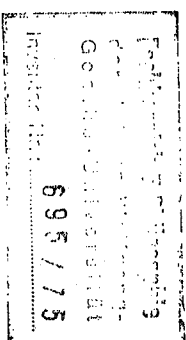


Jürgen Habermas Ludwig von Friedeburg
Christoph Oehler Friedrich Wetz

Student und Politik Eine soziologische
 Untersuchung zum
 politischen Bewußtsein
 Frankfurter Studenten



Luchterhand

Herausgeber
Prof. Dr. Heinz Maus, Marburg-Lahn
Prof. Dr. Friedrich Fürstenberg, Linz-Donau

Redaktion
Dr. Frank Benseler, Neuwied-Rhein

INHALTSÜBERSICHT

VORBEMERKUNG 9

ÜBER DEN BEGRIFF DER
POLITISCHEN BETEILIGUNG 11

1. Politische Beteiligung — ein Wert »an sich«? 13
2. Entwicklung des liberalen Rechtsstaates zum Träger
kollektiver »Daseinsvorsorge« 18
3. Zur Alternative der autoritären oder sozialen Demokratie 34
4. Spielraum und Grenze staatsbürgerlicher Teilnahme am
politischen Leben 49

SOZIOLOGISCHE UNTERSUCHUNG ZUM POLITISCHEN
BEWUSSTSEIN FRANKFURTER STUDENTEN 57

A. Der politische Habitus 59

1. Das politische Verhalten der Studenten im Vergleich
zur Gesamtbevölkerung 59
1. Gruppenspezifische Vorzüge 59
2. Zum Verhältnis von Aktivität, Informiertheit und
politischer Beteiligung 67

II. Typen des politischen Habitus 75

1. Die Unpolitischen 75
2. Die irrational Distanzierten 88
3. Die rational Distanzierten 98
4. Die naiven und reflektierten Staatsbürger 106
5. Die politisch Engagierten 115

III. Zur Interpretation der Habistypen 124

5

3. Auflage 1969.
© 1961 by Hermann Luchterhand Verlag GmbH, Neuwied am Rhein
und Berlin. Einbandgestaltung: Christian Honig. Gesamtherstellung:
Druck- und Verlags-Gesellschaft mbH, Darmstadt.
Printed in Germany, März 1969.

B. Die politische Tendenz	127		ANHANG	
I. Das Urteil über die demokratischen Institutionen	127		I. Chancen politischer Bildung	239
II. Typen politischer Tendenz	131		1. Zur Situation der politischen Bildung	239
1. Das genuin demokratische Syndrom	133		2. Politische Bildung und Allgemeinbildung	254
2. Das formal-demokratische Syndrom	136		3. Der Einfluß des Sozialkundeunterrichts an den höheren Schulen	267
3. Das »autoritäre« Syndrom	140		II. Bemerkungen zur Forschungstechnik	279
4. Die Indifferenzen	144		1. Bemerkungen zur Forschungstechnik der Umfrage über das politische Bewußtsein der Studierenden im Sommersemester 1957 (Hauptstudie)	279
III. Zur Interpretation der Tendenztypen	145		2. Bemerkungen zur Forschungstechnik der Umfrage über die Einstellung der Studierenden zur Demokratie im Wintersemester 1958/59 (Ergänzungsstudie)	314
C. Das Gesellschaftsbild	152		3. Bemerkungen zur Forschungstechnik der Umfrage über die politische Bildung und »Allgemeinbildung« im Wintersemester 1952/53	316
I. Vom Zerfall der politischen Ideologien	152		III. Fragebogen	319
II. Typische Gesellschaftsbilder	165		VERZEICHNISSE	337
1. Das Bild vom absteigenden akademischen Mittelstand	165		Benutzte Literatur	339
2. Das Gesellschaftsbild der inneren Werte	171		Namensverzeichnis	351
3. Das Gesellschaftsbild der geistigen Elite	180		Sachverzeichnis	354
4. Das Gesellschaftsbild der sozialen Gleichheit	186			
5. Das Gesellschaftsbild des nivellierten Mittelstandes	193			
III. Zur Interpretation der Gesellschaftsbilder	199			
1. Verteilung der Gesellschaftsbilder	199			
2. Gruppenspezifische Bedingungen der Studentenschaft	202			
3. Die deutsche Tradition des bürgerlichen Bildungshumanismus; ihr Einfluß auf die Gesellschaftsbilder	212			
IV. Das demokratische Potential	221			
1. Erwägungen zum Realitätsgehalt der Gesellschaftsbilder	221			
2. Verteilung des politischen Potentials	228			

Vorwort zur zweiten Auflage

Die unveränderte Neuauflage dieser Studie zum politischen Bewußtsein Frankfurter Studenten, ein Jahrzehnt nach den empirischen Erhebungen, bedarf einer Erläuterung. War in den fünfziger Jahren schweisssame Anpassung charakteristisch für das Verhältnis der Studenten zu Universität und Gesellschaft, nicht nur in der Bundesrepublik, sondern in allen entfalten Industrielandern, so schockiert gegenwärtig vielerorten studentischer Protest die Öffentlichkeit. Das genuin demokratische Potential einer einst sehr kleinen Minderheit hat sich vergrößert und Resonanz gefunden. Es engagiert sich kritisch gegen eine gesellschaftliche Entwicklung, die Jürgen Habermas in seinen einleitenden Überlegungen zum Begriff der politischen Beteiligung analysiert hat. Im Rahmen dieser theoretischen Überlegungen wurde die Frankfurter Studie zu einem Modell für die empirische Untersuchung des politischen Bewußtseins und Verhaltens von Studenten. Darüber hinaus dürften ihre Befunde nicht nur historischen Wert haben, sondern für eine große Zahl von Studierenden auch heute gelten. Zwar geben sie keinen Aufschluß über die neue Studentenbewegung, wohl aber erhellen sie den Hintergrund, vor dem diese sich abhebt, und die Schwierigkeiten der demokratisch engagierten Minderheit, Raum zu gewinnen an der Universität für politische Bildung und Beteiligung in der Breite. So bezeichnet die Frankfurter Untersuchung auch den Ansatzpunkt für eine Studie über die Studenten der Freien Universität Berlin, die im kommenden Jahr in dieser Reihe erscheinen wird.

Frankfurt am Main, im Sommer 1967

Ludwig von Friedeburg

VORBEREITUNG

Die Studie beansprucht keineswegs, Auskunft über das politische Bewußtsein der Studenten zu geben. Sie beschränkt sich vielmehr auf einen Querschnitt der im Sommersemester 1957 an der Frankfurter Universität Immatrikulierten, 171 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Studentinnen und Studenten wurden in freien Interviews, die sich an einem sorgfältig erprobten Leitfaden orientierten, ausführlich befragt. Der geringe Umfang der Stichprobe erklärt sich, wie bei ähnlichen Untersuchungen, aus Aufwandbeschränkungen im Zusammenhang mit den technischen Erfordernissen intensiver Interviews. Vergleiche zwischen zahlreichen Merkmalsverteilungen dieser Stichprobe und solchen der Grundgesamtheit aller Frankfurter Studenten sowie einer repräsentativen Stichprobe von 550 Studierenden der Frankfurter Universität, die in einer Ergänzungsstudie im Frühjahr 1959 befragt wurden, machen es wahrscheinlich, daß der in der Hauptstudie untersuchte Querschnitt zumindest im Bereich der für die Interpretation wichtigen Größenordnungen ein ausreichend zuverlässiges Abbild der Frankfurter Studentenschaft darstellt.

Wenn im Zuge der Auswertung der Befragungsprotokolle das gewonnene Material auch quantifiziert wurde, so nicht in der Absicht, auf dem Korrelationswege zu unanfechtbar nachgewiesenen Ergebnissen zu gelangen. Die Quantifizierung sollte vielmehr dazu dienen, Strukturzusammenhänge, die sich bei der Analyse der ausführlichen Interviews ergaben, systematisch und kontrolliert zu überprüfen und einen Eindruck von den Größenordnungen der analysierten Gruppen zu gewinnen. Die Befragung war so gehalten, daß die Führung des Gesprächs der Spontanität der Befragten weithin Spielraum ließ, aber doch eine Vergleichbarkeit ihrer Äußerungen an den Stellen des Interviews sicherte, die uns von vornherein im Hinblick auf die Fragestellung als die wichtigsten erscheinen mußten. Wir versuchten, mit unserem Verfahren ein Modell zu geben, wie sich freie und normierte Befragung sowie beschreibende und quantifizierende Auswertung miteinander verbinden können. Anlage, Durchführung und Auswertung der Studien werden in den »Bemerkungen zur Forschungstechnik« am Schluß dieses Bandes ausführlich dargestellt.

Das Frageschema der Hauptuntersuchung ist vor allem von Friedrich Weltz entwickelt worden, der auch die Befragung leitete. Außer ihm

waren Jürgen Habermas und Christoph Oehler mit der Auswertung befaßt. Jürgen Habermas schrieb neben dem theoretischen Entwurf über den Begriff der politischen Beteiligung die Abschnitte über den politischen Habitus und das Gesellschaftsbild; Christoph Oehler den über die politische Tendenz sowie das Kapitel über politische Bildung im Anhang. In allen Phasen der Studie wirkte Ludwig v. Friedeburg mit. Zusammen mit Egon Becker und Christoph Oehler führte er die Ergänzungsstudie durch und verfaßte die Bemerkungen zur Forschungstechnik.

Unser Dank gebührt zunächst den Frankfurter Studenten, die an der Durchführung und Auswertung der Befragungen sich beteiligten, insbesondere Annemarie Schöne, Rudolf Billerbeck, Hans Carle, Gerd Grix und Otwin Massing; darüber hinaus aber auch allen Studierenden der Frankfurter Universität, die, zur Befragung nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, sich bereitwillig und interessiert an der Untersuchung beteiligten.

Frankfurt am Main,
im Sommer 1960

Die Verfasser

ÜBER DEN BEGRIFF DER POLITISCHEN BETEILIGUNG

1. *Politische Beteiligung — ein Wert »an sich«?*

Die Untersuchung über »Student und Politik«, deren Ergebnisse wir vorlegen und deren Implikationen wir nachgehen, bedarf eines theoretischen Rahmens. Nicht bloß darum, weil sie im beschränkten Umkreis einer einzelnen Universität, der in Frankfurt, durchgeführt wurde, und weil ihre Befunde allzu unverbindlich blieben, wenn sie nicht in weitere Perspektiven gerückt würden. Sondern vor allem auch wegen ihres Gegenstandes. Die Studie war subjektiv gerichtet: will sagen, sie hat Ansichten, Verhaltensweisen und durchgehende Haltungen der befragten Studenten zu ermitteln, zu ordnen und zu deuten gesucht. Diese subjektiven Vorfindlichkeiten jedoch sind keineswegs letzte Daten, bei denen sich beruhigen könnte, wer über das Verhältnis von Student und Politik wissenschaftlich etwas ausmachen möchte; sie sind weitgehend von objektiven Verhältnissen produziert. Diese wirken auf die Studierenden, sei es in Gestalt der akademischen Institutionen, sei es gesamtgesellschaftlich ein, und darüber hinaus sind die Studenten selbst, samt ihren Überzeugungen, Neigungen und Attitüden, wie man so sagt, Kinder ihrer Zeit. Nur wer sich des Wechselspiels zwischen der gesellschaftlichen Objektivität und den Subjekten versichert, erwehrt sich der Illusion, institutionelle Probleme heute wären unmittelbar durch die Kenntnis derer zu lösen, welche zu den Institutionen in Beziehung stehen.

Während es nun jede Proportion zu einer begrenzten empirischen Untersuchung sprengte, wenn die objektiven Determinanten des Verhältnisses von Student und Politik behandelt würden, scheint es zumindest möglich, sie in einem Aspekt zu konzentrieren, der das Verhältnis der Studenten zur Politik unmittelbar berührt. Im Mittelpunkt der Studie stand die Frage nach der Anteilnahme der Studierenden an der Politik. Diese Anteilnahme selbst aber läßt sich nur dann beurteilen, wenn man sie den Umständen gegenüberstellt, in denen sie gedeiht oder nicht gedeiht. Wo »Beteiligung« abstrakt, ohne Rückfrage nach der Situation, und ihrem möglichen Sinn in dieser, untersucht wird, gerinnt sie zu einer Art Selbstzweck. Demgegenüber soll versucht werden, grob den Hintergrund zu entwerfen, den die Entwicklungsgeschichte, und die gegenwärtige Lage der 1949 etablierten Demokratie der Bundesrepublik, für eine mögliche politische Beteiligung abgibt. Die politischen Wissenschaften verzichten nach und nach auf eine Ableitung der Demokratie aus Prinzipien, wie sie der klassischen Sozial-

philosophie und der älteren Staatsrechtslehre geläufig war; sie ersetzen den objektiven Sinn der Institutionen durch ihre abstrakten Bestimmungen. Statt etwa vom Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und der Volkssouveränität zu deduzieren, definieren sie Demokratie durch ihren tatsächlichen Apparat. Nach Schumpeter ist sie eine »Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben«¹. Den Staat nunmehr unter dem Aspekt einer Einrichtung politischer Herrschaft zu begreifen, ist fraglos auch ein Fortschritt². Aber die neuere Demokratieforschung bezahlt ihn mit dem Preis einer folgenreichen Beschränkung: Demokratie gilt fortan als eine bestimmte politische Methode; ihre Einrichtungen erscheinen formal als ein System möglichen Gleichgewichts; und am Ende brauchen nur die Gleichgewichtsbedingungen zureichend erkannt zu werden, um den Apparat sachgemäß zu steuern. Diese sozialtechnische Auffassung unterstellt die Demokratie als ein Modell, das sich vom realen Prozeß ihres gesellschaftlichen Ursprungs ablösen und, Anpassungen eingerechnet, auf beliebige Situationen übertragen läßt³.

Zu den Gleichgewichtsbedingungen einer funktionierenden Demokratie gehört auch die Beteiligung der Staatsbürger an der Politik. Bezogen auf Demokratie als ein System möglichen Gleichgewichts, muß sich das optimale Maß der durchschnittlichen staatsbürgerlichen Beteiligung bestimmen lassen. Morris Janowitz etwa kommt zu dem Schluß, daß weitverbreitete Indifferenz den Prozeß der demokratischen Willensbildung zwar behindere — »nicht minder gefährlich wäre aber auch ein Mangel an Apathie«⁴. Die Elastizität des politischen »Markt-

1 Joseph A. Schumpeter: »Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie«, 2. Aufl., Bern 1950, S. 428. Ähnlich hatte R. Thoma schon 1923 von der »Eroberung der staatlichen Betriebsdirektion mit den gesetzlich erlaubten Mitteln des Zusammenschlusses und der Stimmenwerbung« gesprochen. Vgl. Richard Thoma: »Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff«, in: »Hauptprobleme der Soziologie / Erinnerungsgabe für Max Webers«, hrsg. von M. Palyi, 2 Bde., München und Leipzig 1923, Bd. 2, S. 58.

2 Hermann Heller wollte die Staatslehre in diesem Sinne zu einer »Wirklichkeitswissenschaft« machen. Vgl. seine »Staatslehre«, Leiden 1934, S. 37 ff.

3 Diese Auffassung ist prototypisch in den USA entwickelt worden. Literaturhinweise bei S. M. Lipset: »Political Sociology«, in: »Sociology Today«, hrsg. von R. K. Merton et al., New York 1959, S. 81 ff.

4 Morris Janowitz: »Die soziologischen Voraussetzungen der Theorie der Demokratie«, in: »Kühner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie«, Jg. VIII, 1956, S. 357 ff. Zum Thema vgl. Harold D. Lasswell: »The Political Writings«, Glencoe, Ill., 1951; derselbe: »The Analysis of Political Behavior«, London 1947. Für die Auffassung, daß ein gewisses Maß an politischer Apathie für die »Gesundheit« einer Demokratie unerlässlich sei, vgl. auch W. H. Morris Jones: »In Defense of Political Apathy«, in: »Political Studies«, Jg. 1954, S. 25 ff.

tes« verlanget unverbrauchte Reserven, die durch Kompromißvorschläge mobilisiert werden können. »In einer freien Gesellschaft muß das Erziehungssystem auch schöpferische politische Indifferenz hervorbringen, denn nur so läßt es sich vermeiden, daß übersteigerte Parteilichkeit zu Exzessen führt.« So wie hier die wünschenswerte Quantität der Teilnahme aller Staatsbürger am politischen Leben nur im Hinblick auf das Funktionieren eines vorhandenen Systems bestimmt wird, so auch die tatsächliche Qualität der politischen Beteiligung des einzelnen Staatsbürgers. David Riesman nennt dafür drei Kriterien: Aktivität, Informiertheit und Sachverständnis; affektive Bindung ans politische Geschehen¹. Als ein Faktor neben anderen wird politische Beteiligung isoliert, losgelöst von dem, woran man teil hat und worin solche Beteiligung sich erst verwirklicht. Der Formalisierung der Demokratie zu einem Set von Spielregeln entspricht die Festisierung der staatsbürgerlichen Teilnahme am politischen Leben.

Darüber gerät die Idee der Herrschaft des Volkes fast ganz in Vergessenheit; als ob dieser Idee durch den Hinweis darauf Gerechtigkeit widerführe, daß die Identität von Herrschenden und Beherrschten in Gestalt der unmittelbaren Demokratie unter den Verhältnissen eines modernen Flächenstaates utopisch ist. Demokratie, heißt es demgegenüber bei Franz Neumann², ist nicht eine Staatsform wie irgendeine andere; ihr Wesen besteht vielmehr darin, daß sie die weitreichenden gesellschaftlichen Wandlungen vollstreckt, die die Freiheit der Menschen steigern und am Ende vielleicht ganz herstellen können. Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit, und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr. Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein. Wieweit sie sich heute diesem ihrem Begriff annähert, wieweit sich in ihr ein Stück Selbstbestimmung schon verwirklicht; ob sie demokratische oder autoritäre Tendenzen fördert — daran sollte sich das Maß ihres Potentials bestimmen. Zu sehen, daß politische Beteiligung Produkt ist und doch auch selber ein Bedingendes sein kann; daß sie nicht ein Faktor ist, der, mit anderen Faktoren multipliziert, ein Gleichgewicht garan-

1 David Riesman and Nathan Glazer: »Criteria for Political Apathy«, in: »Studies in Leadership«, hrsg. von A. W. Gouldner, New York 1950, S. 505 ff. Anhand dieser Kriterien konstruiert Riesman eine Skala von vier Graden der politischen Beteiligung: »We defined as (1) 'involved' the person who combined high and genuine affect with competence; all others we classified as apathetic. Thus we grouped in the apathetic those (2) whose high affect and low competence indicated an 'indignant' relationship to politics; those (3) who were high in competence and affective, and whom we called 'inside-dopers'; and those low in both affect and competence, whom we called (4) the 'indifferents'«. (A. a. O., S. 537.)

