarker Gliedstaaten, ohne das Wesen des Staatsgefüges als solches anzutasten. So unzulänglich der Föderalismus in dieser Selbstbeschränkung ist, so wenig läßt sich sein ursprünglicher Zusammenhang mit dem Selbstverwaltungsgedanken verkennen; beides entstand aus dem Protest der Teilregion gegen die uniformierende Zentralgewalt und dem Willen zur Bewahrung kleinlandschaftlicher Bräuche und Rechte. Constantin *Frantz* hat durchaus in solch weiteren Zusammenhängen gedacht; er schrieb 1851: „Der Föderalismus begünstigt die Entwicklung des Lokallebens, der Gemeinden, Korporationen und Assoziationen.“

Solche genossenschaftliche Betrachtungsweise erlaubt uns, von Länderföderalismus, Kommunalföderalismus und Nachbarschaftsföderalismus als den drei Ebenen des regionalen Föderalismus zu sprechen. Freilich bleibt offen, ob nicht viele berechtigte Anliegen des Länderföderalismus besser erreicht würden durch einen kräftigen Auf- und Ausbau großräumiger Kommunal- oder Provinzialverbände.

In der modernen Gesellschaft reicht jedoch selbst der radikalste Ausbau der regionalen Selbstverwaltung nicht aus, um den Menschen genügend Freiheitsraum, genügend Möglichkeit zu freiheitlichem Wirken zu schaffen. Nun gab es schon im 19. Jahrhundert Bestrebungen, eine Selbstverwaltung zu schaffen, deren Geltungsbereich nicht gebietlich, sondern *sachlich* abgegrenzt war, die also einen be-

stimmten Sektor der Verwaltung im gesamten Staatsgebiet in die Selbstverwaltung überführen wollten.

Im allgemeinen Sprachgebrauch freilich blieb der Begriff der Selbstverwaltung nach wie vor verknüpft mit dem der Kommunalverwaltung, und erst in der Weimarer Zeit begann sich das zu ändern. Heute erst beginnt die Einsicht zum Gemeingut zu werden, daß es neben dem Problem der gebietlichen oder kommunalen Selbstverwaltung die nicht weniger bedeutsamen Probleme der sachlichen (oder strukturellen, personellen oder funktionalen) Selbstverwaltung gibt, wobei es im einzelnen offen bleibt, ob das *ganze* Kultur- und das *ganze* Wirtschaftsleben mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattet werden soll oder nur einzelne Sektoren.

Und wie über die Breite wird man über die Höhe der Selbstverwaltung verschiedener Meinung sein; während z. B. manche Lehrmeinungen sich damit begnügen, für die Wirtschaft eine verhältnismäßig bescheidene (wiewohl gegenüber dem heutigen Zustand doch recht weitgehende) berufsständische Selbstverwaltung zu fordern, streben andere eine volle Autonomie des Wirtschaftslebens an, die das Recht umfaßt, Preise, Produktionsvolumen und Geldpolitik zu regeln und für Fragen spezifisch wirtschaftlicher Art sogar Bestimmungen zu erlassen, die — gleich ob sie Satzungen, Verordnungen oder Erlasse genannt werden oder gar die äußere Form von privatrechtlichen Verträgen haben —, im Ergebnis Gesetzeskraft haben.

#### 4. Selbstverwaltung mit haupt- und mit ehrenamtlichen Mitarbeitern

Für den *Freiherrn vom Stein* gehörte es zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung, daß sie großenteils von ehrenamtlichen Mitarbeitern getragen wurde, und der moderne Vorkämpfer der kommunalen Selbstverwaltung, Adolf Gasser, wird nicht müde, den Wert einer ehrenamtlichen Mitarbeit zu rühmen. Andererseits läßt sich nicht leugnen, daß die Voraussetzungen für die Selbstverwaltung im Ehrenamt in den letzten 150 Jahren ungünstiger geworden sind, und zwar vornehmlich aus drei Gründen:

1. Die Ausbreitung des demokratisch-genossenschaftlichen Gedankens fordert die Heranziehung von wenigbegüterten Personenkreisen, denen man eine unentgeltliche Mitarbeit nicht zumuten kann;

2. das moderne Leben ist wesentlich komplizierter geworden, als es zur Biedermeierzeit war; in vielen Bereichen, wo noch vor 100 Jahren der gesunde Menschenverstand und die durchschnittliche Lebenserfahrung eines nicht zu jungen, aufgeschlossenen Menschen ausreichte, benötigt man heute die Fachkenntnisse des Spezialisten;



3. die Selbstverwaltung hat sich auf ganz neue Aufgaben ausgedehnt, an deren Einbeziehung ein *Stein* noch nicht dachte, und deren Bewältigung ungeschulten Kräften noch weniger möglich ist als die der „klassischen“ Selbstverwaltungsaufgaben, die sich vornehmlich auf die Aufgaben der Kommunalorganisation als Ordnungsgaranten bezogen.

Man hat daraus hie und da die Folgerung gezogen, die Zeit der ehrenamtlichen Mitarbeit sei eben im Großen und Ganzen abgeschlossen. In manchen Fällen wird man jedoch den Betätigungsraum für ehrenamtliche Kräfte wieder erweitern können, indem man dezentralisiert und dadurch kleinere, übersichtlichere Aufgabenbereiche schafft. Häufiger noch wird man zu dem Ausweg greifen, daß die ehrenamtlichen Mitarbeiter ihrerseits hauptamtliche leitende Fachkräfte anstellen. Sie selber behalten sich die Kursbestimmung („policy-making“) vor, aber die Fachleute kommen zu Worte als Berater, *ehe*, und als Ausführende, *nachdem* der Kurs festgelegt worden ist. In den Vereinigten Staaten findet man dafür interessante Modellsituationen, z. B. in der Beziehung des kursbestimmenden local school board (Laien) zum ausführenden school superintendent (Fachmann).

Ich habe im Vorstehenden das Bild bewußt vereinfacht, indem ich mich auf die Polarität „hauptamtlich — ehrenamtlich“ beschränkte. Aber in Wirklichkeit gibt es mindestens vier vermittelnde Übergangstypen, nämlich

I. die befristete hauptamtliche Mitarbeit; Beispiel: ein Arzt, der für drei Jahre die Leitung einer Ärztekammer übernimmt, darnach aber wie geplant an sein altes Krankenhaus zurückgeht;

II. die nebenamtliche Mitarbeit außerhalb des eigenen Berufes; Beispiel: ein Journalist, der zugleich im Nebenamt der (bezahlte) Schriftführer eines Landesschulbeirats ist;

III. die ehren- oder nebenamtliche Mitarbeit im eigenen Beruf; Beispiel: ein Lehrer, der ehrenamtlich als Bibliothekar seiner Schule oder nebenamtlich als Schriftführer seines Lehrerverbandes tätig ist;

IV. die vielberufene und umstrittene „hauptberufliche“ ehrenamtliche Mitarbeit des hauptamtlichen Verbandsfunktionärs, der von seinen Auftraggebern freigestellt wird für die ständige ganztägige „ehrenamtliche“ Mitarbeit in Selbstverwaltungsgremien (oder in Parlamenten).