2 Franz L. Neumann: »The Concept of Political Freedom«, in: »The Democratic and the Authoritarian State«, Glencoe, Ill., 1957, S. 193.

tiert, sondern Funktion im schwierigen und ungewissen Prozeß der Selbstbefreiung der Menschheit — das allein bewahrt davor, die Demokratie auf Spielregeln, und auf deren Anwendung die politische Teilnahme zu reduzieren¹.

Gewiß ist in der Organisation der industriellen Gesellschaft der Unterschied von Regierenden und Regierten nicht einfach aufzuheben; aber voreilig ist der Schluß, daß sie sich darum schon bei der Ver selbständigung von politischer Herrschaft zu bescheiden hätte; daß stets einige wenige solche Herrschaft ausüben müßten, sei es im Namen aller, im Namen einiger oder im Namen eines einzigen. In dieser Formulierung Lasswells² wird gerade davon abgesehen, worauf Demokratie abzielt: in dem Maße, in dem mündige Bürger unter Bedingungen einer politisch funktionierenden Öffentlichkeit, durch einstichtige Delegation ihres Willens und durch wirksame Kontrolle seiner Ausführung, die Einrichtung ihres gesellschaftlichen Lebens selber in die Hand nehmen, wird personale Autorität in rationale überführbar. Das würde den Charakter von Herrschaft verändern; und sofern in der Politik immer auch ein Moment von blinder Herrschaft steckt, mahnt die Idee der Demokratie an die Vergänglichkeit des Politischen als solchen. Politik hört in dem Maße auf, eine Sphäre für sich darzustellen, in dem gesellschaftliche Macht die Gestalt rationaler Autorität anzunehmen fähig würde.

Demokratie verwirklichte sich erst in einer Gesellschaft mündiger Menschen; darum ist sie nicht unter beliebigen gesellschaftlichen Voraussetzungen möglich, nicht einmal an bestimmte bloß gebunden — sie ist vielmehr diese freie Gesellschaft selber. Noch die autoritär verformten Einrichtungen, die bis heute relative Freiheiten politisch sichern helfen, haben diese Idee, nämlich die Tendenz zur Realisierung der Demokratie, gleichsam mit ins institutionelle Gehäuse hineingenommen. Das übersehen, wer den demokratischen Prozeß ganz auf seine tatsächliche Gestalt zurückführt und als normativen Anspruch allenfalls den eines funktionierenden Gleichgewichts durchgehen läßt.

1 Otto Stammert vertritt in seinem Überblick über die Politische Soziologie (*Politische Soziologie*, in: *Soziologie / Ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde*, hrsg. von Arnold Gehlen und Helmut Schelsky, Düsseldorf 1955, S. 256 ff.) die gleiche Auffassung: »Beratende Versuche... beachten nicht ausreichend, daß Demokratie nicht nur eine politische Form, ein nach bestimmten Spielregeln vor sich gehender Vorgang der politischen Willensbildung oder eine politische Methode ist, sondern auch ein gesellschaftliches Ziel darstellt und aus eben dieser Zielsetzung eine inhaltliche Festsetzung erwächst. — Die Demokratie schwebt ständig in Gefahr, als formales Reglement der politischen Willensbildung ideell gleichsam einzufrieren.« (A. a. O., S. 262.) Vgl. auch Otto Stammert: *«Gesellschaft und Politik»*, in: *Handbuch der Soziologie*, Stuttgart 1955, S. 530 ff.

2 Lasswell: *The Political Writings*, 2. a. O., S. 444.

Es hängt mit der geschichtlichen Ausgangslage des bürgerlichen Rechtsstaates zusammen, daß die gegenwärtige Demokratie, in welcher faktischen Gestalt sie immer auftreten mag, jene Idee der Demokratie zur einzigen Legitimationsgrundlage hat: sie ist auf das Bewußtsein, daß die Staatsgewalt vom freien und ausdrücklichen Consensus aller Bürger getragen ist, angewiesen. Die parlamentarischen Demokratien des Westens sogar scheinparlamentarische Obrigkeitsregimes wie in Portugal und Frankreich, leben vom Bewußtsein der Staatsbürger, Herrschaft sei durch die vernünftige Selbstbestimmung mündiger Menschen vermittelbar; allesamt müssen sie darauf bedacht sein, auch mit Mitteln der Meinungslenkung, dies Bewußtsein herzustellen und zu erhalten. Hermann Heller formuliert die Schwierigkeit mit dem Satz: »Ihrer Legitimationsgrundlage nach ist die bürgerliche Gesellschaft das herrschaftsfreie Spiel der gleichen Kräfte, kann also im Grunde keinerlei (politische) Herrschaft, am allerwenigsten eine Klassenherrschaft rechtfertigen!«

Zwar steht die Verfassungswirklichkeit des bürgerlichen Rechtsstaats seit je in Widerspruch zur Idee der Demokratie, die zu seiner Ausgangslage gehört, aber stets hat er den Widerspruch in seinem eigenen Rahmen austragen können. In seiner entwickelten Gestalt, die er in den fortgeschrittenen Ländern der westlichen Welt inzwischen angenommen hat, scheint er jedoch durch den Widerspruch dessen, was er seiner Idee nach sein will, mit dem, was er in der Tat ist, immer stärker belastet zu werden. Krisenerscheinungen, wie sie vor kurzer Zeit die klassische Demokratie unseres Kontinents durchgemacht hat, werden heute freilich noch als ein vorübergehendes Ungleichgewicht interpretiert. In einer solchen Auffassung, die Demokratie sozialtechnisch als ein System möglichen Gleichgewichts versteht, wiederholt sich die dem Liberalismus eigentümliche Abwehr historischen Bewußtseins. Freilich hatte die unhistorische Denkungsart einmal eine andere Funktion: Waffe des »aufsteigenden Bürgertums« im Kampf gegen die überlieferten Privilegien der beiden ersten Stände; deren historische Legitimation zerbrach vor der sich geschichtslos dünkenden Vernunft. Heute hingegen wird mit dem historischen Bewußtsein zugleich die Angst vor der Einsicht verdrängt, daß sich in solchen Erscheinungen eine geschichtliche Alternative anmelden könne: daß der bürgerliche Rechtsstaat entweder den liberalen zu einem sozialen Rechtsstaat entfaltet und Demokratie als eine soziale Wirklichkeit — oder am Ende wiederum in die Formen eines autoritären Regimes zurückfällt. Politische Beteiligung jedenfalls gewinnt erst Funktion, wo Demokratie derart als geschichtlicher Prozeß begriffen wird.

1 Heller, a. a. O., S. 116.

2. Entwicklung des liberalen Rechtsstaates zum Träger kollektiver »Daseinsvorsorge«

Bekanntlich findet die bürgerliche Gesellschaft, der es gelungen ist, die kapitalistische Produktionsweise gegen die Kleinwarenproduktion der städtischen Handwerker und eine feudale gebundene Landwirtschaft in großem Maßstab durchzusetzen, in dem Staat ihre angemessene politische Gestalt, der ihr selber weitgehend unpolitisch zu bleiben erlaubt. Lassalle hat dem mit dem Wort vom Nachwächersstaat die berühmte Formel gegeben. Er hat zugleich in dem Vortrag »Über Verfassungswesen« darauf bestanden, die »pouvoirs« der Verfassungstexte als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte zu begreifen. So stand hinter der Exekutive die ungebrochene Staatsapparat der überkommenen monarchistischen Regimes und hinter der Legislative der revolutionäre Dritte Stand, der sich als Nation etablieren und seine Sphäre, die bürgerliche Gesellschaft, dem Staat gegenüber konstituieren will. Wie die liberalen Verfassungen auf die Interessenslage

1 Auch Montesquieu hat den Geist der Gesetze nicht eigentlich von der Gesellschaft, für die er sie entwarf, getrennt. (Vgl. *Martin Drabik*: »Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht«, in: »Faktoren der Machtbildung«, hrsg. von K. D. Bräcker et al., Bd. 2 der Schriften des Instituts für politische Wissenschaften, Berlin 1952.) Das Schema der Gewaltentrennung im berühmten 6. Kapitel des 11. Buches (deutsche Ausgabe: »Vom Geist der Gesetze«, hrsg. von Ernst Forsthoff, Tübingen 1951, 2 Bde.), das für die ersten bürgerlichen Verfassungen (die amerikanischen, die französischen, die belgische) so folgenreich wurde, ist nicht so sehr eine staatsrechtliche Konstruktion, die sich durch logische Stimmigkeit und technische Brauchbarkeit ausweist. Vielmehr liegt ihm eine Interpretation der gesellschaftlichen Lage zugrunde: die Exekutive bleibt dem Monarchen vorbehalten; an der Legislative werden in erster Linie das ökonomisch siegreiche Bürgertum, aber auch, im Rahmen einer zweiten Kammer, der in seinen Privilegien nicht ganz gebrochene Adel, aus dem überdies Montesquieu selber stammt, beteiligt. Nur die dritte Gewalt, das »pouvoir neutre«, wird keinem schichtspezifischen Träger zugewiesen. Es entspricht ihrer Aufgabe, in Unabhängigkeit von allen Gruppeninteressen die Gesetze bloß anzuwenden, wenn Montesquieu sie als »gleichsam nichts (quelque part nulle)« bestimmt und ihr die gesamte Gesellschaft als Rekrutierungsbasis offenhält. Wie sehr der Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts die Kampfsituation des aufsteigenden, aber politisch noch keineswegs überlegenen Bürgertums festhält, wie sehr er noch als eine Art Klassenkompromiß interpretiert werden muß, zeigt die belgische Verfassung von 1831, in der die letzten Montesquieus für das kontinentale Europa exemplarisch verwirklicht wurden: in ihr findet das ökonomisch herrschende, politisch aber nur halb verantwortliche, immer noch auf die feudalen Mächte verwiesene Bürgertum seine staatliche Lebensform. Über die Gesetzgebung, deren Wirksamkeit durch eine unabhängige Justiz garantiert ist, versucht der Dritte Stand die Gesellschaft nach seinen Bedürfnissen zu formieren; Rechtsicherheit durch Berechenbarkeit, aber nicht etwa soziale Gerechtigkeit. Der Ideologie nach ist diese ja durch den Mechanismus des freien Marktes per se garantiert.

eines kapitalistisch produzierenden Bürgertums bezogen waren, ist bekannt. Rechtssicherheit, nämlich die Bindung der Staatsfunktionen an generelle Normen, schützt die im System des bürgerlichen Privatrechts kodifizierten Freiheiten. Die Herrschaft des Gesetzes, wie es heißt, garantiert mit der Privatautonomie, mit Vertrags- und Gewerbe-, Eigentums- und Vererbungsfreiheit die Grundlagen einer Gesellschaft selbständiger Privateigentümer. Staatliche Eingriffe ohne gesetzliche Grundlage sind, ihrem soziologischen Sinn nach, nicht primär darum verwerflich, weil sie naturrechtlich statuierte Prinzipien der Gerechtigkeit verletzen, sondern einfach, weil sie unvorhersehbar wären und darum genau das Maß an Rationalität versägen, das, Max Weber zufolge, als Interesse der bürgerlichen Gesellschaft unabdingbar ist: Produktion und Distribution orientieren sich an der Kalkulation der Profitancen; eine solche Kalkulation setzt aber einen Verkehr voraus, der sich gemäß berechenbaren Erwartungen abspielt¹.

Im demokratischen Staat versuchte das Bürgertum, gegenüber den bestehenden staatlichen Einrichtungen des landesherrlichen Regiments eigene Einrichtungen durchzusetzen. Man kämpfte nicht für den Rechtsstaat als solchen, denn auch der Monarch kann als Gesetzgeber fungieren, wo er bereit ist, seine Befehle an generelle Normen zu binden; man kämpfte für die Kompetenzen des Parlaments, in dem der Dritte Stand als Nation repräsentiert. »Im politischen Kampf gegen eine starke königliche Regierung mußte die Mitwirkung der Volksvertretung als maßgebendes Kennzeichen des Gesetzes immer stärker betont und zuletzt ausschlaggebend werden. Wenn zum Gesetz politisch vor allem die Mitwirkung der Volksvertretung gehört, so erklärt sich die... Umkehrung: Was unter Mitwirkung der Volksvertretung zustandekommt, ist ein Gesetz. Herrschaft des Gesetzes heißt dann Mitwirkung oder schließlich Herrschaft der Volksvertretung.«² Die Trennung der Legislative von der Exekutive gab dem Bürgertum das Recht, die Gesetze, auf Grund deren der Landesherr künftig nur noch in die Eigentumsordnung und den Freiheitsstatus der Bürger eingreifen durfte, auch selber zu machen. Die Trennung der Judikatur von der Exekutive macht schließlich den Richter von dienstlichen Befehlen unabhängig und garantiert, woran der bürgerlichen Gesellschaft alles gelegen ist: die Wirksamkeit und Unverbrüchlichkeit eines Systems von generellen, nach ihrem Willen gesetzten Rechtsnormen.

1 Vgl. Max Weber: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 2 Bde., 4. Aufl., Tübingen 1956, Bd. 2, S. 487 ff.

2 Carl Schmitt: »Verfassungslehre«, Berlin 1928, S. 148.

Die liberale Verfassung ist durchsichtig auf die Interessenlage des Bürgertums bezogen. Der Idee der Demokratie wird sie gleichzeitig nur dann gerecht, wenn sie die materielle Existenz aller Bürger so weit voraussetzt, daß diese von ihren verbrieften Freiheiten tatsächlich und gleichmäßigen Gebrauch machen können¹. Eine Verfassung wie die liberale, deren politische Rechte ökonomisch realisiert werden müssen, hat in der Tat eine Gesellschaft von unabhängigen Bürgern mit gleichmäßig gestreutem Privateigentum zur Voraussetzung; ihnen allen muß die gleiche Chance gegeben sein, vermittle des Marktes ihr Leben zu reproduzieren; wobei der Markt unter den Bedingungen vollständiger Konkurrenz die funktion rationaler Regulierung auch erfüllen muß, die man ihm zuschreibt.

Eine solche Gesellschaft hat es natürlich niemals gegeben². Die liberale Demokratie entwickelte sich in einer durchaus hierarchisch gegliederten Gesellschaft. Die politische Willensbildung blieb faktisch einer Oberschicht vorbehalten. Die reale Basis des liberalen Staates war niemals eine Ordnung konkurrierender Bürger mit gleichen Chancen, sondern eine stabile, wenn nicht durch feudale Privilegien, sondern durch Besitz und Bildung gesicherte soziale Rangordnung. Gleichwohl mußte sich der Dritte Stand in seiner revolutionären Ausgangslage, mit seinem Drängen auf eine liberal-rechtsstaatliche Verfassung der bürgerlichen Gesellschaft, nicht nur zum Repräsentanten der Nation, sondern zur Nation selber erklären: er versteht sich nicht mehr als Stand gegenüber anderen Ständen, sondern als die Gesellschaft, die prinzipiell niemanden ausschließt, die jedem, der die Reproduktion seines Lebens den Gesetzen des Marktes unterwirft, offensteht³. Darum ist das Bürgertum die erste Klasse, die einen klaren Begriff des politisch-sozialen Allgemeininteresses ausbildet, und mit diesem

1 *Hans Rehbahn*: »Zum Problem der sozialen Demokratie«, in: »Gewerkschaftliche Monatshefte«, Jg. VI, 1955, Heft 4, S. 230 ff.

2 »Die Idee des freien Spiels der selbstverantwortlichen Kräfte, des harmonischen Interessenausgleichs durch den freien Markt, sowie der gewaltlosen Konstituierung des Gesellschaftsorganismus durch die sich von selbst einstellende Marktkoordination, diese Ideen sind, soweit sie sich auf die Organisation von Staat und Gesellschaft beziehen, in Wahrheit die grobsten Verhüllungen eines geradezu konträren Zustandes, rechtferdigende Ideologien, die zwar nicht den bewußten Zweck, wohl aber die Funktion haben, der bürgerlichen Gesellschaft ein gutes Gewissen zu verschaffen. Denn die wirkliche bürgerliche Gesellschaft kennt keinen freien Tauschmarkt, keine freie Konkurrenz, keine freie Selbstverantwortung und Selbstbestimmung, sie kennt vor allem keine herrschaftsfreie Formung des Gesellschaftsorganismus durch das freie und gleiche Spiel der Kräfte.« (*Heiler*, a. a. O., S. 112.)

3 »Der ganze Begriff der Gesellschaft im sozialen und politischen Sinne findet seine natürliche Grundlage in den Sitten und Anschauungen des dritten Standes. Er ist eigentlich kein Volksebegriff, sondern innerhalb nur ein Drittstandsbegriff.« (*U. C. Bluntschli*: »Deutsches Staats-Wörterbuch«, Stuttgart 1899, Bd. 4, S. 247.)

das eigene identifiziert. Der liberale Rechtsstaat setzt die Identifikation des Bürgertums mit dem Volk voraus. Der Widerspruch: die Idee der Demokratie zu proklamieren, in gewisser Weise auch zu institutionalisieren; und doch eine Minoritätendemokratie auf der Basis einer sozialen Hierarchie faktisch zu betreiben — ist dem liberalen Rechtsstaat eigenständig. Er charakterisiert auch die demokratische Teilnahme der Staatsbürger am politischen Leben. Diese funktioniert in den klassischen Formen des repräsentativen Parlamentarismus; d. h. sie funktioniert, Max Webers Nachweis zufolge, auf Honorarorenbasis, de iure zum Teil¹, de facto ganz unter Ausschluß der Masse jener Bürger, mit der sich die bürgerliche Gesellschaft doch identifiziert. Obwohl sich im Verlaufe des neunzehnten Jahrhunderts mit der Entfaltung des Klassengegensatzes die Basis des liberalen Rechtsstaates veränderte, blieb er zunächst, was seine Norm verspricht: ein von der Gesellschaft getrennter Staat. Das gilt tendenziell bis zum ersten Weltkrieg, auch wenn der Staat seit dem Wirtschaftskrisen der siebziger und achtziger Jahre und der Abwendung vom Freihandelsystem hier und da, etwa durch die Sozialversicherung in den ökonomisch-industriellen, oder durch die Sozialversicherung in den ökonomisch-sozialen Prozeß eingriff. Im großen und ganzen galt jedoch die als Eigentumsordnung begründete bürgerliche Gesellschaft dem Staat und damit der Verwaltung als vorgegeben. Erst im ersten Weltkrieg werden umfassende Eingriffe des Staates in das System der Güterherstellung und -verteilung notwendig. Seitdem wächst die Interdependenz dieser bislang getrennten Sphären. Der Staat entwickelt sich zum Sozialstaat, die Verwaltung wird, in Forstoffs Worten, vom Ordnungsgaranten zum Leistungsträger. Die Reproduktion der Gesellschaft ist in diesem Stadium nicht mehr durch bloß rechtliche Garantien sicherzustellen, sie bedarf der Balancierung durch staatlichen Eingriff. Der Gesetzgebung und Verwaltung fallen weite Bereiche kollektiver »Daseinsvorsorge« zu; sie übernehmen Funktionen, die bis dahin in privater Hand lagen²; sie können auf dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung, der Kapitalkonzentration und der oligopolistischen Organisation der wichtigsten Märkte, nur bei Strafe des Untergangs dem »freien Spiel der Kräfte« überlassen werden.