## 5. Dezentralisierte und zentralisierte Selbstverwaltung

Die öffentliche Meinung beurteilt das Verhältnis der Dezentralisierung zur Selbstverwaltung ähnlich wie das der Genossenschaftlichkeit; teils verwechselt sie die drei miteinander und hält sie für ein

und dieselbe Erscheinung, teils hält sie sie für unzertrennliche Drillinge. Doch kann es durchaus auch zentralistische Selbstverwaltung geben. Selbst in der Kommunalverwaltung ist sie denkbar, z. B. wenn eine Großstadt ihre Gesamtverwaltung an einer Stelle zusammenfaßt, statt den Vororten und anderen Stadtteilen eine gewisse Eigenverwaltung zu gewähren, oder wenn die Zuständigkeit und Befugnisse des Kreisverbandes wesentlich weiter reichen als die seiner einzelnen Landgemeinden. Noch größer ist die Möglichkeit, die Selbstverwaltung zentralistisch aufzubauen, bei der funktionalen, an keine engen Orts- und Provinzgrenzen gebundenen Selbstverwaltung.

Selbstverständlich besteht aber trotzdem eine echte Urverwandtschaft zwischen den Ideen der Selbstverwaltung und der Dezentralisierung. Das bedeutet, daß beim Aufbau der Selbstverwaltung von zwei gleichguten Lösungen immer die weniger zentralistische vorgezogen werden sollte, da sie „systemgerechter“, d. h. dem Wesen einer freiheitlichen Ordnung gemäßer ist. Aber man darf nicht verkennen, daß in der Gegenwart, im Zeitalter des geschrumpften Raumes, großräumige zentralistische Lösungen nicht selten zweckmäßiger sind als kleinräumige dezentralistische. Seien wir froh, daß die funktionale Selbstverwaltung uns ermöglicht, auch in den Fällen, wo ein gewisser räumlicher Zentralismus unumgänglich ist, nicht vor dem Allheitsstaat zu kapitulieren, sondern wenigstens in fachlicher Hinsicht dezentralistisch vorgehen zu können. Wenn sich z. B. der Länderföderalismus bei uns der Aufgabe, das kulturelle Leben zu pflegen, nicht mehr voll gewachsen zeigt, dann bietet die Selbstverwaltung des Geisteslebens, bietet der funktionale Föderalismus einen besseren Ausweg als die Schaffung eines Bundeskultusministeriums.

Wo die Mitglieder eines Zentralgremiums der Selbstverwaltung eingesetzt werden von örtlichen Körperschaften, bedeutet die Zentralisierung keine unmittelbare Gefährdung der genossenschaftlichen Struktur. Wird hingegen eine solche zentrale Körperschaft ihrerseits zum Träger örtlicher Einrichtungen, so gefährdet das leicht den genossenschaftlichen Gedanken. Man könnte sich denken, daß eine Selbstverwaltungsspitze des Schulwesens, sei es auf Landes-, sei es auf Bundesebene, zum Schulträger für gewisse Anstalten überörtlichen Charakters, z. B. Blinden- oder Taubstummschulen, würde. Es wäre auch zu vertreten, daß sie deren Lehrer beriefe — obwohl die Selbstergänzung durch das jeweilige Lehrerkollegium wohl vorzuziehen wäre. Würde aber versucht, der Selbstverwaltungszentrale die unmittelbare Fachaufsicht und das Ernennungsrecht gegenüber dem Lehrkörper normaler Volks- oder Oberschulen zu gewähren, so entspräche das zwar vielleicht noch dem Buchstaben, aber nur wenig dem Geist einer Selbstverwaltungsordnung.

## 6. Selbstverwaltung durch Leistungnehmer und durch Leistunggeber

Zum Wesen der Selbstverwaltung gehört die Polarität zwischen dem weiteren Kreis derer, die die Arbeitsergebnisse der Selbstverwaltungskörperschaft gleichsam entgegennehmen und dem engeren Kreis der Personen, zu deren ursprünglichem Hauptberuf es gehört, jenen vielen diese Ergebnisse zu erarbeiten und in die Hand zu geben. Ich will diese beiden Gruppen als Leistungnehmer (oder Betreute) und Leistunggeber (oder Betreuer) bezeichnen, wenn auch das Wort „Leistung“ mißverständlich ist, weil es im Zusammenhang dieser Abhandlung in erster Linie Arbeitsvorgänge bezeichnet, während es z. B. im Versicherungswesen sich vornehmlich auf Geldleistungen bezieht.

In demokratischen Ländern ist in Staat und Gemeinden der ursprüngliche Inhaber aller Gewalt grundsätzlich die Gesamtheit der Stimmbürger, also der Leistungnehmer. (Das ist uns heute so selbstverständlich, daß man sich erst klar machen muß, wie wenig selbstverständlich es früher war. Noch 1914 kannte z. B. weder der preussische noch gar der mecklenburg-schwerinische Staat diese Regelung.) Das gilt aber nur für die *Trägerschaft* der Gewalt, für die Legislative. Anders steht es bei ihrer *Ausübung*, bei der Exekutive. Da begegnen wir in der kommunalen Selbstverwaltung (und ebenso in der Staatsverwaltung) der Polarität zwischen den der Exekutive angehörigen Laien als den unmittelbaren Vertretern der Masse der Stimmbürger, und der kleinen Zahl der Berufsbeamten. Die Polarität zwischen dem weiteren Kreis der vorwiegend leistungsempfangenden Laien und dem engeren der leistunggebenden Berufsbeamten führt zu einer ständigen echten Spannung, da es gilt, ein gesundes Gleichgewicht zwischen beiden Kräften zu wahren; weder der Berufsbeamte noch der Laie sind in der Exekutive ganz zu entbehren. Diese Polarität findet sich auch und gerade in den obersten Spitzen der Staatsverwaltung; gab und gibt es doch Minister, die sowohl den allgemeinen Verwaltungsfragen wie den Fachfragen des von ihnen verwalteten Ressorts als Laien gegenüberstehen.

Im Wirtschafts- und Geistesleben begegnen wir als Trägern der Verwaltung sowohl dem weiteren Kreis von vorwiegend empfangend-passiven Leistungnehmern wie auch dem viel engeren Kreis von mehr produktiv tätigen Leistunggebern, nämlich den

**Konsumenten und Produzenten im Wirtschaftsleben<sup>2</sup>,**

<sup>2</sup> Zu den Produzenten gehören neben den sog. Arbeitgebern natürlich auch die Arbeitnehmer. Daß verwirrenderweise mithin „Arbeitgeber“ nicht = „Leistunggeber in der Wirtschaft“ ist, liegt an der Unzulänglichkeit des heutigen Begriffs „Arbeitgeber“.