1 In England ermöglichte bekanntlich erst die Wahlreform von 1832 dem wohlhabenden Bürgertum eine angemessene Repräsentation im Parlament; in Frankreich garantierte für die Nationalversammlung Ähnliches der erst mit der Julimonarchie 1830 erweiterte Zensus. — Im übrigen vgl. *Max Weber*: »Parteienwesen und Parteiorganisation«, in: »Staatssoziologie«, Berlin 1956, S. 50 ff.

2 *Ulrich Schönerer*: »Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft«, in: »Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler«, Heft 11, Berlin 1954, S. 1 ff.

Gegenüber den traditionellen Ordnungsfunktionen, die der liberale Staat im Innern durch Polizei und Justiz und durch eine sehr behutsam gehandhabte Steuerpolitik; nach außen, gestützt auf die Streitkräfte, durch seine Außenpolitik wahrnahm, erfüllen die neuen interventionistischen Maßnahmen Gestaltungsfunktionen¹; erstens die Aufgabe des Schutzes, der Entscheidung und des Ausgleichs für ökonomisch schwächere Gruppen (Arbeitnehmer, Mieter, Kunden usw.); ferner die Aufgabe, in gewissem Umfang gesellschaftliche Strukturwandlungen, sei es zu vermeiden oder abzumildern (Mittelstraßepolitik), sei es planmäßig herbeizuführen (etwa durch sozialpolitische Eingriffe mit dem Ziel einer nicht nur graduellen Umverteilung des Einkommens), sodann die Aufgabe, den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf (sei es mit den systemkonformen Mitteln der klassischen Konjunkturpolitik; sei es mit systemvariierenden Eingriffen, etwa in die Investitionsentscheidungen) im Gleichgewicht zu halten; und endlich auch die Aufgabe, öffentliche Dienstleistungen zu gewähren (für Erziehung, Gesundheit, Verkehr usw.). In Ausübung dieser Funktionen greift der Sozialstaat, entweder durch Gesetz und Maßnahmen tief in das System der Güterherstellung und -verteilung ein; oder er berätigt sich selbst als Hersteller und Verteiler. Dieser Vorgang ist zudem deutlich am Schicksal des klassischen Privatrechtssystems abzulesen, das sich zusammen mit der von ihm als Sphäre der Privatautonomie geschützten bürgerlichen Gesellschaft, als einer vom Staat getrennten, auflöst².

Eine Sphäre ist entstanden, deren rechtliche Normierung den Privatrechtsaktoren verloren hat, ohne sich den öffentlich-rechtlichen Kategorien reibungslos zu fügen. Gegenüber dem Schlagwort von der Publizierung des Privatrechts hat man mit Recht die Ambivalenz dieses Vorgangs betont, der ebenso Momente einer Privatisierung des öffentlichen Rechts enthält³. Die neuen Entwicklungen, vorab im Arbeitsvertrags-, Betriebsverfassungs-, Miet-, Wohnungs- und Familienvertrags-, Betriebsverfassungs-, Miet-, Wohnungs- und Familienvertrags-

1 W. Friedmann (Law and Social Change, London 1951, S. 298) unterscheidet fünf solcher Funktionen: »They result from the activities of the State: Firstly, as Protector; secondly, as Dispenser of Social Services; thirdly, as Industrial Manager; fourthly, as Economic Controller; fifthly, as Arbitrator.«

2 Vgl. Franz Weickert: »Privatrechtsgeschichte der Neuzeit«, Göttingen 1982, derselbe: »Das Sozialmodell der klassischen Privatrechtsgeschichte und die Entwicklung der modernen Gesellschaft«, Schriftenreihe der juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 3, 1953.

3 Vgl. Hans Huber: »Recht, Staat und Gesellschafts«, Bern 1954, S. 34: »Die Erscheinungen im Grenzgebiet von öffentlichem Recht und Privatrecht entspringen sich meist nicht als bloße Grenzerzeugung, sondern als komplizierte Typenvermengung. Elemente des öffentlichen Rechts und Elemente des Privatrechts werden miteinander bis zur Unkenntlichkeit und Unentwirrbarkeit verzahnt.«

milienrecht — allemal Formen eines entstehenden Sozialrechts — zeigen, in welchem Maße die bürgerliche Gesellschaft heute staatlicher Eingriffe bedarf; diese verändern die Grundlagen nicht nur des Privatrechts, sondern der durch die bürgerlichen Freiheiten des Vertrags, des Eigentums und der Vererbung gesicherten Ordnung selber: die Privatautonomie, einst auf die Verfügung über fungierendes Eigentum gegründet, und darum »originär«, wird zur derivierten; die Rechtswirkung faktischer Vertragsverhältnisse gleicht sich der der klassischen Rechtsverhältnisse an; es ist bereits notwendig, die Rechtswirkung sozialer Tatbestände zu objektivieren, auch wenn sie nicht mehr ausdrücklich auf der Willenserklärung der als autonom gedachten Vertragspartner beruht². Trotz dieser weitreichenden Veränderungen durch staatlichen Interventionismus hat jedoch die Gesellschaft weiterhin die private Verfügung über Produktionsmittel zur Grundlage; der Wirtschaftsprozess regelt sich daher im Prinzip noch gemäß den klassischen Institutionen des Privatrechts; dem entspricht die Aufrechterhaltung der liberal-rechtsstaatlichen Normen. Die Staatsform, die wesentlich die Trennung von Staat und Gesellschaft voraussetzt, wird, obschon diese nicht länger in der alten Weise besteht, auch jetzt noch beibehalten. Obschon nicht mehr dem Staate nach liberalem Modell als unabhängiges Eigenwesen gegenüberstehend, wird die Gesellschaft gleichwohl nicht zu einer politischen im eigentlichen Sinn.

Diese Ambivalenz prägt die Verfassungswirklichkeit. Wir beobachten sie zunächst am Auseinanderfallen der juristischen und der faktischen Betätigung des Parlaments, jener Institution also, in der der liberale Rechtsstaat sein Schwergewicht hatte. Auch jetzt noch ausgestaltet mit dem Gesetzgebungsmonopol, tritt es doch tendenziell zurück hinter der Verwaltung auf der einen und den Parteien auf der anderen Seite. Hier fallen, im Zusammenwirken mit den Interessenverbänden, faktisch die politisch folgenreichen Entscheidungen. In der Verlagerung des Schwergewichts vom Parlament weg auf Verwaltung und Parteien mündet sich die Verflechtung von Staat und Gesellschaft an; denn genau diese beiden Instanzen fungieren als die Transformationsform von Staat zur Gesellschaft (Verwaltung) und umgekehrt von der Gesellschaft zum Staat (Parteien und Verbände). Wie wenig freilich die Verflechtung zu einer Vermittlung wird, die Ge-

1 Diesen Vorgang analysiert Friedmann (a. a. O., S. 34–72) unter dem Titel der »Chancing Functions of Contract«. Die liberale Tendenz »from status to contract« hat sich umgekehrt und führt nun auf vielen Gebieten zu einer Einschränkung der Vertragsfreiheit durch Staatsgarantien.

2 Vgl. dazu Spiros Simitis: »Die faktischen Vertragsverhältnisse«, Stuttgart 1958.

sellschaft vielmehr, bei aller Disposition zu einer politischen, unpolitisch bleibt, und wie sehr dazu eben die beibehaltenen Formen des liberalen Rechtsstaates dienen, zeigt sich am privaten Charakter dieses der öffentlichen Kontrolle ganz entzogenen Vorfeldes, in dem Verbände und Parteien agieren — seine verfassungspolitische Bedeutung hat ihm den eigenen Namen des »vorparlamentarischen Raumes« eingetragen. Die komplementäre Entscheidung zu den wachsenden staatlichen Eingriffen in die Eigentumsordnung, in die Sphäre der Gesellschaft überhaupt, besteht ja darin, daß Entscheidungen, die hier nichtöffentlich, von privaten Gruppen gefällt werden, heute unmittelbar auch die politische Sphäre weit mehr bestimmen müssen als zuvor. Die liberale Rechtsnorm, die, einst die Grundlage bürgerlicher Existenz, das Gewerbe vorm Zugriff des Landesfürsten und seiner Verwaltung schützte, ist in der gegenwärtigen Phase hochgradiger Interdependenz aller gesellschaftlichen Sektoren nicht nur durchlässig geworden für sozialstaatliche Interventionen; unter ihrem Schutz gelingt auch umgekehrt die Einflußnahme organisierter Privatinteressen auf die Staatsorgane. Gesellschaftliche Macht ist heute eo ipso politische. Die Formen des liberalen Rechtsstaates geraten mit gesellschaftlichen Bedingungen in Konflikt, die ihm nicht entsprechen; sind somit Ausdruck und zugleich Befestigung einer Lage, die einerseits die Voraussetzungen einer Staat und Gesellschaft, citoyen und homme versöhnenden politischen Gesellschaft verwirklicht hat, andererseits die Verwirklichung dieser Gesellschaft selbst nicht zuläßt, insofern privat, ohne wirksame öffentliche Kontrolle, über gesellschaftliche Macht einer politisch relevanten Größenordnung verfügt wird. Es werden unpolitische Bürger in an sich politischer Gesellschaft hervorgebracht. Diese Neutralisierung der Staatsbürger geht zusammen mit jener neuen Selbständigkeit, die Verwaltung, Verbände und Parteien gegenüber dem Volk und seiner parlamentarischen Vertretung gewonnen haben.

Die Verwaltung des Sozialstaates kann nicht mehr als bloßer Gesetzesvollzug begriffen werden. Freilich besaß die Verwaltung schon im absolutistischen Regime größere Selbständigkeit als die Justiz. Während der Richter nach dem Gesetz judiziert, entnimmt der Verwaltungsbeamte die Maximen seiner Tätigkeit jenen nur zum einen Teil, zum anderen der eigenen Erfahrung und Einsicht. Die ans Gesetz unmittelbar gebundene Gerechtigkeit weicht den Maßstäben der iustitia distributiva und commutativa¹. Heute kommt ein weite-

res Moment hinzu, das die Selbständigkeit der Verwaltung leicht die Grenze der Verselbständigung überschreiten läßt: sie hat Aufgaben übernehmen müssen, die nicht mehr nur die Rechte einzelner betreffen; und nur solche Eingriffe in Freiheit und Eigentum bedürfen im bürgerlichen Staat strenger Redressatzgebundenheit. Wo die Verwaltung beispielsweise Verkehrsunternehmen, Versorgungsunternehmen, Krankenkassen in eigener Regie führt, folgt sie im allgemeinen nicht einem rechtsatzmäßigen Gebot, sondern eigener Initiative. Sie ist auf den weiten Spielraum des »gestaltenden Ermessens« angewiesen, in dem sie selber zum Hersteller, Händler und Vetterler wird. Dadurch verstärkt die moderne Verwaltung ihre eigentümliche Gewalt. Zunächst gegenüber dem Gesetzgeber: das Parlament versucht vergeblich als ein Sachverständigenratium mit den sachverständigen Beamten zu konkurrieren; es muß sich sogar »ausschußeigene« Fachleute von der Ministerialbürokratie begeben lassen. Dann aber auch gegenüber der politischen Spitze der Verwaltung, der Regierung: das Verwaltungshandeln entzieht sich zunehmend der allgemeinen politischen Programmatik; unterm Mantel sachrationaler Anpassung an die wechselnden Situationen ersetzt es Regierung durch Verwaltung, so daß von Konservativen geradezu über eine »Verdünnung des herrschaftlichen Elements« geklagt wird². Vor allem aber verselbständigt sich die Verwaltung gegenüber dem Staatsbürger, gerade weil er ihr in fast allen Lebensbereichen täglich untersteht. ForsthoFF bestimmt dieses neue Verhältnis als eine Art Dauerkontakt des Bürgers mit dem Staat. Er berührt sich mit diesem nicht mehr nur hin und wieder in Einzelakten, bei Gelegenheit einer Polizeiverfügung oder einer einmaligen Erlaubniserteilung. Darum tritt die dem liberalen Rechtsstaat eigentümliche Technik der Freiheitsverbürgung und Rechtskontrolle, die die Autonomie des einzelnen gegenüber der Verwaltung unterstellt, weithin außer Kraft: »Für den einzelnen kommt es vielfach nicht mehr entscheidend darauf an, im einzelnen Falle, in dem ihm Unrecht geschieht, sein Recht zu erstreiten, sondern diesen Dauerzustand so reibungslos und vorteilhaft wie möglich zu gestalten... man arrangiert sich nach den Regeln des do ut des...³«

Diesem Apparat gegenüber kann der Staatsbürger auch auf dem Wege der Selbstverwaltung nichts mehr ausrichten. Soweit sie juri-

¹ Vgl. Ernst ForsthoFF: »Lehrbuch des Verwaltungsrechts«, München 1955, Bd. I, S. 65.

² Zumal sich die klassische Form der Ministerialverwaltung, eben das Kabinettsystem, das vor 150 Jahren einen so großen Fortschritt bedeutete, heute gegenüber neuen Aufgaben des Sozialstaates als fast unbrauchbar erweist. Daher seine behelfsmäßige Erweiterung durch Gutachterausschüsse, politische, ökonomische, juristische, auch technische Beiräte, das Heer von ghost writers, brain-trusts usw.

³ ForsthoFF, a. a. O., S. 67.

stisch möglich ist, wird sie faktisch durch die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden — und der übrigen Selbstverwaltungskörperschaften — vom Staat, auch durch die unvermeidliche Ausdehnung übergeordneter Planungen in hohem Maße eingeschränkt. Ohnehin scheint die bürgerliche Idee der Selbstverwaltung gegenüber der sozialstaatlichen Verwaltung auf der alten Basis nicht mehr durchgesetzt werden zu können. Dafür mag es bezeichnend sein, daß die letzte umfassende demokratische Selbstverwaltungsreform, nämlich die des Schöpfers der Weimarer Verfassung, Hugo Preuss, in dem Augenblick scheiterte, als die Sozialdemokratie ihrerseits die Pläne Wissells und Möllendorffs für eine Ablösung der Kriegsbürokratie durch eine wirtschaftliche Selbstverwaltung aufgeben mußte.

Gegenüber dem Verwaltungsstaat muß sich der Bürger auf andere Weise behaupten. Das geschieht auf dem Wege über die sogenannten »Verbände«. Das klassische Petitionsrecht, das im siebzehnten Jahrhundert entstand, um den Untertanen gegenüber dem absoluten Landesherrn, wenn schon keinen Schutz, so doch die Chance zu gewähren, gehört zu werden, ist heute noch rechtliche Grundlage der Einflußnahme von Interessengruppen auf Gesetzgebung und Verwaltung. Sie selber gehören rechtlich in die Sphäre, die dem Staatsbürger nach liberal-rechtsstaatlichem Modell als Privatmann vorbehalten bleibt.

1 *Heinrich Heffter*: »Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert / Geschichte der Ideen und Institutionen«, Stuttgart 1920, S. 775; »Diese Idee zielt auf eine vom Staat geregelte und beaufsichtigte aber im wesentlichen von den Betrieben der Unternehmer getragene Planwirtschaft; sie wollte die Kriegswirtschaft ablösen durch eine wirtschaftliche Selbstverwaltung, die durch die Mitwirkung von Vertretern der Arbeiterschaft und der Verbraucher den sozialen Charakter einer Wirtschaftsdemokratie erhalten sollte — Möllendorff knüpfte dabei seinen Selbstverwaltungsgedanken an den Geist der Steinischen Städteordnung an. Eine solche umfassende Neuordnung wäre allerdings weit über die genossenschaftlichen Gebilde der älteren Wirtschaft- und Sozialpolitik, über die Kammern oder die Selbstverwaltung der Arbeitervereine, hinausgegangen. Doch verwirklicht wurden von dem Gesamtplan nur einige Teilinstitutionen, so der Reichshofrat (als Zentralorgan der einzelnen Syndikate der Kohlenbergwerksbesitzer) und der Reichskurator von 1919; ein oberster Reichswirtschaftsrat, aus Unternehmen und Arbeitern gebildet, wurde in der Weimarer Verfassung vorgesehen, aber lediglich zur Begutachtung von Gesetzentwürfen, und er wurde überhaupt nur in einer vorläufigen Gestalt berufen, während die ebenfalls vorgesehenen Bezirkswirtschaftsräte gar nicht ins Leben traten. Am Grundzug der kapitalistischen Wirtschaft änderten auch die volle Anerkennung der Gewerkschaften als der berechtigten Vertreter der Arbeiterinteressen und das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 nichts. Mit den Betriebsräten — bereits der »Neue Kurs« von 1890 hatte ähnliche »Arbeiterausschüsse« einrichten wollen — wurde in den einzelnen Betrieben ein Organ der Arbeiter und Angestellten geschaffen, im Sinne der konstitutionellen Fabrik, die den Absolutismus des Unternehmers einschränken sollte; damit wurde dem Betriebsrat jedoch nur ein Kontroll- und Einspruchsrecht in Personal- und Organisationsfragen des Betriebs gewährt, nicht etwa ein wirklich sozialistisches Mitbestimmungsrecht bei der wirtschaftlichen Leitung des Unternehmens.«

Ihrer faktischen Funktion nach sind sie öffentliche Verbände, juristisch meistens Personen des privaten Rechts. Andere Organisationen verfügen nicht einmal über den Charakter rechtsfähiger Vereine und nehmen gleichwohl teil an der Besetzung öffentlicher, gesetzlich verankerter Positionen¹. Die Gewerkschaften stehen dafür als das bekannteste Beispiel. Auch kaschieren die privatrechtlichen Beziehungen der Verbände untereinander, etwa beim Abschluß eines Gesamtarbeitsvertrages, bloß ihren faktisch öffentlichen Charakter: »Die Funktion der Verbände beim Abschluß eines Gesamtarbeitsvertrages gleicht weniger der Ausübung von Privatautonomie als der Rechtssetzung kraft Delegation; sie sind gesellschaftliche Gesetzgeber.«² Tatsächlich verfügen die Verbände nicht trotz, sondern wegen ihres privaten Charakters, über weitreichende politische Macht. Kirchen, Gewerkschaften, wirtschaftliche Interessengruppen überhaupt üben nicht nur direkten Einfluß auf die öffentliche Meinung aus; unter ihrer Patronage stehen Presse und Rundfunk, stehen ganze Verwaltungszweige; sie sind in Verwaltungsräten, Ausschüssen, Beiräten und Gutachtergremien vertreten, vom Druck auf die Personalpolitik aller Ebenen ganz zu schweigen. Ja der Staat tritt den Verbänden Funktionen ab. Die Gewerkschaften beispielsweise werden seit den zwanziger Jahren in der Sozialversicherung, in der Berufsschulverwaltung, sogar in der Rechtsprechung (Arbeitsrecht) herangezogen; eine Tendenz, die sich nach 1945 durch das Mitbestimmungs- und Betriebsverfassungsgesetz, auch durch die Reorganisation der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, fortgesetzt hat. Werner Weber stellt fest, daß weite Bereiche der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung dem Staat genommen und zu »Bestandteilen eines nebenstaatlichen Sündensystemsystems« gemacht werden³.

Der Aufstieg der Verbände zu einem demokratisch nicht legitimierten, aber handgreiflichen Machtbesitz erklärt sich wiederum aus der Ambivalenz der staatsrechtlichen Funktionen des modernen Staates einerseits, seiner liberalen, die privatrechtlichen Grundgesetze sichern, den Verfassung andererseits. »Wenn der einzelne in seiner Lebensgestaltung nicht mehr auf sich steht, sondern darauf verwiesen ist, seine Existenz durch Eingliederung in ein Gruppenkollektiv zu

1 Vgl. *Rüdiger Altmann*: »Zur Rechtsstellung der öffentlichen Verbände«, in: »Zeitschrift für Politik«, Jg. II (Neue Folge), 1955, Heft 3, S. 211 ff.

2 Vgl. *Heffter*, a. a. O., S. 37 f.

3 Vgl. *Werner Weber*: »Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem«, Stuttgart 1951, S. 53. (»Der Einbruch politischer Stände in die Demokratie«, S. 39 ff.); vgl. auch derselbe: »Zur Rechtslage des Rundfunks«, in: »Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes«, Hamburg o. J., S. 63 ff.

stueren, und wenn die Menschen in ihrer Gruppenexistenz als Bergarbeiter, Metallarbeiter, Einzelhändler, Güterkraftverkehrsunternehmen, Landwirte, Industrielle, Versorgungsberechtigter usw. zugleich von den Manipulationen des Staatsmechanismus abhängig sind, dann verlangen sie notwendig von der Führungsschicht ihrer Gruppe, daß sie auf jene Manipulationen des Staatsmechanismus in ihrem Sinne Einfluß nimmt.¹ Die Verbände sind Erinnerung daran, daß im liberalen Rechtsstaat, auch wo er sozialstaatliche Funktionen übernommen hat, unverändert alle Interessen, die der Besitzenden und die der Nichtbesitzenden, partikuläre und private sind. Nur bedürfen sie heute der Übersetzung ins Politische, ohne daß sie offiziell politischen Charakter annehmen können; während sie vordem des Staates nur als eines Garanten der freien Konkurrenz, des automatischen Marktmechanismus bedurften.

Das System der Verbände verleiht seinen politischen Exponenten, den Parteien, eine besondere Stellung. Solange hier, im vorparlamentarischen Raum, die Klassengegensätze und die divergierenden Interessen der sozialen Gruppen aufgefangen, kanalisiert und in gewisser Weise institutionalisiert werden, bleiben die politischen Parteien von unmittelbaren sozialen Konflikten zwar nicht entlastet, aber doch so weit entfernt, daß sie die Interessen stets mehrerer solcher Organisationen zugleich repräsentieren können und müssen. Im allgemeinen sind sie heute weder Klassenpartei im Sinne der alten Sozialdemokratie, noch selber Interessenverband im Sinne einer Notstandspartei nach Art des BHE.

Die Stellung der Parteien in der liberal-rechtsstaatlich verfaßten Massendemokratie der fortgeschrittenen westlichen Länder ist überragend. Das Bonner Grundgesetz hat dem Rechnung getragen und die Parteien als Mitwirkende an der politischen Willensbildung des Volkes konstitutionalisiert. Sie sind weiter vor allen anderen, nicht normierten Verbänden dadurch bevorzugt, daß sie das Recht haben, einen Verfassungsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig zu machen. Faktisch fungieren die Parteien schon als Staatsorgane², juristisch aber gelten sie immer noch als Personen des privaten Rechts. Die Befugnisse der Parteien sind in der Tat so weitreichend, daß einige

Staatsrechtler geradezu vom Parteienstaat sprechen; die Demokratie, so begründen sie es, sei insgesamt auf den Parteien als den eigentlichen Handlungseinheiten aufgebaut. Gerhard Leibholz interpretiert bekanntlich den Parteienstaat als eine rationalisierte Form der plebisziären Demokratie, als ein Surrogat der unmittelbaren Demokratie im modernen Flächenstaat¹. Das Parlament wird dadurch zu einer Stütze, an der sich weisungsgebundene Parteibeauftragte treffen, um bereits getroffene Entscheidungen registrieren zu lassen. Ähnliches hat schon Carl Schmitt während der Weimarer Republik beobachtet². Das Parlament wird zu einem Ausschluß von Fraktionen. Der einzelne Abgeordnete, zwar zur Mitwirkung an der Willensbildung seiner Partei berufen, entscheidet schließlich fraktionsgebunden³. Wie sehr die Parteien »unmittelbar« werden, der Vermittlung des Parlaments eigentlich nicht mehr bedürfen, zeigt sich übrigens an den kritischen Punkten, wo sich im Plenum, entgegen seinem faktischen Funktionsverlust, überraschend doch noch politisch Folgenreiches ereignet. Oft genug ist darauf hingewiesen worden, daß die Bundestagsitzungen selber, indem sie durch Rundfunk und Fernsehen übertragen werden, show-Charakter und damit genau die plebisziäre Funktion annehmen, die ihnen im liberalen Rahmen einer repräsentativen Demokratie alten Stils fehlte⁴.

Die Verselbständigung der Parteien gegenüber dem Parlament ist zugleich eine gegenüber den Wählern. Die modernen Massenparteien sind längst nicht mehr, wie noch zu Zeiten idyllischer Honoratoren-

¹ Vgl. Gerhard Leibholz: »Strukturprobleme der modernen Demokratie«, Karlsruhe 1958, S. 93 f.

² Carl Schmitt: »Die geschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus«, München und Leipzig 1923.

³ Auf diesem Sachverhalt berufen sich denn auch die Parteien bei ihrem (rechtlich nicht begründeten) Anspruch auf Niederlegung des Mandats im Falle des Austritts eines Abgeordneten aus der Fraktion. Eschenburg berichtet vom Landesverband einer Partei, deren Abgeordnete beim Vorsitzenden Blanko-Rücktrittsgesuche hinterlegen mußten, um den nicht einklagbaren »recall« zu gewährleisten.

⁴ Vgl. Leibholz, a. a. O., S. 94: »Die Reden, die im Plenum gehalten werden, sind nicht mehr dazu da, andersonkende Abgeordnete zu überzeugen, sondern wenden sich ... direkt an die Aktivbürgerschaft, die durch die zum Fenster heraus vorgetragenen Argumente beeindruckt und in ihren künftigen politischen Entscheidungen beeinflußt werden soll. Radio und Fernsehen sind die technischen Mittel, mit deren Hilfe dieser Effekt noch in zunehmendem Maße gesichert wird. Die Öffentlichkeit, die einmal von den Vorgängen innerhalb des Parlaments gelebt und diesen wiederum überseits hierdurch einen besonderen Glanz vermittelt hat, erhält so einen zusätzlichen, aber zugleich bestimmenden plebisziären Charakter ...« — Vgl. auch H. Halftendorf: »Das Problem von Parlament und Öffentlichkeit, dargestellt am Beispiel der Parlamentenberichterstattung«, Dissertation, Frankfurt am Main 1959.

¹ Werner Weber: »Das politische Kräftesystem in der wohlhabenden Massendemokratie«, Schriftenreihe des Deutschen Industrie- und Handelskings, Heft 39, 1956, S. 43.

² Christian-Friedrich Menger: »Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien«, in: »Archiv des öffentlichen Rechts«, Tübingen 1952/53, Bd. 78, Heft 2, S. 149 ff.

kreise, Instrumente, um den Volkswillen zu delegieren¹; wenn schon Instrumente, dann sind sie zu solchen geworden, die den Volkswillen allererst formieren. Henrich² weist mit Recht darauf hin, daß die Parteien nicht etwa Sprachrohr sind, dessen sich das mündige Volk zu Zwecken der Übertragung seiner politischen Entscheidungen bediente. »Will man ein Bild, so wird man die Entscheidungen des Volkes eher als das Echo auf das von den Parteien Artikulierte verstehen müssen. Das Volk ist ihr sounding-board.«

All das hat seine lange Vorgeschichte. Die Sozialisierung bürgerlicher Gleichheitsrechte, die Zulassung breiter Schichten zu Parlamentswahlen hat die Formen politischer Beteiligung bereits im letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts geändert, und mit ihnen das Gefüge der Parteien. Die Honoratiorenpartei wurde auf Massenbasis »umgestellt«; mit dem Ausbau eines mehr oder weniger betriebförmig organisierten und zentral gelenkten Apparates von Berufspolitikern, von »Funktionären«, verloren die lokalen Komitees ihre Bedeutung. Diese Parteien standen vor der Aufgabe, mit Hilfe neuer Methoden die Masse der Staatsbürger (die nicht mehr eigentlich »Bürgerliche« im Sinne des sozialen Status waren) zum Zweck der Stimmabgabe zu »integrieren«; die Wählerversammlung mit dem Rechenschaftsbericht des lokalen Abgeordneten mußte systematischer Propaganda weichen.

1. Vgl. dazu Max Weber: »Parteiwesen und Parteiorganisation«, in: »Staatssoziologie«, a. a. O., S. 50 ff. Die politische Beteiligung der durch Bildung und Besitz ausgewählten Vollbürger vollzog sich einmal in den engen Grenzen kommunaler Selbstverwaltung; zum anderen in der parlamentarischen und vorparlamentarischen Arbeit, entweder durch Repräsentation selber oder durch die Delegierten der Abgeordneten und einen steten Kontakt mit ihnen. Unter Führung der Geistlichen und Professoren, der Advokaten, Ärzte, Lehrer und Apotheker der Fabrikanen und reichen Landwirte bildeten sich lokale politische Klubs, Wählervereinigungen, die untereinander lediglich durch die Abgeordneten zusammengehalten wurden. Die Zahl der hauptberuflichen Politiker war gering, ihre Funktionen zunächst untergeordnet. Politik ist ehrenamtlicher Nebenberuf. Dem gänzlich formlosen Betrieb, der nur in großen Städten durch eigenartige Vereine mit periodischen Zusammenkünften zum Zwecke des Rechenschaftsberichts der Abgeordneten zusammengefaßt war, ist die Presse als einziger kontinuierlicher Betrieb (außer den Sessions des Parlaments) angeschlossen. Parlament und Presse sind die wesentlichen Institutionen der Öffentlichkeit. Weber spricht von der durch den Mechanismus der Honoratiorenklasse recht begrenzten Zahl der Wahlkreisdeputierten, ergänzt dann aber: »Die Zahl der indirekt an dem politischen Betrieb, vor allem materiell, Interessierten war aber sehr groß. Denn alle Maßregeln eines Ministeriums und vor allem alle Entlassungen von Personalfragen ergingen unter Mitwirkung Wunsches nach ihrem Einfluß auf die Wahldarstellung, und alle und jede Art von Wunschen suchte man durch Vermittlung des örtlichen Abgeordneten durchzusetzen, dem der Minister... wohl oder übel Gehör schenken mußte. Der einzelne Deputierte hatte die Amtssprache und überhaupt jede Art von Patronage in allen Angelegenheiten seines Wahlkreises, und hielt seinerseits, um wiedergewählt zu werden, Verbindung mit den örtlichen Honoratioren.«

2. Wilhelm Henrich: »Meinungsforschung und repräsentative Demokratie«, Tübingen 1957, »Recht und Staat«, Heft 200/201, S. 49.

Jetzt erst entstand überhaupt so etwas wie »Propaganda«, von Anfang an beginnend mit dem Doppelgesicht der Aufklärung und der Lenkung, der Information und der Reklame, der Pädagogik und der Manipulation¹. Die Interdependenz politisch relevanter Ereignisse war gewachsen; Öffentlichkeit verlor mit ihrer kommunalen Basis ihren definierten Ort; sie verlor ihre klare Abgrenzung gegen die private Sphäre auf der einen, gegen »Weltöffentlichkeit« auf der anderen Seite; sie verlor ihre Durchsichtigkeit und Überschaubarkeit. Als Alternative zur Klassenpartei² entstand, gleichzeitig mit ihr, jene meist nicht deutlich genug von ihr geschiedene Form einer »Integrationspartei«, der es eigentlich ist, die Massen eben nicht wie jene auf der Basis eines Klassenbewußtseins zu aktivieren; ihre »Erfassung« beschränkt sich vielmehr darauf, die Wähler als Privatleute temporär zu Akten kollektiver Akklamation zu mobilisieren, ohne an deren politischer Unmündigkeit etwas Wesentliches zu ändern. »Jeder Aktivität entbehrt schließlich der einfache, nicht zur Organisation gehörige, von den Parteien unvorbehalte Stimmgeber, von welchem persönlich nur bei den Wahlen, sonst nur durch öffentliche auf ihn gemünzte Reklame Notiz genommen wird.«³ Heute ist diese Massenpartei der Oberflächenintegration, die damals entstand, vollends zum herrschenden Typ des Parteiensystems geworden. Die plebiszitär-demokratische Identität des Willens der jeweiligen Parteienmehrheit in Regierung und Parlament mit dem Willen des Volkes ist in Wahrheit eine fiktive Identifizierung; sie hängt wesentlich auch davon ab, wer über die Zwangs- und Erziehungsmittel verfügt, den Willen des Volkes manipulativ oder demonstrativ zu bilden. Die Parteien sind Instrumente der Willensbildung, aber nicht in der Hand des Volkes, sondern derer, die den Parteiapparat beherrschen.

1. Dieter Hilger (»Die demokratischen Parteien und Parteiendemokratie«, in: »Ham-burger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik«, Bd. I, Tübingen 1956, S. 176 ff.) macht an Hand der von Wilhelm Mommsen (»Deutsche Parteiprogramme, vom Vormarsch bis zur Gegenwart«, München 1952) vorgelegten Texte auf den Wechsel der Formulierungen aufmerksam; die an kleine Bildungsschichten adressierten, mitunter weit ausholenden Erwägungen werden immer mehr dem politischen Schlagwort.

2. Diesen Typus, für den die Sozialdemokratie der wilhelminischen Ära repräsentativ ist, lassen wir hier außer acht; er ist für das heutige Parteiensystem nicht mehr charakteristisch. Im übrigen vgl. zur Typologie der modernen Parteien Maurice Duverger: »Les partis politiques«, Paris 1954, und Sigmund Neumann (Hrsg.): »Modern Political Parties«, Chicago 1956, S. 395 ff. (»Toward a Comparative Study of Political Parties«). Einen internationalen Vergleich bietet auch Otto Krohbeimer: »Parteistruktur und Massendemokratie in Europa«, in: »Archiv des öffentlichen Rechts«, N. F. Band 40, S. 307 ff.

3. Max Weber: »Staatssoziologie«, Berlin 1956, S. 68.

Öffentlichkeit wird hergestellt. Es »gibt« sie nicht mehr¹. Das bevorzugte Material der hergestellten Öffentlichkeit ist gerade das, was ihr dem eigenen Sinn nach widerspricht, die Privatsphäre. Sie wird immer noch behandelt, als wäre sie unbeobachtet, persönlich, gar autonom. Aber zugleich wird sie nicht nur in ausgewählten Repräsentanten den Massenmedien preisgegeben, sondern vielfach auch bereits nach deren Desideraten konstruiert. Demgegenüber wird die eigentlich öffentliche Sphäre, die der großen Organisation des Staats und der Wirtschaft, scheinbar privatisiert: allen so vorgeführt, als handle es sich dabei um Personen und persönliche Beziehungen, nicht um Institutionen und Interessen. Dadurch wird die politische Beteiligung der Staatsbürger vorweg tendenziell neutralisiert, eingefangen von der manipulierten öffentlichen Meinung, anstatt daß wahre öffentliche Meinung durch die Staatsbürger gebildet würde. Sie läßt sich, nach einem Ausdruck, der Diktatur und Krieg überlebt hat, »einsetzen«.

Die politische Stellung des durchschnittlichen Bürgers in dieser Gesellschaft wird bestimmt: einmal durch den Dauerkontakt mit einer ausgedehnten, in die vormals privaten Lebensbereiche so streng wie nachhaltig eingreifenden Verwaltung — ihr steht er gleichsam zur Disposition; sodann durch den Einfluß, den er durch Interessenorganisationen auf die Verwaltung ausübt; von denen freilich muß er sich wiederum nur bedienen lassen. Die Berührung mit dem Staat vollzieht sich im Raum und Vorrang der Verwaltung, und sie bezieht sich auf Dienste der Verwaltung. Sie ist wesentlich unpolitisch. Das Verhältnis der Leistungsempfänger zum Staat ist nämlich nicht politische Beteiligung, sondern eine allgemeine Forderungshaltung, die Versorgung erwartet, aber nicht eigentlich Entscheidungen durchsetzen will.