Laien und Fachleuten im Geistesleben, wobei das wichtigste Beispiel die

Eltern und Lehrer im Erziehungswesen

darstellen. Anders als in der Staats- und Gemeindeverwaltung wirkt sich hier die Polarität nicht nur bei der Ausübung, sondern schon bei der Trägerschaft der Selbstverwaltung aus. Dabei kann als Leitsatz gelten, daß dem Grundsatz der Demokratie in gleicher Weise entsprochen werden kann, wenn die Selbstverwaltung durch den kleineren Personenkreis der Produzenten im Wirtschafts- und der Fachleute im Geistesleben, wie wenn sie durch die Konsumenten und durch die Laien (z. B. im Schulwesen durch die Eltern) ausgeübt wird. Dieser Satz ist keineswegs unbestritten. Zum Beispiel sträubt man sich in USA gegen eine führende Stellung oder auch nur eine gleichberechtigte Mitwirkung der Lehrer in der Schulverwaltung mit dem ausdrücklichen Einwand, es sei undemokratisch, wenn ein so kleiner Personenkreis über die Belange einer viel größeren Gruppe, also z. B. ein Kollegium von 20 Lehrern über die Belange von 400 Elternpaaren bestimmen oder auch nur gleichberechtigt mitbestimmen dürfe.

Demgegenüber ist mit Bestimmtheit festzustellen und aus dem Wesen der Sache heraus klar zu begründen, daß eine Mit- und selbst eine Alleinherrschaft der Produzenten im Wirtschaftsleben und der Fachleute im Geistesleben mit dem demokratischen Prinzip durchaus vereinbar ist. Wenn 50 Hühnerzüchter 5000 Konsumenten mit Eiern beliefern, 50 Lehrer im Auftrag der Eltern 500 Kinder betreuen, dann sind eine Hühnerzüchtergenossenschaft und eine vom Kollegium souverän verwaltete Schule ebenso „demokratisch“ wie eine Verbraucher- und eine Schuleltern- (oder Schulbürger)genossenschaft.

Betrachten wir das Kräfteverhältnis zwischen weiterem und engerem Kreis, Leistungsempfängern und Leistunggebern erst im Wirtschafts- und dann im Kulturleben, so fällt auf, daß der engere Kreis der Leistunggeber im Geistesleben eine noch wesentlich größere Bedeutung besitzt als im Wirtschaftsleben. Es ließe sich z. B. theoretisch vorstellen, daß das Wirtschaftsleben ganz von der organisierten Konsumentenschaft verwaltet würde und die Produzentenorganisationen nur die vollziehenden Organe der allein ausschlaggebenden Konsumentenvertretungen wären. Dagegen wäre eine ähnliche Regelung innerhalb des Kulturlebens nur auf ganz bestimmten Teilgebieten wenigstens theoretisch denkbar, z. B. im Schulwesen, wo Organisationen der Eltern, oder im Rundfunk, wo Genossenschaften der Hörer Träger der Selbstverwaltung sein könnten. In anderen Bereichen des Geisteslebens hingegen ist es schwer, überhaupt Laien-

gruppen ausfindig zu machen, die als Partner, geschweige denn als „Herren“ der Fachleute in Frage kämen.

Freilich muß man da vorsichtig sein mit raschen Behauptungen. Ein Pädagoge hat einmal in einer Broschüre, um zu beleuchten, was für einen Unfug die Mitbestimmung der Eltern im Schulwesen darstelle, davon gesprochen, niemand könne doch z. B. im Ernst Patientenpflegeschaften einrichten wollen, die in den Krankenhäusern mitregierten. Hier muß hingewiesen werden auf die Unterscheidung zwischen aktuellen und potentiellen, zwischen tatsächlichen und möglichen Leistungnehmern. Träger oder Mitträger einer Selbstverwaltung des Schulwesens können beispielsweise entweder die *Schulletern* sein, die gerade schulpflichtige Kinder haben, oder aber die „*Schulbürger*“ (ein Schweizer Ausdruck), d. h. die Gesamtheit der Eltern eines Schulbezirks in ihrer Eigenschaft als ehemalige, gegenwärtige oder künftige Schulletern. Ähnlich haben wir bei den „*Leistungnehmern*“ im Einzugsgebiet eines Krankenhauses zu unterscheiden die jeweils gerade dort behandelten Patienten von der Gesamtheit der Stimmbürger dieses Gebietes in ihrer Eigenschaft als einstige, gegenwärtige oder künftige Patienten. Selbstverständlich kommt als Selbstverwaltungsträger lediglich dieser weitere Leistungnehmerkreis in Betracht. Aber eine genossenschaftlich organisierte Krankenkasse, die einen Arzt anstellt, hat diesem nicht weniger „zu sagen“ als der kollegiale Laienvorstand einer ostschweizerischen Schulgemeinde seinen Lehrern. In manchen Teilen der Welt gibt es auf regionaler, meist dörflicher Grundlage sogenannte Gesundheitsgenossenschaften, in denen sich die Bevölkerung eines Gebiets zum Unterhalt eines Arztes oder eines Krankenhauses zusammengeschlossen hat, und diese Organisationsform ist einer Vollverstaatlichung des Heilwesens gerade unter dem Gesichtspunkt der Selbsthilfe sogar weitaus überlegen.

Trotzdem kann als im Ganzen für das Geistesleben charakteristisch angesehen werden, daß hier der Fachmann gegenüber dem Laien größere Bedeutung besitzt (ganz gleich, ob sich das in der äußeren Organisation entsprechend auswirkt) als im Wirtschaftsleben. Wir kommen so zu folgender Aufstellung:

Staats- und Kommunalwesen:

Übergewicht der Stimmbürger über Berufsbeamte

Wirtschaftswesen:

Gleichgewicht zwischen Produzenten und Konsumenten

Geistesleben:

Übergewicht der Fachleute über die Laien.

Während man in den angelsächsischen Ländern geneigt ist, als Träger der Selbstverwaltung eher zu einseitig die Laien heranzuziehen, wird bei uns diese Möglichkeit unterschätzt; eine starke Voreingenommen-

heit für den Fachmann entspricht bei uns einem nicht minder kräftigen Vorurteil gegen den Laien. Es wird in Deutschland nicht genügend unterschieden zwischen Sachkennern und Fachleuten. Laien, die sich viele Jahre hindurch in der Selbstverwaltung betätigt haben, werden dadurch zwar nicht zu Fachleuten — also z. B. als Elternbeiratsmitglieder nicht zu Lehrern, die selber eine Schulklasse unterrichten könnten — wohl aber nicht selten zu ganz hervorragenden Sachkennern; der Fachmann ist ihnen zwar durch praktische Erfahrungen und durch gründliches Spezialwissen nach wie vor über-, dafür aber zuweilen durch eine gewisse Blickenge und „Betriebsblindheit“ unterlegen.

### 7. Personengetragene und verbandsgetragene Selbstverwaltung

In der Regel wird Selbstverwaltung unmittelbar von Einzelpersonen und ihren Orts- oder Kreiszusammenschlüssen getragen. Bauen sich über den untersten noch weitere Stufen auf, also z. B. über den einzelnen Orts- oder Kreisverbänden ein Landes- und ein Bundeszusammenschluß, so befassen sich diese Zentralorgane mit den gleichen Aufgabebereichen wie die einzelnen Kreisverbände; sie übernehmen denjenigen Teil der Arbeit, der nur auf Landes- oder Bundesebene bewältigt werden kann, wie z. B. die wechselseitige Anregung und Förderung, die Beratung und Beeinflussung von Parlament und Regierung u. s. f. Die eigentlichen Träger der Selbstverwaltung bleiben aber die in ihren Orts- und Kreisverbänden tätig werdenden Einzelmitglieder.

Es kann aber auch vorkommen, daß Selbstverwaltungsorganisationen zu Aufgaben übergeordneter Art herangezogen werden, die nur indirekt, nicht unmittelbar mit ihrem ursprünglichen Aufgabebereich etwas zu tun haben. Zum Beispiel faßt die (privatrechtliche) „Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände“, wie schon der Name andeutet, nicht die einzelnen Konsumenten zusammen, sondern Verbände der Hausfrauen, Mieter, Rentner, Konsumgenossenschaften u. s. f. In den (öffentlich-rechtlichen) Körperschaften des Rundfunks sind nicht die Hörer als solche vertreten, wohl aber große politische (Parteien), kulturelle und wirtschaftliche Zusammenschlüsse, von denen man annimmt, daß sie in ihrer Gesamtheit die ganze Breite der Hörerinteressen zur Geltung bringen. (Wären stattdessen *nur* die politischen oder *nur* die wirtschaftlichen Organisationen beteiligt, so müßte man von einer Fremdverwaltung durch die Politiker oder durch die Wirtschaftler sprechen statt von einer indirekten Selbstverwaltung durch die Hörer.)

Dem Mieter, der einem Mieterverein beitrifft, ist nur in wenigen Fällen bewußt, daß er damit auch die „Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände“ mitträgt; ähnliches gilt vom durchschnittlichen CDU-Mitglied oder Gewerkschafter in bezug auf den Rundfunk. Hier ist vielmehr juristisch *und* psychologisch der Verband, nicht die Einzelperson der eigentliche Träger der Selbstverwaltung. Man wird dieser Art von verbandlicher Selbstverwaltung vor allem — aber nicht ausschließlich — auf der Seite der Leistungnehmer begegnen.

### 8. Selbstverwaltung mit präsidialer und mit kollegialer Spitze

Das klassische Land der kollegialen Verwaltung ist die Schweiz, wo selbst der Bundespräsident nur *primus inter pares* innerhalb des Regierungskollegiums ist, und wo die übergroße Mehrzahl der politischen Gemeinden nicht einen Bürgermeister oder Stadtdirektor an der Spitze haben, sondern einen „Gemeinderat“ genannten Magistrat.

In Deutschland hingegen bildet die kollegiale Verwaltungsspitze die Ausnahme. Da die Führung durch ein Kollegium dazu dient, die Führenden an Toleranz und Teamarbeit zu gewöhnen und den Geführten den Glauben an die Unfehlbarkeit großer Männer abzugewöhnen, ist man berechtigt, ihr für Deutschland eine wesentlich weitere Verbreitung zu wünschen, als sie heute aufweist. Hingegen möchte ich nicht soweit gehen, von der kollegialen Verwaltungsspitze zu sagen, daß sie der präsidialen überall vorgezogen und an ihrer Stelle eingeführt werden müßte. Vor allem im wirtschaftlichen und häufiger noch im kulturellen Bereich wird sich nicht selten die Einmann-Spitze als zweckmäßiger erweisen. Es lassen sich zwei Faustregeln aufstellen, die von vornherein viele Ausnahmen vorsehen: daß eine kollegiale Spitze häufiger im Kommunalwesen sinnvoll ist als im Geistes- und Wirtschaftsleben und häufiger dort, wo die Selbstverwaltung von den Leistungnehmern als dort, wo sie von den Leistungsgebern getragen wird.

### 9. Rahmenverwaltung und Leistungsverwaltung

Natürlich kann man Leistung nicht verwalten. Der Ausdruck „Leistungsverwaltung“ ist eine behelfsweise Abkürzung für eine umständliche Formel, die etwa lauten müßte „derjenige Teil der Verwaltungsarbeit, der *unmittelbar* wichtig für Richtung und Erfolg der Leistung ist“, oder schon etwas kürzer „unmittelbar leistungsbezogene Verwaltung“.

Was damit gemeint ist, wird uns klar, wenn wir uns die Verwaltung einer Wirtschaftshochschule vorstellen, in deren Sekretariat nachein-

ander Verträge über die Anstellung eines neuen Hausmeisters, über den Anbau neuer Hörsäle und über die Anstellung eines neuen Dozenten unterschrieben werden. Die Unterzeichnung des Hausmeistervertrages stellt gleichsam einen „reinen“ Verwaltungsakt dar, von dem weder die wirtschaftliche noch die geistige Entwicklung der Hochschule beeinflußt werden. Der zweite Vertrag ist wirtschaftlichen Inhalts und hat mit der geistigen Linie der Hochschule nichts zu tun. Beide Verträge betreffen den äußeren Rahmen der Hochschularbeit, nicht unmittelbar ihren Inhalt. Von der Anstellung eines Dozenten aber werden stets bedeutsame, und u. U., etwa wenn er eine bisher an der Hochschule unvertretene Lehrmeinung, z. B. eine neuartige Geldtheorie vertritt, revolutionäre Wirkungen auf Richtung und Erfolg der ganzen Hochschularbeit ausgehen. Die Berufung dieses Dozenten gehört zur Leistungsverwaltung.

Die Gegenüberstellung dieser beiden Bezeichnungen deutet auf ein Problem, das vor allem im Geistes- und im Wirtschaftsleben, also im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung Bedeutung hat. Für die vom Staat und den Gemeinden ausgeübte Verwaltung — soweit sie sich auf außerwirtschaftliche und außerkulturelle Aufgaben beschränkt — tritt das Problem von „Rahmen und Inhalt“, oder „Schale und Kern“ zurück, da das Verwalten zugleich Mittel *und* Zweck ihrer Arbeit ist. Im Wirtschafts- und Geistesleben aber ist das Verwalten nicht Zweck, sondern Mittel zum Zweck — und zwar ist es, wie wir eben sahen, ein dreigliedriges Mittel.