Auf dem Boden dieser Gesellschaft, deren konkurrierende Interessen gewiß nicht neutralisiert, wohl aber (mit dem Vorbehalt einer Krisensituation) im angegebenen Sinne entpolitisiert worden sind, nehmen nun die Parteien, die eigens zur Sachwaltung der politischen Interessen der Bevölkerung bestellt sind, jene verselbständige Gestalt von nur mehr oberflächlich integrierenden Massenparteien an. Dabei formalisiert sich der Gegensatz der Parteien untereinander. Die parlamentarische Opposition läßt sich immer schwieriger soziologisch, sie läßt sich zuverlässig fast nur verfassungspolitisch definieren; denn

es gibt keine »geborene« soziale Minderheit, keine »geborene« Mehrheit mehr, deren objektive und objektiv widerstrebende Interessen sich in den Streik der politischen Parteien unmittelbar übersetzen ließen. Die Klassenparteien hatten ein Moment der Unversöhnlichkeit ins Parlament getragen, ein Moment zugleich der Unverträglichkeit ihres politischen Ziels mit dem parlamentarischen Rahmen selber, den es am Ende sprengen sollte. Dolf Sternberger kann dagegen heute auf den Spielcharakter der parlamentarischen Auseinandersetzung verweisen². Gleichzeitig mit dem Verschwinden der Klassenparteien und dem Sieg der modernen Integrationsparteien geht die Parteipresse zugunsten einer Herrschaft der überparteilichen Generalanzeiger empfindlich zurück³.

Es mag scheinen, als sei heute, auf der veränderten Basis einer in ihrem Klassengegensatz gezähmten pluralistischen Industriegesellschaft, die parlamentarische Demokratie des liberalen Rechtsstaates voll hergestellt. Wir beobachten die Formalisierung der politischen Gegensätze, das Übergehen der Parteien über einzelne Interessengruppen; sodann die Legalisierung des parteipolitischen Drucks (die Distanzierung der Parteien von allen sogenannten vorparlamentarischen Aktionen); die »neue Gewaltenteilung« von Regierung und Regierungspartei (bzw. -parteien) auf der einen, Oppositionspartei (bzw. -parteien) auf der anderen Seite; und die prinzipielle Garantie für jede Opposition, auch einmal die Regierung übernehmen zu können. Dies alles scheint, auf Massenbasis und der Basis einer Konkurrenz von Organisationen, die politischen Prinzipien des liberalen Rechtsstaates zu verwirklichen, scheint das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie gegenwärtigen Stils zu verbürgen, und die soziale Erschütterung der bürgerlichen Verfassung durch den Klassenantagonismus als historisch überwundene Übergangserscheinung hinter sich zu lassen.

All das trägt auch zu jenem objektiven Schein bei, der den alten, seit der frühliberalen Phase existierenden Widerspruch, den zwischen der verfassungsmäßig institutionalisierten Idee der Demokratie einerseits und der tatsächlich praktizierten andererseits, immer noch verkleidet. Während der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts konnte er in der »sozialen Frage«, im Gegensatz der herrschenden zur beherrschten Klasse sichtbar hervortreten: das Mißverhältnis zwischen

¹ Rüdiger Altmann entwickelt daher als den Wesenszug der Öffentlichkeit unter den gegenwärtigen Umständen nicht so sehr Kommunikation als vielmehr die, wie er es nennt, *Rüdiger Altmann*: »Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die moderne Demokratie«, Dissertation, Marburg 1954.

² Dolf Sternberger, »Lebendige Verfassung«, Meisenheim/Glan 1956, S. 133 ff.

³ *Helmut Cron*: »Wächter der freien Meinung?«, in: »Deutscher Geist zwischen gestern und morgen«, Berlin 1954, S. 73 ff.; *Emil Doeblin*: »Die deutsche Zeitung 1955/56«, in: »Deutsche Presse 1956«, hrsg. vom Institut für Publizistik an der Freien Universität Berlin, Berlin 1956, Teil I, S. 34 f.

„Eigentumern und Nichtigentumern in der Chance, die politischen Gleichheitsrechte auch faktisch zu realisieren, konnte sich gleichsam in Reinheit darstellen. Mit dem Zurücktreten des offenen Klassenantagonismus hat der Widerspruch seine Gestalt verändert: Er erscheint jetzt als Entpolitisierung der Massen bei fortschreitender Politisierung der Gesellschaft selbst. In dem Maße, in dem die Trennung von Staat und Gesellschaft schwindet und gesellschaftliche Macht unmittelbar politische wird, wächst objektiv das alte Mißverhältnis zwischen der rechtlich verbürgten Gleichheit und der tatsächlichen Ungleichheit in der Verteilung der Chancen, politisch mitzubestimmen. Allerdings bewirkt der gleiche Vorgang zugleich auch, daß er selber in den Köpfen der Menschen seine Aufdringlichkeit und Schärfe verliert. Die Gesellschaft, die, obgleich ihrem Inhalt nach politisch, nicht länger mehr vom Staat getrennt, immer noch wie eine vom Staat getrennte in den Formen des liberalen Rechtsstaates verfaßt ist — diese Gesellschaft funktionalisiert ihre Bürger zunehmend für weltliche öffentliche Zwecke, privatisiert sie aber dafür in ihrem Bewußtsein.“

3. Zur Alternative der autoritären oder sozialen Demokratie

Die Entwicklung des liberalen Rechtsstaates zum Sozialstaat hat die Verfassung gewiß nicht unberührt gelassen. Trotz der veränderten sozialen Basis jedoch hält diese an den alten Prinzipien fest: an der Generalität der Norm, dem Schutz des bürgerlichen Freiheitsstatus durch negatorisch wirkende Grundrechte und der Balancierung der Gewalten. Mit diesen Elementen garantierte der Verfassungsstaat einst die Interessen eines ökonomisch bereits autonomen Bürgertums zum Zeitpunkt seiner politischen Emanzipation von der absoluten Gewalt der Fürsten. Es liegt auf der Hand, daß sie in der Phase, in der die Wirtschaft tendenziell oligopolistisch organisiert ist, diese Funktionen nicht mehr haben können; ja es fragt sich, ob nicht die Entwicklung dieser Prinzipien heute, da sie ihren ursprünglichen Sinn eingebüßt haben, problematisch geworden ist. Zunächst sei an diese wiederum heftig diskutierte Problematik der liberal-rechtsstaatlichen Prinzipien unter den gegenwärtigen Verhältnissen kurz erinnert.¹

¹ Zur Fragestellung vgl. die erwähnte Studie von Hans Huber, sodann Dietrich Schindler: „Verfassungsrecht und soziale Struktur“, 3. Aufl., Zürich 1950, im besondern *Helmut Rumpff*: „Der ideologische Gehalt des Bonner Grundgesetzes“, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 36, 1958.

In dem Maße, in dem der Staat vorsorgend, verwaltend und verteilend in die Sozialordnung eingreift, läßt sich die *Generalität der Norm* als Prinzip nicht mehr durchweg halten. Die der Normierung bedürftigen Tatbestände sind vorwiegend sozial im engeren Sinne: konkreter nämlich an bestimmte Personengruppen und variierende Situationen gebunden. Gesetze, auch wo sie sich nicht ausdrücklich als Maßnahmegesetze (eben als nicht-generelle Norm) zu verstehen geben, nehmen unter diesen Umständen tendenziell den Charakter verwaltender Detaildispositionen an; der Unterschied von Gesetz und Maßnahme verschwindet und damit die Vorausberechenbarkeit und zugleich Verbindlichkeit für jedermann, die die Beziehungen der Privatpersonen im Dienst der Kalkulation für den Markt durchsichtig und verfügbar machen sollte.¹

Die liberalen Grundrechte, die den einzelnen seiner individuellen Freiheit und der Verfügung über privates Eigentum versicherten, sind auf eine vom Staat getrennte Gesellschaft berechnet. Wo indes der Staat selber zum Träger der Sozialordnung avanciert, bedarf er über die negative Bestimmung der liberalen Grundrechte hinaus positiv einer Anweisung, wie Gerechtigkeit im sozialstaatlichen Eingriff zu verwirklichen ist. Diese positive Anweisung, deren Notwendigkeit aus der faktisch ausgeübten staatlichen Vorsorge folgt, mußte zu einer sozialprogramatischen Erweiterung des überlieferten Grundrechtskatalogs führen. Der Grundrechtsreißel des Bonner Grundgesetzes beschränkt sich aber auf die individuellen Menschen- und Bürgerrechte². Es bleibt in seiner sozialstaatlichen Programmatik weit hinter der Weimarer Verfassung zurück. Hans Peter Ipsen hat in seiner Rede über das Grundgesetz auf die entsprechenden Artikel der Weimarer Verfassung hingewiesen³. Soziale Grundrechte im strengen

¹ Vgl. Ulrich Schwenner: „Grundfragen des modernen Staates“, in: „Recht, Staat und Wirtschaft“, hrsg. von Hermann Wandersleb, Düsseldorf 1951, Bd. III, S. 149.

² Allerdings gibt Art. 9, III GG, den Wirtschaftsverbänden und den Gewerkschaften eine institutionelle Garantie, die sich nach der herrschenden Auffassung auch auf die extralegale Gewaltanwendung gegenwärtig erstreckt. Hierin sieht *Kudiger Althaus* (a. a. O., S. 20) einen Ansatz für die Umfunktionalisierung des Grundrechtskatalogs von einer Abgrenzung des Staates gegen die Gesellschaft zur Garantie der Teilnahme der Verbände an der Gesamtwillensbildung der Gesellschaft im Staat.

³ Hans Peter Ipsen: „Über das Grundgesetz“, Hamburg 1950, S. 14 ff.; Art. 191 (Ordnung des Wirtschaftslebens nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle); Art. 155 (Verteilung und Nutzung des Bodens unter Verhütung von Mißbräuchen); Art. 156 (Vergesellschaftung privater Unternehmen, Förderung des Genossenschaftswesens); Art. 157 (Abwehrrechtsverbürgung); Art. 163 (Pflicht zur Arbeit und Recht auf Arbeit); Art. 164 (Schutz des Mittelstandes); Art. 165 (Mitwirkungsrecht der Arbeitnehmer).

Sinne sind in der UNO-Deklaration der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 niedergelegt¹; sie finden sich, abgesehen von der Präambel der inzwischen liquidierten französischen Verfassung von 1946, nicht in den liberal-rechtsstaatlichen Verfassungen der fortgeschrittenen kapitalistischen Länder. Gleichwohl weisen die Prinzipien des Rechtsstaates selber, nachdem sich dessen soziale Basis derart verändert hat, über seine liberale Form hinaus. Heute geht etwa die Pflicht zur staatlichen Vorsorge in das Moment der Gerechtigkeit im Rechtsstaatsprinzip ein. Wo sich der liberale nicht zum sozialen Rechtsstaat fortbildet², verharret er deshalb im Widerspruch zu sich selbst. Unter Staatsrechten besteht die Neigung, rechtsstaatliche und sozialstaatliche Prinzipien als Gegensätze zu behandeln: »Sozialrechtliche Gewährleistungen gehen nicht auf Ausgrenzung, sondern auf positive Grenzsetzung, nicht auf Freiheit sondern auf Teilhabe... Die durch Ausgrenzung gesicherte Freiheit bezieht sich auf einen Staat, der sich Grenzen setzt, der den einzelnen seiner gesellschaftlichen Situation, wie sie ist, überläßt, einen Staat also, der in dieser Relation den status quo gelten läßt. Die Teilhabe als Recht und Anspruch meint einen leistenden, zureichenden, verteilenden, teilenden Staat, der den einzelnen nicht seiner gesellschaftlichen Situation überläßt, sondern ihm durch Gewährungen zu Hilfe kommt... Der Rechtsstaat und der Sozialstaat sind deshalb ihrer Intention nach durchaus verschieden, um nicht zu sagen Gegensätze.«³ Der Widerspruch besteht jedoch nur in Anbetracht des Verhältnisses liberaler Normen zu sozialen Tatbeständen, die nicht nur eine Ergänzung des klassischen Grundrechtskatalogs durch Teilhaberrechte verlangen, sondern jene Ausgliederungsrechte selber, ihrem soziologischen Sinne nach, in

1 »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948«, Zürich — Wien — Konstanz o. J., hrsg. unter dem Patronat der UNESCO; Art. 22—27: Recht auf soziale Sicherheit, auf Arbeit, auf Freizeit, auf Mindestlohnstandard und Gesundheitspflege, auf Erziehung und Bildung, Teilhabe an Kulturgütern überhaupt.

2 Vgl. Eridi Fechner: »Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat«, Tübingen 1953, in: »Recht und Staat«, Heft 174, Fechner u. a. haben die eigentümliche Ambivalenz des Grundgesetzes herausgestellt, das sich einerseits schützt, die durch die Vorsorgefunktionen des modernen Staates notwendig gewordene soziale Programmatik zu positivieren, andererseits in den Artikeln 21 und 28 die Grundsätze des »demokratischen und sozialen Rechtsstaates« für verbindlich erklärt und zu Auslegungsregeln für das geltende Recht im Bereich des Grundgesetzes erhebt. Ob sie auch als Gestaltungsmaxime für die Fortentwicklung der Rechtsordnung und für die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit verstanden werden kann oder muß, ist unter den Fachleuten kontrovers. Eine Literaturübersicht gibt Hans Gerber: »Die Sozialstaatsklausele des Grundgesetzes«, in: »Archiv des öffentlichen Rechts«, Tübingen 1956, Bd. 81, Heft 1, S. 1 ff.

3 Ernst Forsthoff: »Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates«, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, Heft 12, 1954, S. 19.

Teilnehmerrechte umfunktionieren. So hat Ridder an einem Beispiel¹ demonstriert, daß die Gruppe von Grundrechten, die ein bürgerliches Publikum von Privatleuten in ihren politischen Funktionen einsichere (Rede- und Meinungsfreiheit, Vereins- und Versammlungsfreiheit, Freiheit der Presse usw.), in Anwendung auf eine strukturell gewandelte Sphäre der Öffentlichkeit heute nicht mehr negativ, sondern positiv als Garantie der Teilnahme interpretiert werden müssen, wenn sie ihre ursprünglichen Intentionen sinnvoll überhaupt sollen verwirklichen können.

Widersprüche ergeben sich endlich auch bei der Betrachtung des dritten Elements der liberal-rechtsstaatlichen Konstruktion: der *Balancierung der Gewalten*.

Im Rahmen des Sozialstaates verwischen sich die Grenzen von Gesetzgebung und Verwaltung. Deren Bindung ans Gesetz lockert sich so, daß sie kaum noch zureichend als Gesetzesvollzug gelten darf. Forsthoff faßt die drei typischen Vorgänge zusammen, in denen sich die klassische Trennung und zugleich Verschränkung dieser beiden Gewalten auflöst. Das geschieht, indem der Gesetzgeber der Verwaltung seine Funktionen überträgt: diese wird zu ergänzender Normsetzung auf dem Verordnungswege ermächtigt (Fall des Ermächtigungsgesetzes); oder indem der Gesetzgeber gleichsam selber zur Aktion schreitet und nicht mehr nur generelle Normen setzt, sondern Maßnahmen trifft: er greift in die Befugnisse der Verwaltung ein (Fall des Maßnahmegesetzes); oder schließlich indem der Gesetzgeber angesichts einer regelungsbedürftigen Materie von einer Normierung überhaupt absieht und der Verwaltung freien Lauf läßt: das ist in all den Fällen möglich, zum Teil üblich, wo es sich nicht um Eingriffe in Freiheit und Eigentum handelt, die stets nicht nur der Gesetzmäßigkeit, sondern spezieller gesetzlicher Grundlage bedürfen².

Die dritte Gewalt, die Rechtsprechung, ist zwar gegenüber den anderen beiden Gewalten geschützt — nur durch Gerichte ist eine Rechtsstreitentscheidung möglich. Aber umgekehrt hat das Grundgesetz der Rechtsprechung auch Aufgaben der Rechtsetzung und der Verwaltung eingeräumt. Auch hier kann also von der klassischen Trennung nicht länger die Rede sein. Die Verfassungsgerichte können mit Gesetzeskraft über die Verbindlichkeit von Gesetzen entscheiden und auch Verwaltungsakte durch Gerichtsentscheidung erlassen; sie üben

1 Helmut Ridder: »Meinungsfreiheit«, in Neumann-Nipperdey-Schewer: »Die Grundrechte«, Bd. II, Berlin 1954, S. 243 ff., besonders S. 249—262.

2 Forsthoff, Verwaltungsrecht, Bd. I, a. a. O., S. 9 ff.

daher auf dem Wege der »ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit« Regierungsgewalt aus (Verbot von Parteien, Entziehung von Grundrechten usw.). Diese Bevorzugung vor den beiden anderen Gewalten verdankt die Rechtsprechung offensichtlich dem Mißtrauen des Verfassungsgebers gegenüber Parlament und Bürokratie. Andererseits hat gerade das parlamentarische Wahlverfahren bei der Bestellung der höchsten Bundesrichter unterm Gesichtspunkt der geteilten Gewalten Kontroversen über die Unabhängigkeit der Justiz ausgelöst¹. Im Hinblick darauf want beispielsweise der CDU-Bundestagsabgeordnete Dresbach vor der »justiziellen Legislative« des Karlsruher Spruchpraxis². Schäfer noch kritisiert Hermann Brill das Bundesverfassungsgericht, zumal die Kompetenzabgrenzung seiner beiden Senate; es betreibe als parteipolitisch einseitig gebundene gerichtliche Oberbehörde politische Justiz in der Art einer säkularisierten Patrimonialgerichtsbarkeit³. Freilich greift dergleichen Kritik zu kurz, solange sie Verfassung und Verfassungswirklichkeit am Maßstab rechtstechnisch abstrahierter Prinzipien mißt, statt die inneren Widersprüche in ihrer Notwendigkeit, nämlich aus dem zugrunde liegenden Konflikt der liberalrechtsstaatlichen Norm mit den normierten, bzw. der Norm entzogenen Inhalten des konkreten gesellschaftlichen Lebens zu begreifen.

Die Politisierung der Richterpersonalpolitik verweist auf den Konvergenzpunkt der Widersprüche. Im Parteienrat bringen die Parteien hinterücks eine tatsächliche Gewaltenteilung zustande, der gegenüber die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung problematisch wird. Nicht nur das Parlament, auch Regierung und Verwaltung, zum Teil die Rechtsprechung, gehorchen den Parteien auf dem, übrigens legalen, Wege der parteipolitischen Anterparatone⁴. Im gleichen Maße, in dem die Parteien, und durch sie zu einem gewissen Teil auch die großen Verbände, das System der balancierten Gewalten beherrschen, verlieren auch die obrigkeitlichen Instanzen ihre Substanz. Eschenburg spricht, angesichts der Unterwerfung der Staatsorgane unter den Einfluß der Parteien und Verbände »Herzogtümer«, vom negativen Kampf um die Zuständigkeiten: niemand will, und

seis nur, um sich nicht auf einen Patron zu sehr festzulegen, die Verantwortung tragen¹; so unterläßt man das Regieren, um an der Regierung zu bleiben. Gleichzeitig löst sich aber Autorität nicht in Sachrationalität auf, sondern in der Scheinrationalität von Interessenkompromissen. Darum in erster Linie wird die Gehorsamspflicht der Beamten tendenziell durch Gruppenabhängigkeit ersetzt, werden Richtungsfehler strenger geahndet als Leistungsfehler. Der institutionalisierte Interessenpluralismus ist eher ein Hindernis für die klare Ausbildung eines einheitlichen Interessenbewußtseins, das im Ernst politische »Richtung« verbürgte. Zwar schwindet in der Tat die Substanz der Macht, Obrigkeit, aber ohne durch streng rationale Verwaltung abgelöst zu werden. Taubstand ist vielmehr das, was Arnold Gehlen in anderem Zusammenhang »Machtverharmlosung« nennt. Es scheint, als würden die Beziehungen der Menschen untereinander von blindem Zwang zunehmend befreit; diese Liberalität behält indes etwas Zwieltüiges, weil das feudale Moment nackter Autorität nicht etwa der sozialen Rationalität weicht, sondern in Gestalt einer politisch effektiven, aber politisch nicht kontrollierten Konkurrenz von Gruppeninterventionen in der Schwabe bleibt.

Die Exekutive bewahrt auch im bürgerlichen Rechtsstaat jenes Moment von Feudalität, dessen die Gesellschaft bedurft. Solange Herrschende und Beherrschte mehr als nur technisch, statt durch zeitweise übernommene Funktionen, durch eine feste gesellschaftliche Stellung getrennt sind; solange Herrschaft nicht in rationale Autorität überführt ist, muß es Obrigkeit, muß es als deren Garant einen unaufgelösten Kern von irrationaler Autorität geben²; das, was konservative Staatsrechtler wie Werner Weber »staatliche Substanz« nennen. Daran hatte selbst die Weimarer Republik noch genug: »Sie hatte eine geschlossene Bürokratie, eine Wehrmacht, eine respektgebende Staatsapparatur, gedeckt und abgesichert durch die neutrale Position des Reichspräsidenten. Mit diesem Machtkörper verbunden, gewann auch die Regierung an eigener Autorität, ihm gegenübergestellt auch das Parlament an Geschlossenheit, die auf das Staatsganze bezogen war. Von dieser Staatsrealität und dem daran sich bildenden Staatsbewußtsein her wurden alle Nebenmächte relativiert und — als politische Potenzen — in einem Status der Illegitimität gehalten.

1 Dieses Verhalten ist freilich ebenso in anderen Sphären zu beobachten und scheint als eine Art Ida-Schwäche sozialpsychologisches Symptom gesamtgesellschaftlicher Tendenzen zu sein.
2 Bereits Durkheim hat diesen Sachverhalt genau analysiert; anthropologisch bestärkt ihn neuerdings Gehlen (*Arnold Gehlen: »Urmensch und Spätkultur, Bonn 1956).*

1. Beispiel bei Theodor Eschenburg: »Herrschaft der Verbände, Stuttgart 1955, S. 72 ff.
2. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Mai 1957.
3. Hermann L. Brill: »Gewaltenteilung im modernen Staat«, in: »Gewerkschaftliche Monatshefte«, Jg. VII, 1956, Heft 7, S. 389.
4. Am ausführlichsten hierzu wiederum Theodor Eschenburg: »Herrschaft der Verbände, a. a. O.; derselbe: »Der Beamte in Partei und Parlament«, Frankfurt 1952; derselbe: »Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956.« Das Staatsamt wird zur Parteien- und Koalitionshilfe.

mehr vorhanden...¹ Im System der Gewaltenteilung war ursprünglich der Konflikt des politisch sich emanzipierenden Bürgertums mit der Monarchie² balanciert worden. In die ausführende Gewalt ging der Verwaltungsapparat des bis dahin absoluten Landesherren ein; und trotz der Bindung der Verwaltungsakte an die von der Volksvertretung gesetzte generelle Norm, blieb der Monarch politische Spitze der Exekutive. Ihr blieb damit das herrschaftliche Moment gewahrt, das der Landesfürst aus feudaler Vergangenheit in die bürgerliche Gegenwart mit einbrachte.

Was zunächst historischer Notwendigkeit entsprach und eher wie ein Kompromiß mit den bestehenden Mächten aussah, erwies sich nützlich in Zeiten des Frontenwechsels des ehemals revolutionären Bürgertums: seitdem dieses sich in dem von ihm selbst geschaffenen Gehäuse des liberalen Rechtsstaats gegen radikal-demokratische Bestrebungen zu behaupten hatte, fungierten die feudalen Elemente der Obrigkeit als willkommene Stütze.³ Heute indes, wo die soziale Basis

1 Werner Weber: »Der Einbruch politischer Stände in die Demokratie«, in »Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem«, a. a. O., S. 50.

2 Dieser Klassenkonflikt ist sozialhistorisch und soziologisch ungemein komplex; zudem nahm er in jeder europäischen Nation eine andere Gestalt an. — Im übrigen vgl. Werner Weber: »Gewaltenteilung als Gegenwartsproblem«, in: »Festschrift für Carl Schmitt«, Berlin 1959, S. 256; »Das 19. Jahrhundert hatte in dieser Hinsicht noch klare Verhältnisse. Hier standen sich zwei echte politische Potenzen gegenüber. Sie hatten sich in Legislative und Exekutive den politischen Machtbesitz geteilt und sich auf diese Weise arrangiert. Man konnte von Legislative und Exekutive sprechen und meinte damit den demokratischen und monarchischen Machtannteil, ebenso wie man umgekehrt Exekutive und Legislative gleich miteinander, wenn man die monarchischen und demokratischen Kräfte im Staate ins Auge faßte. Das Ursprüngliche und Entscheidende daran ist das vor der Verfassung gegebene Gleichgewicht zweier Mächte, das durch die Verfassung nicht konstituiert, aber für einen Schwebzustand von rund 100 Jahren institutionalisiert wurde. Der fundamentale Dualismus von Monarchie und Demokratie, von Staat und Gesellschaft, von Staat und Volk, der das 19. Jahrhundert beherrschte, ist auch das Prinzip seiner verfassungsmäßigen Gewaltenteilung.«

3 Was Marx mit seiner Analyse der politischen Entwicklung in Frankreich vom Ausbruch der Februarrevolution 1848 bis zur »Machtergreifung« des dritten Napoleon am 2. Dezember 1851, der »zweiten Auflage des 18. Brumaires«, an den einzelnen Fraktionsbildungen, -schwankungen und -verschiebungen klassentheoretisch zeigen will, daß nämlich die Bourgeoise angesichts einer »Demokratisierung« des liberalen Rechtsstaats eher auf dessen Prinzipien ganz verzichtet und dem plebiszitären System eines Diktators sich beugt (vgl. dazu Karl Marx: »Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848—1850«, in: Karl Marx, Friedrich Engels, Werke, Bd. 7, Berlin 1960; derselbe: »Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte«, a. a. O., Bd. 8, Berlin 1960) — das glaubt der konservative Theoretiker der konstitutionellen Monarchie, der Schelling-Schüler Friedrich Julius Stahl zu gleichen Zeit (»Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche / Neunundzwanzig akademische Vorlesungen«, Berlin 1865) verallgemeinern zu dürfen: »Wenn es nun darauf ankommt, den Gedanken der Volkssouveränität positiv durchzuführen, das gesamte Volk gleichmäßig zur Herrschaft zu berufen, auch innerhalb des Volkes nicht eine Klasse

der einen monarchischen Exekutive — das große Grundelement — geschwunden ist, wo gleichsam die bürgerliche Gesellschaft mit sich allein gelassen ist, ergibt sich eine eigentümliche Lage, die den grundlegenden Widerspruch des liberalen Rechtsstaats deutlicher hervor treten läßt. Einerseits wird Obrigkeit ihrer Naturwüchsigkeit beraubt; Herrschaft hört auf, unmittelbar zu sein; sie wird nicht mehr im großen Stil repräsentiert¹, erzeugt nicht mehr jene Art selbstverständlichen Gehorsams, auf die sich politische Herrschaft seit je berufen mußte. Und doch wird diese nach wie vor ausgeübt. Denn andererseits läßt sich die Herrschaft im Sozialraum nicht in rationale Verfügung überführen, solange dieser mit den liberalen Formen das Moment in sich aufnehmen muß, das die Undurchsichtigkeit und Unberechenbarkeit privater Verfügung über gesellschaftliche Macht zugleich zudeckt und erhält. In dieser Lage, die Herrschaft so notwendig macht wie je, in der sich aber die Naturbasis der Herrschaft und deren Symbolik, öffentliche Repräsentation, zunehmend auflösen², ist das Gleichgewicht des liberalen Systems höchst labil. Wohl stellt das bestehende Gleichgewicht der in Verbänden organisieren, ihrer Funktion nach »öffentlichen« Privatinteressen eine unpolitische Gewaltenteilung dar, die, in Verbindung mit den liberal rechtsstaatlichen Verbürgungen, individuelle Freiheit und Freizügigkeiten indirekt sichert: »Solange sie einander die Waage halten, ist jeder (Verband) in seinem Machstreben durch den anderen begrenzt. Solange kann sich das Individuum in den Zwischenräumen zwischen den Gruppenmächten ein Asyl einer ungestörten Durchsichtsexistenz einrichten und der Gefahr entgehen, in die Gefolgschaft einer von ihnen gezwungen zu werden. Solange kann es sich auch durch die Möglichkeit des Patronwechsels zwischen ihnen eine

der Autorität der andern zu unterwerfen, da verläßt sie (die liberale Partei) diesen Gedanken, sie beruft zur Herrschaft nur den Mittelstand, die Vermögenden, Gebildeten, das ist eben nur sich selbst. — Ebenso behauptet die liberale Partei den Gedanken der Gleichheit gegen den Adel, gegen alle Stände als solche, weil sie nach der Basis der Revolution keine organische Gliederung zugeben kann. Allein, soll die Gleichheit positiv durchgeführt werden, soll die Klasse der Besitzlosen dieselben Rechte mit ihr erhalten, dann gibt sie den Gedanken auf und macht politisch rechtliche Unterschiede zugunsten der Vermögenden. Sie will Census für die Repräsentation, Kautelen für die Presse, läßt nur den Fashionablen in den Salons, gewährt dem Armen nicht die Ehre und die Höflichkeit wie dem Reichen. Diese Halbdurchführung der Prinzipien der Revolution ist es, was die Parastellung der Liberalen charakterisiert.« (A. a. O., S. 73)

1 Neue Formen der Repräsentation zu finden (vom Massentribunal der nationalen Feiertage bis zu den täglichen Grußformen), ist daher heute die erste Sorge der Diktaturen.

2 Daher ist persönliche Herrschaft vielfach schon durch manipulative Zwänge abgelöst worden; zusammenfassend G. und H. H. Florey: »Der manipulierte Mensch und seine Freiheit«, in: »Die neue Gesellschaft«, Jg. 1958, S. 268 ff.

gewisse Bewegungsfreiheit sichern!« Weber durchschaut indessen die Labilität dieses vorpolitisch gegründeten Gleichgewichts, das nicht in Gestalt einer politischen Gewaltenteilung realisiert ist; die Bürger, die politisch von ihm profitieren, bleiben gerade auch in den formellen Freiheiten, die ihnen im Rahmen der Massendemokratie eingeräumt sind¹, von heterogenen, ihrer Verfügung und Beeinflussung ganz entzogenen gesellschaftlichen Bewegungen abhängig. Denn »durchbricht eine der Gruppennächte dieses System der Balance, verschafft sie sich den Vorrang und gelingt es ihr gar im Zugriff auf die Staatsapparat die konkurrierenden Mächte auszuschließen, dann geht diese Form der Gewaltenteilungsbeschworungen des Verfassens übrigens auch die Gewaltenteilungsbeschworungen des Verfassungstextes und die Wächterrolle der rechtsprechenden Gewalt die rotuläre Machtergreifung, die sich hier offen oder insgeheim durchsetzt, nicht hindern... So ist das gewaltenteilende Gleichgewicht, in dem sich der Pluralismus der modernen Massendemokratie präsentiert, *außerordentlich labil und prekär*«².

Wenn man sich der Entstehungsgeschichte dieses Pluralismus erinnert und nicht scheut, den gegenwärtigen Zustand als ein Stadium im historischen Prozeß der Realisierung von Demokratie zu begreifen, dann wird Webers Feststellung des labilen und prekären Gleichgewichts zum Hinweis auf die ökonomischen Zusammenhänge des staatlichen Interventionismus. Dieser reagiert seit dem 19. Jahrhundert auf die dem Kapitalismus in seiner oligopolistischen Phase »natürliche« innewohnende Tendenz einer ökonomischen Konzentration gesellschaftlicher Macht in privater Hand: teils kommen die Interventionen den Interessen der ökonomisch Schwächeren entgegen, teils dienen sie auch deren Abwehr. Im allgemeinen stehen die staatlichen Eingriffe, auch wo sie durch Druck »von unten« gegen »herrschende« Interessen erzwungen worden sind, im Interesse der Erhaltung eines Systemgleichgewichts, das über den freien Markt nicht mehr gesichert wäre. Solche »demokratischen Einflüsse« zugunsten einer politischen Kompensation jener ökonomischen Tendenz zur Ungleichheit führen nun zur Auseinandersetzung der organisierten Privatinteressen um die Konditionen, unter denen das Sozialprodukt, und vor allem dessen Zuwachs, zur Verteilung gelangen; sie haben diesem liberalen Rechtsstaat immer mehr sozialstaatliche Funktionen aufzublenden, dienen mithin nicht der Erhaltung des Systems schlechthin,

¹ Werner Weber: »Gewaltenteilung als Gegenwartsproblem«, a. a. O., S. 265.

² Vgl. William Kornhauser: »The Politics of Mass Society«, London 1960, besonders S. 227 ff.

³ Werner Weber, a. a. O.

sondern gleichsam einer Erhaltung in jeweils verschobenen Proportionen. Auf Grund einer mit Keynes'schen Methoden geführten Analyse dieser langfristigen Verschiebungen im Verhältnis von Ökonomie und Politik glaubt Strachey den liberal-rechtsstaatlichen Massendemokratien, mit ihren wachsenden sozialstaatlichen Funktionen, die Prognose stellen zu müssen: »Entweder wird die Demokratie auf den Kapitalismus eindringen, bis auch dessen letzte Phase abgeschlossen ist, oder aber der Kapitalismus treibt die Demokratie in die Enge, bis diese junge, verwundbare und experimentelle Regierungsform das Feld räumt.«¹ Wie dem auch sei – erst auf dem Hintergrund der ökonomischen Dynamik gewinnen Bedenken angesichts der Schwäche und Verletzbarkeit jener »Parität innerhalb des Systems der pluralistischen Gruppennächte« ebenso ihren Stellenwert wie auch das freimütige Eingeständnis, daß eine solche Balance »besser durch eine kraftvolle Obrigkeit gesichert wäre«². Tatsächlich scheint die gesellschaftliche Lage auf eine geschichtliche Alternative zu deuten; darauf nämlich, daß der liberale Rechtsstaat, über kurz oder lang, seine eigenen Intentionen im demokratischen und sozialen Rechtsstaat erfüllt oder aber sein innerstes Wesen verkehrt und, mehr oder minder offen, autoritäre Gestalt annimmt; selbst wenn sich die Alternative in dieser Formulierung durch den Fortgang des Geschehens als unvollständig erweisen sollte, darf immerhin soviel als gesichert gelten: daß das durch die List eines höchst unsteten pluralistischen Systems, gleichsam hinter dessen Rücken, gewährte »Asyl einer ungestörten Durchschnittsistenz« aus seiner Zufälligkeit und Beschränktheit nur in dem Maße herausgeführt und zur Sphäre einer durch politische Teilnahme und soziale Teilhabe dauerhaft gesicherten Autonomie werden könnte, in dem die, ihrer Funktion nach längst öffentlichen Beziehungen privater Gruppennächte der Beurteilung und Aufsicht einer mündig gesprochenen öffentlichen Meinung erschlossen würden.

Hermann Heller hat seinerzeit im Anblick des herausziehenden Nationalsozialismus darauf hingewiesen, daß die liberal-rechtsstaatliche Sanktionierung einer staatsfreien Sphäre der Gesellschaft längst unmöglich machen, die eine Trennung von Staat und Gesellschaft längst unmöglich machen, nur dazu dient, staatliche Macht privat zu mobilisieren³. Seitdem sich die Schranke zwischen Staat und Gesellschaft in

¹ Dabei würde die Grenze des Systems als solche in dem Maß überschritten, in dem sich die Investitionsentschlüsse der privat Wirtschaftenden nicht mehr unzweideutig am Maßstab der Profitmaximierung orientieren dürften.

² John Strachey: »Kapitalismus heute und morgen«, Düsseldorf 1957, S. 152.

³ Werner Weber, a. a. O.

⁴ Vgl. Hermann Heller a. a. O., S. 112; derselbe: »Rechtsstaat oder Diktatur«, Tübingen 1930.