Denn im Wirtschaftsleben begegnen wir der gleichen Dreiteilung, die wir eben bei den Hochschulen kennenlernten. Die Ernennung eines neuen Prokuristen beeinflußt unmittelbar den Fortgang der Unternehmensarbeit. Hingegen fallen die Einrichtung einer Werkzeitung oder die Einrichtung einer Lehrwerkstätte eher unter den auch innerhalb des Wirtschaftslebens wirksamen kulturellen Aspekt, und die Anstellung eines Pförtners oder auch manche sozialen Einrichtungen unter die „reinen“ Verwaltungsaufgaben. Wir können also als Rahmenverwaltung bezeichnen

beim Wirtschaftsleben die verwaltungsmäßige Erledigung der kulturellen und der „reinen“ Verwaltungsfragen,  
beim Geistesleben die büromäßige Erledigung der wirtschaftlichen und der „reinen“ Verwaltungsfragen.

Demgegenüber bezeichnen wir als Leistungsverwaltung

im Wirtschaftsleben die die wirtschaftlichen und  
im Geistesleben die die geistigen Leistungen unmittelbar beeinflussende Verwaltungstätigkeit.

Soweit ich sehen kann, ist die praktische Bedeutung dieser Unterscheidung im Geistesleben noch wesentlich größer als im Wirtschafts-



leben. Denn im letzteren ist keine scharfe Grenze zu ziehen zwischen Leistungs- und Rahmenverwaltung, weil auch in der Hierarchie der Mitarbeiter die Trennlinie zwischen Fachleuten und Ordnungshelfern (z. B. Hausmeistern, Putzfrauen) unscharf ist. Von der Putzfrau über un- und angelernte Arbeiterinnen und Arbeiter, über Fach- und Vorarbeiter, Meister u. s. f. bis zur Betriebsleitung gibt es fließende Übergänge. Im Geistesleben hingegen verläuft im allgemeinen eine eindeutiger Scheidelinie zwischen den Personen, die auf Grund ihrer Ausbildung an den *spezifischen* Aufgaben des Betriebes gestaltend mitarbeiten können, und denen, die die Aufgaben von gewiß unentbehrlichen, aber in ihrer Funktion unspezifischen Helfern erfüllen.

### 10. Selbstfinanzierte und fremdfinanzierte Selbstverwaltung

Es bedarf keiner Erörterung, daß es für einen Selbstverwaltungskörper wünschenswert ist, seine Mittel nicht von anderer Seite erhalten zu müssen, sondern sich selber finanzieren zu können, sei es durch Gebühren, Mitgliederbeiträge, Steuern oder wie auch immer.

Doch sollte man die Bedeutung der Selbstfinanzierung nicht überschätzen. Eine weitverbreitete Irrmeinung besagt, die fremdfinanzierte Selbstverwaltungskörperschaft sei zwangsläufig in ihrer Tätigkeit abhängiger und gebundener als eine, die über eigene Geldquellen verfügt. Aber der Satz „wer zahlt, befiehlt“, wird dadurch nicht richtiger, daß er von allen wiederholt und von vielen befolgt wird. Es gibt westdeutsche Städte, die eine Volksbücherei, ein Theater, ein Orchester, ein Museum und ein Krankenhaus finanzieren (oder subventionieren), und die doch den Leitern dieser fünf Einrichtungen in keiner Weise in ihre fachlichen Dispositionen hineinreden, sondern ihnen völlig freie Hand lassen. Hier wird — im Sinne der bekannten Losung Helmut Beckers — von der öffentlichen Hand „die Freiheit finanziert“. Wer wollte behaupten, ein Kommunaltheater sei notwendig weniger frei als ein privates, das sich nach den Wünschen eines geschmacksschwachen Mittelstadtpublikums richten muß oder als eines, das abhängig ist von den Laienlaunen oder der Zinsensucht privater Geldgeber?

Das große Gegenbeispiel in der Bundesrepublik scheint das Schulwesen zu bilden. Hier, so scheint es, ist es eindeutig so, daß der Staat die Schule finanziert und aus dieser Finanzierung (nicht *nur*, aber sicher doch *auch* aus ihr) ein Lenkungsrecht ableitet, das sich auf kleinste Einzelheiten der Lehr- und Stoffpläne, also der geistigen Arbeitsinhalte, erstreckt. Dem ist zweierlei entgegenzuhalten. Das Beispiel trifft nicht auf alle Länder zu. In den Vereinigten Staaten, wo ursprünglich die sogenannten öffentlichen Schulen ganz aus örtlichen

Schulsteuern finanziert wurden, haben in den letzten Jahrzehnten sich zunehmend zunächst die Gliedstaaten und in jüngerer Zeit auch der Bund an der Finanzierung beteiligt, ohne entsprechende Lenkungsrechte zu beanspruchen; vor allem der Bund hat sich bis heute mit Ansprüchen ganz zurückgehalten. Aber selbst in der Bundesrepublik stimmt das Beispiel nicht überall. In einigen Landesteilen bestreitet nämlich nicht der Staat, sondern die Gemeinde den größeren Teil des Schulaufwandes — und zwar überall dort, wo sie außer für die sächlichen Kosten auch noch (durch die sogenannten Stellenbeiträge) für einen Teil der Lehrergehälter aufkommt. In Stuttgart z. B. verhielten sich 1950 kommunaler und staatlicher Schulaufwand wie 58 : 42. Manche kleineren Gemeinden von Baden-Württemberg zahlten einen noch wesentlich höheren Anteil am Schulaufwand (z. B. 1948: Hohensachsen 52 vH, Heimerdingen 78, Ilvesheim 73 vH), ohne daß der Staat sich deshalb auch nur eines Quentchens seines Einflusses begeben hätte.

Eine zweite Irrmeinung zum Finanzierungsproblem ist die, bei Unzulänglichkeit der eigenen Finanzquellen einer Körperschaft sei es notwendig die öffentliche Hand, die aushelfen müsse. In einem ausgezeichneten neueren Buch über Rechtsfragen der Hochschulen heißt es nach einem Hinweis darauf, daß diese unmöglich ihren Finanzbedarf ganz aus eigenen Quellen decken können: „Die Hochschulen sind daher stets notwendige Kostgänger des Staates.“ Aber in Amerika gibt es Hochschulen, die von einer Großstadt-Gemeinde, solche, die von den (dort rein privatrechtlich organisierten) Kirchengemeinschaften und solche, die ganz mit Schenkungsgeld der Wirtschaft finanziert worden sind. Gerade den dritten Typ möchten wir für besonders beachtenswert halten; werden doch in Wirklichkeit auch unsere sogenannten „staatlichen“ Hochschulen indirekt mit Geldern der Wirtschaft unterhalten, die bei uns eben den Umweg über den Staat machen müssen. Im übrigen ist auch bei uns der Gedanke im Vormarsch, Mittel der Wirtschaft durch Schenkungen, zumal Stiftungen, unmittelbar in das kulturelle Leben hineinfließen zu lassen.

## 11. Staatsbehördliche und außerbehördliche Selbstverwaltung

Diese Überschrift klingt zunächst absurd. Bedeutet Selbstverwaltung nicht ihrem Wesen nach die Ersetzung staatlicher durch andere Instanzen?

Die durch staatliche Behörden ausgeübte Selbstverwaltung ist eine außerordentlich verbreitete Erscheinung, die jedoch überraschend wenig in das allgemeine Bewußtsein eingedrungen ist. Sie bildet einen

Sonderfall der öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltung, die sich demnach gliedert in

a) Selbstverwaltung außerhalb der unmittelbaren Staatsorgane (sie gilt gewöhnlich, da von der staatsbehördlichen keine Notiz genommen und die privatrechtliche nicht als echte „Verwaltung“ anerkannt wird, als *die* Selbstverwaltung schlechthin), und

b) Selbstverwaltung im Rahmen der unmittelbaren Staatsverwaltung. Ich erinnere mich, wie ich vor Jahren einmal das nachsichtige Lächeln der anwesenden Juristen hervorrief, als ich in einer Vertreterversammlung von der Möglichkeit staatsbehördlicher (ich nannte sie damals freilich „staatliche“) Selbstverwaltung sprach. Es gibt für sie drei Grundmodelle: die staatliche Behörde, die neben Beamten auch ehrenamtliche Mitarbeiter aufweist; die mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattete, dabei aber nur aus Beamten bestehende Behörde und die als unmittelbares Staatsorgan geltende öffentlich-rechtliche Körperschaft bzw. Anstalt. Die ehrenamtliche Mitarbeit einzelner Bürger in einer im übrigen völlig in die traditionelle Verwaltungshierarchie eingegliederten Behörde wurde durch *Gneist* berührt und spielt als sogenannte „gemischte Selbstverwaltung“ eine erhebliche Rolle im Schrifttum. Fast unbekannt sind hingegen die beiden anderen Grundmodelle, die daher an zwei Beispielen veranschaulicht werden sollen.

Nach dem Hamburger Schulgesetz von 1920 erfolgte die unmittelbare Verwaltung jeder staatlichen Schule „durch den Lehrkörper und den Elternrat“. Zu den Befugnissen des Lehrkörpers — demgegenüber der Elternrat eine mehr ergänzende, z. T. auch nur beratende Funktion hatte — gehörte neben der gesamten laufenden Lehr- und Erziehungstätigkeit auch die Neubesetzung von Lehrstellen und die Wahl des Schulleiters. Wir haben es hier mit einer „Behörde“ zu tun, der gegenüber ihre vorgesetzte Dienststelle nur begrenzte Weisungsbefugnisse besaß; im übrigen war das Kollegium, ohne Rechtspersönlichkeit zu besitzen, praktisch eine Selbstverwaltungskörperschaft.

Ein anderes Modell staatsbehördlicher Selbstverwaltung bildet die rechtlich selbständige Schulgemeinde oder Schulgenossenschaft in großen Teilen der Vereinigten Staaten. Sie ist gleich der politischen Gemeinde eine Verwaltungskörperschaft, gilt aber nach herrschender Theorie als unmittelbares Staatsorgan, das im Gegensatz zur kommunalen Körperschaft nicht bloß die Interessen der örtlichen Einwohnerschaft vertritt, sondern die der Gesamtbewohnerschaft des Staates. Aus dieser Konstruktion ergab sich ein gewisser Vorrang der Schulgemeinde vor der politischen Gemeinde. Als z. B. eine Großstadtverwaltung die örtliche Schulgemeinde wegen Verletzung der

städtischen Bauordnung verklagte, entschied das Gericht, die Schulgemeinde als staatliche Behörde sei nur an eine staatliche Bauordnung gebunden, nicht an eine städtische. (Natürlich kann man eine solche Schulgemeinde trotzdem nur im übertragenen Sinne als „Staatsbehörde“ bezeichnen.)

Es ist von großem Reiz, sich an solchen Phänomenen klar zu machen, wie sehr sich Staats- und Selbstverwaltung durchdringen können und wie leicht schematisierende Gegenüberstellungen von Staat und Selbstverwaltung uns den Blick für die Fülle des Wirklichen und mehr noch für die Fülle des Möglichen rauben.

## 12. Dem Staate untergeordnete und dem Staate nebengeordnete Selbstverwaltung

Klang die Überschrift des vorigen Abschnittes paradox, so mag die obige provokatorisch klingen, da sie eine Tendenz befürchten läßt, den Staat aufzuspalten und einen Zustand der Anarchie herbeizuführen.

Martin *Buber* hat, mit Recht, darauf hingewiesen, daß die Menschen, die den Staat als Institution ablehnen, in Wirklichkeit nur den herrschaftlich strukturierten Staat meinen, ferner darauf, daß griechisch *anarchia* Herrschaftslosigkeit heiße, aber nicht Regierungslosigkeit (die müßte *akrasia* heißen) und daß kein besonnener Kritiker des *heutigen* Staates eine regierungslose Gesellschaft wolle.

In der Tat kann es sich nicht darum handeln, den sozialen Organismus aufzuspalten, sondern nur darum, ihn so aufzugliedern, daß die Vertreter bestimmter fachlicher Bereiche — zu denken ist vor allem an die Vertreter von Wirtschaft und Geistesleben — von den Angehörigen dieser Bereiche als *solche* gewählt oder berufen werden; und daß sie in Fragen, die ihren fachlichen Bereich angehen, auch nicht von politischen Instanzen, wie z. B. dem Parlament, sondern lediglich von Instanzen der funktionalen Selbstverwaltung, abhängig sind.

Man kann sich den hier gemeinten Staats- und Verwaltungsaufbau leichter verständlich machen, wenn man sich das Wesen einer kollegialen Verwaltungsspitze vor Augen führt. Im Unterschied zur präsidentalen Verwaltungsspitze beruht sie auf dem gleichberechtigten Nebeneinanderarbeiten mehrerer Persönlichkeiten. In einem Lande, wo diese kollegiale Lenkungsform vorherrscht, wie z. B. der Schweiz, finden wir nun auch eine Neigung — die zugleich als eine Fähigkeit und ein Reifezustand aufgefaßt werden kann — mehrere kollegiale Gremien gleichberechtigt nebeneinander arbeiten zu lassen, ohne daß bei Kompetenzüberschneidungen eines dem anderen übergeordnet wäre.