Auflösung befindet, sind die Träger wirtschaftlicher Macht, wie wir gezeigt haben, objektiv gezwungen, in organisierter Form den Staat und seine Verwaltung zu beeinflussen. Insofern gilt nicht nur das alte, auf Individuen abgestellte Argument¹: daß die ungleiche Verteilung der durch Eigentum vermittelten Verfügungsgewalt mit demokratischer Gleichheit streng genommen nicht vereinbar ist². Heute geht es vielmehr in erster Linie darum, daß gesellschaftliche Macht in privater Hand zur Intervention in die Sphäre des Staates unmittelbar gezwungen ist, ohne selber politischer Kontrolle zu unterliegen; wobei jede politische Kontrolle demokratisch legitimiert sein soll. Unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnissen wäre die politische Kontrolle der Funktionen privaten Kapitaleigentums³ die notwendige Voraussetzung, um die gleichmäßige Verteilung der Chancen politischer Mitbestimmung sicherzustellen und die Rechtmäßigkeit auf alle Bezirke der Gesellschaft auszuweiten. Zur Ausdehnung der Rechtmäßigkeit gibt Abendroth zu bedenken, daß die wirkliche Alternative *nicht* darin besteht, »ob man die volle wirtschaftliche und soziale Entscheidungsfreiheit eines jeden einzelnen oder seine Unterwerfung unter die planende Gewalt des die Gesellschaft demokratisch repräsentierenden Staates herstellen will, sondern darin, ob man die große Masse der Glieder der Gesellschaft der formell privaten (und also an Partikularinteressen, nicht am Gemeinwohl orientierten) Gewalt derjenigen Glieder der Gesellschaft unterwirft, die über die entscheidenden ökonomischen Machtpositionen in der Gesellschaft verfügen können, oder ob man die in der gesellschaftlichen Produktion und im gesellschaftlichen Leben notwendige und unvermeidbare Planung der Zufälligkeit der privaten Disposition kleiner Gruppen entzieht und der gemeinsamen Kontrolle aller am gemeinschaftlichen Produktionsprozeß beteiligten Glieder der Gesellschaft unterstellt, deren oberste Entscheidungseinheit der Staat ist. In beiden Fällen wird die Voraussetzung rechtlicher Entscheidungen über die Folgen privater Dispositionen der Glieder der Gesellschaft beschränkt. Aber während bei planenden Maßnahmen eines demokratischen und sozialen Wohlfahrtsstaates diese Voraussetzung, zwar nicht in den Einzel-

1 Nach des Anatole France' berühmten Wort von den Gesetzen, die in majestätischer Unparteilichkeit den Armen wie den Reichen in gleicher Weise verbieten, Holz zu stehen und unter Brücken zu schlafen.

2 Die privatrechtliche Gestaltungsfreiheit impliziert, soweit sie nur Geltungschance ist, bei wirtschaftlich schwächerer Position ein entsprechendes Maß an Unfreiheit. Vgl. die Privatrechtskritik schon des Wiener Kathedersozialisten Anton Menger: »Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksschichten«, Tübingen 2. Aufl., 1890.

3 Natürlich nur einer Größenordnung, in der gesellschaftliche Macht eo ipso politische ist.

heiten, aber doch in der allgemeinen Linie aufrechterhalten bleibt und durch ein geregeltes Verfahren und gegebenenfalls durch Gewährleistung von Entschädigungen tragbar gestaltet werden kann, ist sie bei der unaufhebbar durch Oligopolie und Monopolie durchsetzten Organisation der Gesellschaft auf liberalkapitalistischer Basis, vom einzelnen aus gesehen, völlig zufälligem Szenenwechsel auf Grund privater Entscheidungen ausgesetzt, in dem sich keine allgemeine Tendenz erkennbar abzeichnet, mit der gerechnet werden könnte. Deshalb sind hier die wirtschaftlich schwächeren Glieder der Gesellschaft in ihrer sozialen Position immer wieder Veränderungen ausgesetzt, für die es keinerlei Entschädigung gibt. In Wirklichkeit wird also der Einfluß des Rechts nicht geschwächt, sondern gestärkt, wenn sich der Bereich der öffentlich kontrollierten Sphäre gegenüber derjenigen des früheren bloßen Privatrechts ausdehnt.⁴

Gleichheit und Sicherheit, Prinzipien des liberalen Rechtsstaates, würden, auf der veränderten sozialen Basis, durch politische Kontrolle aller eo ipso politisch relevanten gesellschaftlichen Macht nicht eingeschränkt, sondern erweitert. Ebenso notwendig wäre diese Kontrolle für die Verwirklichung jenes anderen Prinzips des liberalen Rechtsstaates, der Selbstbestimmung des Volkes: »Nur von diesem Gesichtspunkt aus ist es möglich, die Sicherung individueller Rechte, geschützt durch unparteiische richterliche Entscheidung, und den materiell verstandenen Gedanken der Gleichheit vor dem Gesetz miteinander zu versöhnen. Wenn man aber diesen Erwägungen folgt, dann hört die Demokratie hier auf, nur politische Verfassung zu sein und wird zur Verfassung der gesamten Gesellschaft, die im Staat als ihrer umfassenden Wirkungseinheit sich selbst bestimmt.«

Die vom liberalen Rechtsstaat mitinstitutionalisierte Idee der Demokratie läßt sich heute, wie es scheint, nur in Gestalt einer politischen Gesellschaft verwirklichen. Zur Verwirklichung von Demokratie in diesem Sinne ist die politische Kontrolle gesellschaftlicher Macht notwendige Voraussetzung; ob sie auch schon die zureichende Voraussetzung ist, mag hier auf sich beruhen.

Damit ist an den Kern des Widerspruchs gerührt: die politische Mündigkeit des Volkes, einst der Sinn des Wandels vom Untertan zum Staatsbürger, scheint in der veränderten gesellschaftlichen Lage mit eben den Formen, die den Untertan zum Staatsbürger erhoben haben, nicht ohne

1 Wolfgang Abendroth: »Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland«, in: »Aus Geschichte und Politik / Festschrift zum 70. Geburtstag von Ludwig Bergstrassers, hrsg. von Alfred Hermann, Düsseldorf 1964, S. 295 f.

2 A. a. O., S. 297.

weiteres mehr garantiert zu sein¹. Die Verfassung nimmt selber schon Bedacht darauf, die Funktionen des angeblichen Souveräns einzuschränken. Das Grundgesetz jedenfalls läßt sich vom Mißtrauen gegen plebiszitäre Entscheidungen leiten. Dem Volk bleibt heute nur die eine Möglichkeit politischer Mitbestimmung, das Parlament zu wählen; während es sich in Weimar außer durch Reichstagswahlen, zumal nach der Auflösung des Reichstages durch den Reichspräsidenten, durch die Wahl dieses Reichspräsidenten selbst, und in besonderen Fällen durch Volksbegehren und Volksentscheid Gehör verschaffen konnte. Man hat oft auf diese verfassungsrechtliche Einschränkung der Macht des Volkes hingewiesen, hat gar von einer Mediatisierung durch die Parteien gesprochen. Sie nämlich sind jetzt ausdrücklich zur »Mitwirkung« wie es im Verfassungstext heißt, zur Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes bestellt. Das gibt Werner Weber zu der Bemerkung Anlaß: »Das Grundgesetz erkennt es bezeichnenderweise in aller Form an, daß die Parteien jetzt selbst im Regiment sitzen, während das Volk unabänderlich Volk bleibt und zu den Vorständen, Fraktionen und Führern des organisierten Parteienwesens nun wie Volk zu Regierenden Stellung nimmt?«. Freilich sollte nicht den Parteien wieder um eine Autonomie unterschoben werden, die sie gegenüber Verwaltung und Verbänden keineswegs haben. Innerhin besteht nach der offiziellen Auslegung des Grundgesetzes für das Volk rechtlich keine Möglichkeit, seinen Willen unmittelbar im Hinblick auf eine bestimmte Sache verbindlich auszudrücken. Wenn man diese tatsächliche Ohnmacht vergleicht mit dem persönlichen Schutz und der persönlichen Freiheit, die den Individuen in einem aufwendigen Katalog liberaler Grundrechte zugesichert wurden, kann man sich dem Eindruck nicht entziehen, daß für den Bürger der sogenannten Konsumengesellschaft auch juristisch der Status eines Kunden vorgesehen ist: der zwar am Ende die Zechen bezahlen muß, für den im übrigen aber alles dazwischen vorbereitet ist, daß er selber nicht nur nichts zu tun braucht, sondern auch nicht mehr viel tun kann. Ausgestattet mit diesen Rechten und gleichwohl so gut wie ausgeschlossen von tatsächlicher politischer Mitbestimmung, wird das Volk zum Objekt der Fürsorge. Es entsteht eine neue, die wohlfahrtsstaatliche Gestalt der Patrimonialität, so als hätte die Verfassung schon die Entwicklung anzeigen wollen, die verwirklichen könnte, was heute erst Tendenz ist: alles für das Volk, aber nichts durch das Volk.

1 Karl Larenz: »Verfassungsrecht und Verfassungsrealität«, in: »Archiv des öffentlichen Rechts«, Tübingen 1951/52, Bd. 77, Heft 4, S. 387 ff.

2 Werner Weber: »Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz«, in: »Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem«, a. O., S. 22.

Einzig Möglichkeit politischer Beteiligung »auf Bundesebene«, einmal abgesehen von der kleinen Minderheit parteimäßig organisierter Wähler¹, bleibt eben die Wahl zum Bundestag. Und auch sie ist faktisch bereits in dem, was dem Wähler nicht schon vorweggenommen ist, so folgenlos, daß sich der Bürger bei dieser seiner einzigen Haupt- und Staatsaktion nicht einmal mehr als unabhängig verstehen, geschweige denn unabhängig verhalten kann, wie der liberal-rechtsstaatliche Kodex beides nay noch unterstellen konnte. David Riesman schildert den Typ des »neuen Gleichgültigen«, der sich unter solchen Verhältnissen tendenziell durchsetzt, folgendermaßen: »Er ist kein »unabhängiger Wähler« mehr... er erkennt keinen Zusammenhang mehr zwischen seinen politischen Meinungen und seiner politischen Funktion. Seine Meinungen dienen ihm daher als bargeldloses Zahlungsmittel in seiner Rolle als Mitglied einer Verbrauchsgenossenschaft der politischen Tagesnachrichten. Seine Toleranz gegenüber den Meinungen anderer leitet sich nur von einer charakterlichen Veranlagung her, sondern auch von der Tatsache, daß er sie eben als »bloße« Meinungen ansehen kann, die vielleicht interessant oder amüsant sind, aber nicht mehr das Gewicht einer teilweisen oder gar vollständigen Hingabe an eine politische Rolle oder Handlung tragen. Sie sind ferner »bloße« Meinungen, weil die politische Welt der Interessenverbände anscheinend so festgelegt und verwickelt ist, daß die Meinung als solche so gut wie bedeutungslos zu sein scheint?«
Eine solche sozialpsychologische Beschreibung läuft freilich Gefahr, den Subjekten zuzurechnen, was nur als Reaktion auf objektive Verhältnisse begriffen werden kann. Die Folgenlosigkeit der Meinung, unter deren Verhängnis Meinung überhaupt erst zu »Meinung« im Sinne der Meinungsforschung wird, ist ihrerseits Folge eben jenes Widerspruchs einer tendenziell bereits politischen Gesellschaft zu verfassungsrechtlichen Normen, die sie als eine wesentlich von Politik, vom Staat getrennte vorstellen. Der Funktionsverlust des Parlaments, oft bemerktes Symptom, spiegelt nur den entscheidenden Funktionsverlust des, dem Buchstaben des Gesetzes nach, souveränen Volkes. Unmittelbar stellt sich das Verhältnis so dar: im Sozialstaat, der wesentlich vorsorgt, verwaltet und verteilt, reduzieren sich die politischen Interessen der stetig Verwaltungsakten subsumierten Staatsbürger primär auf berufspartengebundene Ansprüche an den Staat. Deren wirksame Vertretung wiederum müssen sie den großen Organi-

1 Nach den Angaben verschiedener Institute der Umfrageforschung halten die Parteimitglieder an der Gesamtheit aller wahlberechtigten Staatsbürger einen Anteil in der Größenordnung von 5 Prozent.

2 David Riesman: »Die einsame Masse«, Darmstadt 1956, S. 354 f.

sationen übertragen. Was dann noch an sekundären Interessen in eigener Regie, spricht für die als Wahl organisierte Abstimmung verbleibt, ist ebenso geprägt von der allgemeinen Forderung, von »dem Staat versorgt zu werden. Der zumeist zeigt sich in Gestalt Überwältigung und undurchsichtiger Bürokraten, sei es der öffentlichen Verwaltung unmittelbar, sei es der Regierung, des Parlaments, der Kommissionen, der Parteien, sei es gar der dem Blickfeld völlig entrückten supranationalen Organisationen. Alles dies verschwimmt zur »politischen Apparatur«, autoritär und abstrakt. Riesman erinnert mit Recht daran, daß die »Unübersichtlichkeit« nicht nur in der objektiven Komplexität des politischen Machtvollzugs seinen Grund hat, sondern gewiß im gleichen Maß auch in der beschränkten Berufserfahrung der abhängig Arbeitenden. Die heute vornehmlich geforderten Arbeiten üben nicht eben in verständiger und handlungsreicher, rationaler wie engagierter Haltung gegenüber hochabstrakten, hocheffektiven, im Kern totalitären Prozessen¹. Hinzu kommt, daß die Berufssphäre im Lebenshaushalt der Menschen ohnehin an Bedeutung verliert, daß vielmehr das reklamegesteuerte Konsumtraining das Verhalten der Massen zunehmend prägt. Der politische Bereich, soweit die wahlberechtigte Bevölkerung daran überhaupt teil hat, wird tendenziell Teil des Konsumbereiches; politisches Geschehen, Nachrichten und Verhaltensweisen werden zur Ware. Die Massenmedien bringen sie als Unterhaltung, als Schlager, bringen sie »spielend« an den Mann. Sie erziehen den Wähler zum Zuschauer; verstehen die Sache mit humanem Interesse; und erzeugen Sentimentalität gegenüber Personen, Zynismus gegenüber Institutionen. Die Stimmen² werden handgreiflich »gewoben«; Reklame für die Wahl unterscheidet sich, gleichviel für welche Partei, nicht von der Reklame für den Markt. Die manipulative Auswertung der motivationalistisch verfeinerten Umfragerforschung führt zu Resultaten, die sich mit modernen Werbetechniken sozialpsychologisch effektivster umsetzen lassen: die Themen des Wahlkampfes werden exploriert und dann inszeniert, die Imago des Führers und die seiner Mannschaft sind vorkalkuliert, die Schlagworte vorgetestet, die Massenträume vor Radio und Fernsehen nach Drehbuch einstudiert; dieser gezielte glamour, verbunden mit ebenso gezielten Appellen an Sicherheits-, Schuld- und Autoritätskomplexe, wird überdies nach strategischen Gesetzen des politischen marketing ergänzt, sowohl

1 Vgl. dazu die verschiedenen arbeitssoziologischen Studien von *Georges Friedmann*, zuletzt: »Grenzen der Arbeitsteilung«, Bd. 8 der *Frankfurter Beiträge zur Soziologie*, Frankfurt am Main 1958.

2 Vorab jene »floating votes« eines verhältnismäßig kleinen, aber eben ausschlaggebenden Teils der Wähler.

durch termingerecht zugestandene und wissenschaftlich dosierte Wahlgeschenke als auch durch Palliativmaßnahmen in der Art preisstabilisierender Absprachen und ähnlichem¹. Die Technik der Wahlvorbereitung tendiert dazu, den einzigen Akt politischer Mitbestimmung, der dem souveränen Volk noch verblieb, jener möglichen Vernunft breiter Schichten der Bevölkerung zu entziehen, an die er dem eigenen Sinn nach sich richtet. Um sich der Gewalt dieser Tendenz zu versichern, genügt es zu bedenken, wie hoch einerseits die Gesteungskosten sind, um heutzutage politisch etwas »aufzuwiegen«, und wie weit andererseits ökonomische Macht in privaten Händen konzentriert ist. Jene Tendenz nimmt der zu leicht, dem die gegenwärtige Ordnung immer noch als ein System erscheint, das durch leichte Verschiebung der Gewichte »arrangiert« werden kann; er freilich mag verlangen, daß endlich die hergestellte Masse der indifferenten Konformisten als systemerhaltend auch anerkannt wird²; er mag sich, nicht ohne einigen Zynismus, beruhigen: »Die Gleichgültigen sind politisch gar nicht so unbrauchbar — wenn sie für ihre »Dienste« belohnt oder unter Druck gesetzt werden³.«

4. *Spielraum und Grenze staatsbürgerlicher Teilnahme am politischen Leben*

Die Analyse der Entwicklung des bürgerlichen Rechtsstaates und seiner gegenwärtigen Gestalt hält sich an die Regeln kritischer Theorie, deren Freiheit darin besteht, »daß sie die bürgerlichen Ideale... akzeptiert, seien es die, welche seine (des Bürgertums) Vertreter wenn auch erstellt noch verkündigen, oder die, welche als objektiver Sinn

1 Zur Regie der Bundestagswahlen des Jahres 1957, in deren Vorbereitungszeit die der Untersuchung zugrunde liegende Umfrage unter Frankfurter Studenten durchgeführt wurde, vgl. *Gerhard Schmidlohn*: »Die befragte Nation«, Freiburg 1959, besonders S. 155 ff.

2 Eine soziologische Analyse der Wahlen selbst geben *W. Hartenstein, K. Liepelt, G. Schubert*: »Die Septemberdemokratie«, in: »Die Neue Gesellschaft«, Jg. 1958, S. 9 ff.