Deutsches Verwaltungsdenken ist durchtränkt von der Vorstellung, es müsse für jede Frage *eine* alleinstehende letzte Instanz geben. Als mir vor Jahren einmal eine kantonale Schulbehörde der Schweiz auf eine Umfrage mitteilte, über den örtlichen Schulhaushalt entschieden zwei kollegiale Gremien, nämlich Gemeindevorstand und Schulvorstand (dort „Gemeinderat“ und „Schulpflege“ genannt) zusammen in voller Gleichberechtigung, fragte ich mit deutscher Bedenklichkeit zurück, wie bei Interessenkonflikten mit den Anforderungen des Gemeindehaushalts der Ausgleich erfolge. Ich erhielt meinen Brief zurück mit dem neben meine Frage gekritzelt Bescheid „im Rahmen des gesunden Menschenverstandes“.

Selbstverwaltung führt zu einer neuen Art des Wechselverständnisses zwischen den Institutionen und den sie tragenden Menschen. Sie läßt in ihnen gleichsam einen neuen Sozialsinn wachsen, den Sinn für schwebende Gleichgewichtsverhältnisse, einen Sinn, der vielleicht mit der künstlerischen Seite der Menschennatur zusammenhängt. Was im schwebenden Gleichgewicht geordnet ist, kann auch leichter geändert und an neue Situationen, neue Bedürfnisse angepaßt werden. Und solche Beweglichkeit, solche gleichsam unverfestigte Formen benötigen wir, um mit der raschen Entwicklung anderer Sphären der Gesellschaft, mit den Wandlungen ihrer wirtschaftlichen, technologischen, politischen Struktur Schritt halten zu können.

Pluralistisch muß die Grundstruktur der menschheitlichen Gesamtordnung werden, auf die wir uns zubewegen. Soll sie nicht zum Welt-Allheitsstaat entarten, so muß das spielende Nebeneinander gleichberechtigter Kräfte ihr Wesen kennzeichnen: das Nebeneinander von Großkulturen, die trotz einheitlicher zivilisatorischer Überformung im eigenen Rhythmus schwingen, das Nebeneinander von Staaten und Ordnungssystemen, die sich in allem von einander unterscheiden dürfen außer in der Ablehnung totalitärer Dauerlösungen, das Nebeneinander von gleichberechtigten Sozialmächten innerhalb des gleichen Volkes, das Nebeneinander gleichberechtigter Forschungs- und Ausdrucksweisen in Wissenschaft und Kunst, ja noch das Nebeneinander gleichberechtigter Persönlichkeiten in vielen, wenn nicht den meisten politischen, kommunalen, wirtschaftlichen, kulturellen Führungsgremien. Die Ansätze zu solchen lockeren Fügungen sind vielerorts bemerkbar; unseren Vätern wäre z. B. das Nebeneinander von Nationalstaat und Montanunion in Westeuropa undenkbar und unerwünscht gewesen; nicht nur ihre patriotischen Gefühle hätten dagegen gemeutert, sondern auch ihre Vernunft, die aus einem „präsidialen“, d. h. im letzten Ursprung monarchistisch orientierten Verwaltungsdenken heraus nicht an ein fruchtbares Nebeneinander hätte glauben können.

In drei Phasen können Selbstverwaltungskörper dem Staate nebengeordnet werden:

*Erste Phase:* Das Recht, Rechtsnormen (Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen) zu erlassen, verbleibt dem Staat; doch unterstehen staatliche Behörden und Selbstverwaltungskörper in gleicher Weise den Gerichten, ähnlich wie z. B. schon heute in der Schweiz die regionalen Selbstverwaltungskörperschaften.

*Zweite Phase:* Die Normen für die der Selbstverwaltung unterliegenden Fragenbereiche können sowohl vom Staat wie von der Selbstverwaltungskörperschaft aufgestellt werden, und zwar entweder im Sinne einer konkurrierenden Kompetenz, wonach jede der beiden Sozialmächte einschlägige Fragen durch Rechtsnormen regeln kann, zu denen die andere ihre Zustimmung nicht zu geben braucht — ähnlich wie heute Bund *und* Länder für arbeitsrechtliche Fragen zuständig sind — oder im Sinne einer gemeinsamen Zuständigkeit, die jede neue Rechtsnorm nur mit Zustimmung des Parlaments und der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft in Kraft treten läßt. Das Selbstverwaltungsorgan dient in diesem zweiten Falle als eine Art Oberhaus, eine Regelung, die der Staatsrechtler Ernst von Hippel 1950 vorgeschlagen hat.

*Dritte Phase:* Die fachlichen Rechtsnormen für die der Selbstverwaltung unterliegenden Fragenbereiche können ausschließlich von der Selbstverwaltungskörperschaft gesetzt werden; dem Staat verbleibt die Gesetzeskompetenz bloß für diejenigen Probleme, die mit der Ordnung des menschlichen Zusammenlebens zusammenhängen. Beispielsweise würde im Bereich der Wirtschaft die Regelung des Kartellrechts als eine spezifisch wirtschaftliche Frage der Selbstverwaltung überlassen bleiben, während für das Arbeitsrecht der Staat mitzuständig zu bleiben hätte. Daneben verbliebe dem Staate selbstverständlich eine generelle Rechtsaufsicht, damit er über die loyale Befolgung aller vom Staat wie von der Selbstverwaltung geschaffenen Rechtsnormen wachen könnte.

### 13. Echte und unechte Selbstverwaltung

Zum Schluß muß die echte Selbstverwaltung abgegrenzt werden gegen die unechte. Diese begegnet uns in zwei Hauptformen: als fremdbestimmte (oder überfremdete) — im Gegensatz zu eigenbestimmter — und als fremdbestimmende (oder überfremdende) Selbstverwaltung.

Echte Selbstverwaltung ist immer eigenbestimmt — natürlich nicht ausschließlich, aber doch in einem hohen und ihr rechtlich garantierten Maße. Als eigenbestimmt können wir Selbstverwaltung bezeichnen, wenn ihre leitenden Persönlichkeiten wirklich von den stimm-

berechtigten Gliedern der sich selbst verwaltenden Gemeinschaft gewählt oder berufen worden und nicht (sei es auch unter Wahrung demokratischer Formen) von außen hineindelegiert sind, und wenn diese Persönlichkeiten die Entschlüsse, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, wirklich in freier Entscheidung und nicht bloß in Ausführung von „oben“ kommender Direktiven fällen.

Unter dem Nationalsozialismus gab es formaljuristisch durchaus noch immer eine kommunale Selbstverwaltung. Da aber deren Amtsträger von außen eingesetzt wurden, und da überdies alle öffentliche Willensbildung nur Ausfluß und Anwendung des Willens von Führer und Partei sein durfte, war jene Selbstverwaltung in Wirklichkeit fremdbestimmt. Dieser Typ einer fremdbestimmten Selbstverwaltung wurde dann auch in vom Dritten Reich unterworfenen Länder exportiert. Der Anspruch des Nationalsozialismus, z. B. in Luxemburg 1940 bis 1944 die Selbstverwaltung wesentlich ausgebaut zu haben, ist formal nicht zu widerlegen, wohl aber durch die den Kern der Sache treffende Feststellung, daß es sich um unechte Selbstverwaltung handelte. Indessen wäre es eine voreilige Vereinfachung zu sagen, bei allen Einrichtungen die in irgendeinem totalitären Staat den Namen „Selbstverwaltung“ tragen, handele es sich um unechte Selbstverwaltung.

Von fremdbestimmender Selbstverwaltung ist zu sprechen, wo eine Selbstverwaltungskörperschaft, bei der an sich durchaus eine echte Selbstverwaltung vorliegt, u. a. einen Arbeitsbereich mitbetreut, der mit ihrem eigentlichen Arbeitsgebiet nichts zu tun hat und von ihm wesensverschieden ist. *Daß* es Grenzüberschreitungen gibt, die zu einer durch echte Selbstverwaltungskörper ausgeübten Fremdverwaltung führen können, ist unbestreitbar. *Wo* nun aber die Grenze im Einzelfalle verläuft, ist in vielen Fällen Sache der gesellschaftspolitischen Grundanschauungen. Ein verhältnismäßig eindeutiger Fall wäre der folgende: Eine Universität (ohne forstwissenschaftlichen Lehrstuhl) verwaltet nebenher einen großen Waldbesitz mit 100 Angestellten und Arbeitern. Die Universität übt auf ihrem eigenen Arbeitsgebiet „echte“ Selbstverwaltung aus; niemand würde aber bei dem ihr angeschlossenen Forstbetrieb von Selbstverwaltung reden. Andere Fälle liegen weniger eindeutig. Einige Befürworter einer Ausbreitung der Selbstverwaltung im Schulwesen haben ihre Kommunalisierung empfohlen. Demgegenüber läßt sich die Ansicht begründen, daß die Verwaltung der Schulen durch die politischen Gemeinden, in denen sie liegen, normalerweise Fremdverwaltung bedeutet und nur dann als Selbstverwaltung gelten kann, wenn sie durch eine von den Stimmbürgern eigens für diesen Zweck gewähltes, dem Magistrat nebengeordnetes Gremium erfolgt.

Es liegt nahe zu fragen, ob es nicht noch einen dritten Bereich „unechter“ Selbstverwaltung gibt, nämlich die Fälle, wo die Rechte der Selbstverwaltungskörperschaft so weit gehen, daß man eigentlich von Selbstregierung sprechen müsse. Dieser Auffassung, für die mithin ein föderalistischer Staatsaufbau „unechte“ Selbstverwaltung bedeutet, läßt sich jene schweizerische Betrachtungsweise entgegenhalten, die keine grundsätzliche Scheidelinie zwischen Selbstverwaltung und Selbstregierung anerkennt und schon bei der Gemeindeautonomie von Selbstregierung zu sprechen bereit ist, wie ja auch die englische Sprache für beides nur einen Begriff *self government* verwendet. Eben diese Betrachtungsweise liegt auch dem zugrunde, was oben über die Möglichkeit einer „dem Staate nebengeordneten“ Selbstverwaltung gesagt wurde.

### Nachwort

Nachdem wir alle die vielen Möglichkeiten echter Selbstverwaltung kennengelernt haben, wollen wir versuchen, an zwei Beispielen zu verdeutlichen, wieviele Möglichkeiten, die Selbstverwaltung zu verwirklichen, es angesichts konkreter Probleme gibt.

*Erstes Beispiel:* Die Selbstverwaltung des Rundfunks kann ausgeübt werden

durch direkte Beauftragte der eine Genossenschaft bildenden Hörer (Leistungsnehmer), ein Weg, der in der Schweiz vereinzelt beschritten worden ist;

indirekte Beauftragte der Hörer, die von den die Hörerbelange repräsentierenden Verbänden entsandt werden (heutige Lösung in der Bundesrepublik);

die im Rundfunk Tätigen als Korporation der Leistungsgeber; Beauftragte der wichtigsten Verbände des Geisteslebens oder seines zentralen Selbstverwaltungsorgans.

*Zweites Beispiel:* Die Volksschullehrer können an eine Schule berufen werden

durch das Kollegium der Schule (kollegiale Schulverwaltung, 1920 in Hamburg eingeführt);

durch Wahl seitens der Eltern, sei es der „Schuleltern“, sei es der „Schulbürger“;

durch einen von der Elternschaft eingesetzten Schulleiter (amerikanische Lösung);

durch ein Zentralorgan der schulischen Selbstverwaltung.

In beiden Beispielen erlauben manche Lösungen ihrerseits verschiedene Abwandlungen; auch lassen sich einige Lösungen miteinander



kombinieren, etwa indem bei der Lehrerberufung die eine Instanz drei Anwärter benennt, die andere einen von diesen auswählt. Darüber, welches von den aufgezählten Verfahren das beste ist, ja, ob nicht einzelne von ihnen rundweg abzulehnen sind, brauchen wir uns an dieser Stelle nicht zu unterhalten. Im Augenblick kommt es nur darauf an, daß der Leser sich klarmache, wieviel Lösungen, die alle beanspruchen dürfen, Selbstverwaltung genannt zu werden, es für ein und dasselbe Organisationsproblem gibt. Die Selbstverwaltung ist ein bißchen wie die Goethesche Urpflanze: Eine urbildliche Idee, deren konkrete Ausgestaltung unzählige Abwandlungen zuläßt. Dem Einwand, man mache es sich reichlich bequem, wenn man in der Selbstverwaltung ein Heilmittel für einen sehr großen Teil der heutigen Sozialschäden erblicke, begegnen wir mit dem Nachweis, daß sie durchaus kein einfach und bequem zu handhabendes Werkzeug ist. Nur ein kompliziertes Instrument kann unserer komplizierten gesellschaftlichen Wirklichkeit gerecht werden.

Wer sich mit Selbstverwaltung anders als in allgemeinen abstrakten oder gefühlstragenen Theorien befassen will, der muß sich die Fülle ihrer Erscheinungsmöglichkeiten vor Auge führen. Erst wenn er diese wenigstens im ungefähren Umriß vor das innere Auge gestellt hat, kann er hoffen, mit den Gegnern des Selbstverwaltungsgedankens erfolgreich zu diskutieren. Diese ergreifen nämlich häufig nur *eine* unter den vielen möglichen Ausprägungen dieser Idee an und übersehen, daß eine andere Ausprägung ihre Bedenken und Einwände gegenstandslos machen würde. Und nur wer die Vielfalt der Möglichkeiten sieht, kann der Gefahr entgehen, nach Art eines totalitären Planers Einheitsschematen für Selbstverwaltungskörper zu entwerfen, statt Lösungen zu finden, die der Vielgestaltigkeit des Lebens gerecht werden.