3 *Helmut Schelsky*: »Die skeptische Generation«, Düsseldorf 1957, S. 451 f. »Es ist aber die Frage, ob die moderne Massendemokratie großorganisatorischer Struktur, die sich in ihrem Bestand mehr und mehr auf eine psychologische Werbung und Lenkung des Publikums durch Massenkommunikationsmittel und deren notwendige propagandistische Verzerrung und Vereinfachung der Sachzusammenhänge stützt, nicht diesen Verhaltensstyp des unpolitisch zustimmenden geradezu hervorruft und als tragende Schicht des Systems auf die Dauer auch bejahend zur Kenntnis nehmen muß.«

3 *Riesman*, a. a. O., S. 269.

der Institutionen, technischer wie kultureller, trotz aller Manipulierung noch erkennbar sind... Sie lehnt dem Widerspruch von Glauben und Wirklichkeit die Sprache und hält sich dabei eng an zeitbedingte Phänomene.¹ Der Glaube an die politische Freiheit und Wirksamkeit des Staatsbürgers ist der Wirklichkeit der gegenwärtigen Verhältnisse gegenübergestellt worden. Es bleibt kein Zweifel an der Enge des Spielraumes, in der sich die politische Beteiligung des Durchschnittsbürgers bewegt: sie kann sich einmal alle paar Jahre, im teils präformierten, teils manipulierten Wahlgang (oder in Wahlenthaltung) objektivieren. Wenn in Lehbüchern zur politischen Erziehung, wenn gar in mancher politikwissenschaftlichen Diskussion »Beteiligung« zum Wert an sich, Stimmabgabe und politisches Interesse zum Fetisch gerinnen, so spiegelt sich darin ein gut Stück schlechter Wirklichkeit. Andererseits spricht der objektive Sinn der in unserem Lande bestehenden Institutionen gegen die tatsächliche Entwicklung: das Volk ist juristisch nach wie vor souverän, und politisch steht für seine Entscheidung in Gestalt des Parlaments eine mit allen demokratisch wünschenswerten Vollmachten verfassungsmäßig ausgestattete Institution bereit. Darum erhebt sich die Frage, ob nicht auch heute eine echte Funktion staatsbürgerlicher Teilnahme am politischen Leben, wenn schon nicht wirklich, so doch möglich ist.

Eine wirksame politische Beteiligung der Masse der Bürger hat zur Bedingung ihrer Möglichkeit eine gewisse Autonomie der politischen Sphäre. Wo die politischen Bewegungen buchstäblich bloßer Reflex der ökonomischen wären, wäre eine Untersuchung der Subjekte und ihres demokratischen Potentials nicht nur überflüssig, sondern auch sinnlos. Nun spricht allerdings einiges dafür, daß sich in der spätbürgerlichen Gesellschaft mit einem höheren Entwicklungsstand technischer Produktivkräfte politische Macht als solche, nämlich in gewisser Verselbständigung gegenüber der ökonomischen Macht, konzentriert. Jedenfalls gewinnt einseitigen Politik durch das Eigengewicht der Industrialisierung an bestimmendem Einfluß auf den sozialen Prozeß; auch das ist mitgesetzt, wenn von der Auflösung der Schranke zwischen Staat und Gesellschaft die Rede ist.² Seitdem sich die freie

1 Max Horkheimer und Theodor W. Adorno: »Dialektik der Aufklärung«, Amsterdam 1947, S. 292.

2 Damit hängt auch zusammen, daß Industrieländer, trotz verschiedener gesellschaftlicher Produktionsverhältnisse, ähnliche Züge aufweisen und ähnliche Fragen zu lösen haben. Eine solche Angleichung der Verhältnisse kommt nur in dem Maße zustande, in dem die Politik innerseits die Ökonomie zum Instrument hat und sich an den Aufgaben, die mit einem bestimmten Stand der Produktivkräfte gesetzt sind, unmittelbar orientieren kann. Die historische Veränderung im Verhältnis von Politik und Ökonomie und, davon abhängig, ein, freilich

Konkurrenzwirtschaft entsprechend der Konzentrationsstendenz in eine organisierte verwandelt, die klassische parlamentarische Demokratie die Gestalt einer parteienstaatlichen Massendemokratie angenommen hat, seit, kurzum, die Sphäre der Gesellschaft und des Staates in hohem Maße sich durchdringen, gewinnt Politik an Gewicht, und die Abhängigkeit wird eher wechselseitig.¹

Die Kategorie der politischen Beteiligung ist eine der bürgerlichen Gesellschaft spezifisch zugehörige; sie teilt mit dieser den Widerspruch: daß sich in dem Verhalten der Menschen, wo sie der Bestimmung ihres eigenen Willens und nur ihm zu folgen glauben, hinterrücks der Zwang der Verhältnisse durchsetzt, aber auch schon der Anspruch und die Ahnung der Möglichkeit, dieses Zwangs ledig zu sein. Der Widerspruch, Produkt der Umstände zu sein und doch zugleich selber Produzent dieser Umstände sein zu wollen und zu können, steckt in der politischen Beteiligung der Staatsbürger von Anbeginn; heute indes entfaltet er sich in ganzer Schärfe.

Die gegenwärtige Situation macht zunächst die Hoffnung auf eine selbstbewußte politische Entscheidung der wahlberechtigten Bevölkerung in ihrer Gesamtheit, und auf eine effektive Handhabung der parlamentarischen Institutionen durch das mündige Volk problematisch. Näher liegt der Gedanke an die Beteiligung von Gruppen, die außerhalb des Parlaments über ein Feld politischer Wirksamkeit verfügen. Das sind auf der einen Seite Mitglieder von Massenorganisationen, die sich zu außerparlamentarischen Aktionen zusammenfinden und die Staatsorgane unter den »Druck der Straße« setzen können; auf der anderen die »funktionalen Eliten«, die über die Apparate der staatlichen und privaten Bürokratie verfügen.

Die wichtigste der Massenorganisationen sind die Gewerkschaften. Der Aufbau ihrer Organisation im Inneren richtet sich weitgehend nach Prinzipien demokratischer Kontrolle. Ihr Programm, soweit es sich über die Interessenvertretung eines Berufsverbandes erhebt und

in bestimmten Grenzen gehalten, Gewinn an Eigenständigkeit der Produktivkräfte gegenüber den Produktionsverhältnissen, dürfen zu den Schwierigkeiten der sozialwissenschaftlichen Diskussion geführt haben, soweit sie sich darum drehen, ob die gegenwärtigen westlichen Gesellschaften primär durch den Grad der Industrialisierung oder durch den des Kapitalwertungsprozesses bestimmt sind. Sicher ist die gefällige Vorentscheidung, von »der« Industriegesellschaft zu reden, sehr gefährlich; sie impliziert eine Fetischisierung des technischen Prozesses. Andererseits deckt die Kategorie des »Kapitalismus« heute eben nicht mehr alle industriegesellschaftlichen Erscheinungen.

1 Vgl. Franz L. Neumann: »Approaches to the Study of Political Power«, in: »The Democratic and the Authoritarian State«, a. a. O., S. 14 f.; derselbe: »Ökonomie und Politik im 20. Jahrhundert«, in: »Zeitschrift für Politik«, Jg. II (Neue Folge), 1955, S. 1 ff.

politische Ziele setzt, verlangt die Demokratisierung der Gesellschaft. Darauf gestützt, versuchen die Gewerkschaften gegenüber dem Staat und den Parteien dem politischen Streik eine Legitimationsbasis zu verschaffen. In Anbetracht der ausgebildeten Organisation und Programmatik, in Anbetracht zumal ihres Tarifpartners, gewinnt die gesellschaftlich relevanten Funktionen als Tarifpartner, gewinnt die politische Beteiligung der Gewerkschaftsmitglieder besonderes Gewicht. Neben den Gewerkschaften existiert freilich eine Reihe von Verbänden, die im Hinblick auf die politische Beteiligung ihrer Mitglieder ebenfalls wichtig sind für die demokratische Entwicklung unseres Staatswesens; so die Vertriebenenorganisationen, die Soldatenbünde, der Mammurverband der Kriegsgeschädigten und Hinterbliebenen (VAK), usw.

Die andere Gruppe, deren politische Beteiligung außerparlamentarisch wirksam werden kann, die höheren Beamten und Angestellten, Manager und Spezialisten der großen Apparate in der Industrie, in der Verwaltung, im Verbandswesen, kurzum: die Inhaber von Positionen, deren Funktionsradius weit genug gespannt ist, um eo ipso politisch relevant zu sein, auch wenn sie nicht der eigentlich politischen Sphäre zugehören, haben sich in Deutschland lange Zeit aus Schichten großbürgerlich-konservativen Gepräges rekrutiert. Ossip K. Flechtheim macht auf die starke soziale Kontinuität in der Formierung dieser Führungsgruppe aufmerksam; sie hat alle Wechsel des politischen Systems überstanden. Darum hat wohl auch der Anschein so unecht nicht, daß die prominenten Nutznießer der wiederhergestellten Demokratie nicht in erster Linie die sind, die sich im Ernstfall für sie auch schlagen würden². Empirische Untersuchungen über

1 Zur Begründung des politischen Streikrechts vgl. vor allem den Aufsatz von Alfred Weber: »Staat und gewerkschaftliche Monarchie«, in: »Gewerkschaftliche Monatshefte«, Jg. III, 1932, Heft 8, S. 478 ff. Jungst beruft sich z. B. die I.G. Bergbau bei ihren Aktionen gegen die Deutsche Reichspartei im Ruhrgebiet auf eben diese Legitimation zur Verteidigung der demokratischen Grundordnung. Vgl. »Der Spiegel«, 22. Juni 1963, S. 19 f.; vgl. auch H. J. Laski, »Die Gewerkschaften in der neuen Gesellschaft«, Köln 1952.

2 Ossip K. Flechtheim: »Parteien und Organisationen in der Bundesrepublik«, in: »Gewerkschaftliche Monatshefte«, Jg. 8, 1957, Heft 5, S. 263. Vgl. auch die Untersuchung von John H. Herz: »German Officialdom Revisited«, in: »World Politics«, Vol. VII, 1954, S. 63 ff. – Kurt Nimitz behandelt in seinem Aufsatz »Das Regime der Militärs« (in: »Die neue Gesellschaft«, Jg. II, 1955, Heft 3, S. 39 ff.) die Modalitäten, nach denen die personelle Kontinuität in den leitenden Positionen fast aller Sparten trotz der Entnazifizierungsmaßnahmen nach 1945 gewahrt werden konnte: die Rückgliederung der entnazifizierten Personen vollzog sich unter dem Deckmantel der »unentbehrlichen Fachleute«. Vgl. a. a. O., S. 40 f.; die Vorstellung, daß die Technokraten der Diktatur auch gute Technokraten der Demokratie seien, wird heute offenbar als selbstverständlich angesehen. Die Macht der Technokraten wird sozusagen politisch neutralisiert. Man scheint gewillt, dieser Schicht für die Dauer einen politischen § 51 zuzubilligen.*

das politische Potential dieser Schichten gibt es unseres Wissens freilich noch nicht; wohl aber Versuche, es historisch-soziologisch zu bestimmen: »Wenn die konkret existente Schicht der Träger dieser Einheit von Justiz, Bürokratie und Hochschulwesen (mit ihren im monarchischen Obrigkeitsstaat entstandenen, durch die Feindschaft gegen Weimarer und die Anpassung an das Dritte Reich nicht grundsätzlich veränderten Traditionen) mit den Inhabern der wirtschaftlichen Macht über deren wenn auch oft divergierende Sonderinteressen verhandelt, so glaubt sie zwar jenes Allgemeininteresse zu vertreten, das sie ihre Stellung im Staat zu repräsentieren verpflichtet: Dies ist aber nur dem Schein nach Allgemeininteresse, in der Realität das restaurative Ordnungsbild der Aufrechterhaltung sozialer Privilegien, das sich gegen jede Demokratisierung der Gesellschaft, gegen die Ausdehnung des Gleichheitsgrundsatzes auf die Glieder der Gesellschaft richtet.« Abendroth weist mit Nachdruck darauf hin, daß der Zusammenhalt dieser »power elite« in Deutschland vor allem auch durch das Bindeglied der akademischen Bildung garantiert wird. Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung scheint es uns darum dringlich, ein wichtiges Rekrutierungsfeld dieser funktionellen Eliten, die Studentenschaft, eingehend daraufhin zu untersuchen, wie sich heute deren politisches Potential ausnimmt. Denn mit Zunahme des Berechtigungswesens werden die funktionellen Eliten unserer Gesellschaft tendenziell akademisch sein; dabei wird die akademische Bildung nicht mehr in dem Maße soziales Privileg bleiben, wie sie es zu den Zeiten war, als die heute fungierenden Eliten die ihre erwarteten³. Schon diese Verschiebungen, für sich genommen, lassen beim Nachwuchs auf ein verändertes politisches Bewußtsein, vielleicht auch auf ein zuverlässigeres demokratisches Potential hoffen.

Unsere Untersuchung bezieht sich darum auf das politische Bewußtsein von Studenten. Diese haben einerseits den Vorzug einer gewissen Offenheit: Die Motive politischen Verhaltens dürfen während des Studiums, also während der Vorbereitung auf die Berufsposition den Individuen durchsichtiger, die politische Haltung insgesamt offener

1 Ausgenommen eine amerikanische Untersuchung von Hans Spitzer und Philip Davidson (Hrsg.): »West German Leadership and Foreign Policy«, New York 1957; darin vor allem John H. Herz: »Political Views of the West German Civil Service«, S. 96 ff., und Gabriel A. Almond: »The Politics of German Business«, S. 195 ff.

2 Wolfgang Abendroth: »Zur Funktion der Gewerkschaften in der westdeutschen Demokratie«, in: »Gewerkschaftliche Monatshefte«, Jg. III, 1952, Heft 11, S. 646.

3 Helmut Pleisner: »Über Elite und Elitenbildung«, in: »Gewerkschaftliche Monatshefte«, Jg. VI, 1955, Heft 10, S. 602 ff.; und Dietrich Goldschmidt: »Elitenbildung in der industriellen Gesellschaft«, in: »Die neue Gesellschaft«, Jg. V, 1958, Heft 1, S. 34 ff.

und unverhohlener sein als später, während der Ausübung des Berufes, der mit mannigfach verstärkten sozialen Kontrollen besetzt ist und erst recht Anpassung verlangt, ursprüngliche Einsichten und Gesinnungen verdeckend. Andererseits hat die Untersuchungsgruppe den Nachteil, daß wir die Individuen in rein subjektiver Blickrichtung untersuchen müssen, nämlich unabhängig von den objektiven Interessen und Kontrollen sozialer Positionen und den besonderen institutionellen Instrumenten, die etwa den Mitgliedern funktioneller Eliten zur Verfügung stehen. Die politische Beteiligung der Studenten kann sinnvollerweise nur auf die objektiven Initiativchancen bezogen werden, die jedem gewöhnlichen Staatsbürger heute gegeben sind.

Aufschlüsse über die unmittelbaren Reaktionsweisen der Studenten könnten einer verständigen Abwägung des innerpolitischen Kräftefelds als Unterlage dienen, solange mit ebenso unmittelbaren Aktionen dieser Gruppe zu rechnen wäre. Immerhin haben während des letzten Jahrzehnts die Studentenschaften bei politischen Umstürzen in den Entwicklungsländern, typisch etwa in Ägypten; auch bei Aufständen im sowjetischen Machtbereich, typisch in Ungarn; und noch während der letzten Monate bei der Umschichtung politischer Machtverhältnisse in Korea, in der Türkei, in Japan eine wichtige Rolle gespielt. Diese Beispiele könnten auf den Gedanken bringen, daß das politische Potential auch der westdeutschen Studentenschaft mit dem Blick auf ähnliche Situationen und mögliche Demonstrationen dieser Art untersucht werden sollte. Zumal die Besorgnis über die Anfälligkeit einerseits sehr kleinen und nicht etwa zufälligen Auswahl von Studenten gegenüber der politischen Demagogie vom Typus eines Schlammkrieges eine solche Erwartung nahelegen. Allein, auch der flüchtige Vergleich der sozialen Lage der Studentenschaften in der Bundesrepublik und in soliden Ländern, wo ihr noch die avantgardistische Position einer politisch aktiven Minderheit zufällt, macht eine direkte Analogie ihres Stellenwerts im innerpolitischen Kräftefeld unwahrscheinlich: die Studentenschaft dürfte in den entwickelten Industrieländern des Westens, dürfte zumal in der Bundesrepublik nicht in erster Linie als eine Größe selbständiger und folgenreicher politischer Kraftentfaltung interessieren. In Ansehung ihres politischen Potentials ist sie als die Schlüsselgruppe, aus der sich die funktionellen Eliten zunehmend rekrutieren, wichtiger. Die unumgängliche Beschränkung einer Analyse auf die Studenten in ihrer Rolle als Staatsbürger bleibt darum ein Nachteil. Diesen Nachteil sollten die Reflexionen über den Begriff der politischen Beteiligung in gewissem Grade ausgleichen. Sie gestatten uns, die Frage nach dem politischen Potential, angesichts der historischen

Alternative einer Entfaltung der liberalen zur sozialen Demokratie oder ihrer Überführung in plebisziär-obrigkeitliche Formen autoritärer Demokratie, als Frage nach dem demokratischen Potential so zu konkretisieren: demokratisch wird das Potential dieser Beteiligung in dem Maße sein, in dem es für eine Entwicklung der formellen zum materialen, der liberalen zur sozialen Demokratie politisch wirksam werden, also die politische Entscheidung im Sinne der Verwirklichung einer freien Gesellschaft beeinflussen kann. Soziologisch bestimmt sich das Maß dieser Freiheit danach, inwieweit eine Gesellschaft die erarbeiteten Mittel der Bedürfnisbefriedigung, die materiellen und geistigen Produktivkräfte im Interesse der Bedürfnisbefriedigung aller Individuen verwendet, und nicht nur in partikularem Interesse. Politisch bestimmt sich das Maß dieser Freiheit danach, inwieweit eine Gesellschaft politische Gesellschaft derart wird, daß Herrschaft auf rationale Autorität, nämlich auf Teilung von Arbeit und Erfahrung sowohl im Interesse als auch unter Kontrolle aller Individuen zurückgeführt wird; inwieweit es gelingt, die Trennung von politischer Herrschaft und scheinbar privater Reproduktion des Lebens zu überwinden. Ungeduldet der relativ hohen Stufe der Verallgemeinerung ist damit die Richtung eines entwicklungsgeschichtlichen Zusammenhangs angedeutet; wir glauben, heute begründeten Anlaß zu haben, an ihr den Stellenwert des politischen Bewußtseins messen zu lassen.

Gewiß wäre es unbillig, irgendeinem ein politisches Verhalten zuzumuten, das die Grenzen des subjektiv Sinnvollen und des objektiv Möglichen überschreitet. Am ehesten jedoch dürfte noch von Studenten eine gewisse Beschäftigung mit den politischen Risiken der Gegenwart und womöglich Einsicht in die Chancen zu erwarten sein, die eine auf ihrem gegenwärtigen Stand erhaltene, und erst recht eine in ihren eigenen Intentionen verwirklichte Demokratie für das Wohl der Gesellschaft im ganzen ebenso eröffnet wie für den Schutz, die Freiheit und vielleicht gar das Glück der persönlichen Lebensgeschichte.

1 Vgl. unten, S. 67 ff.

2 Vgl. besonders unten, S. 70 f.