

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Ernst Fraenkel

Strukturanalyse  
der modernen Demokratie

Manfred Hättich

Innerparteiliche Demokratie  
und politische  
Willensbildung

Christian von Krockow

Darstellung und Analyse  
autoritärer  
Parlamentarismuskritik

B 49/69

6. Dezember 1969

Ernst Fraenkel, Dr. jur. und Dr. phil. honoris causa der Universität Bern, o. Professor für die Wissenschaft von der Politik (emerit.), geb. 26. Dezember 1898 in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: USA, Weltmacht wider Willen, Berlin 1957; Staat und Politik (mit Karl-Dietrich Bräher), Frankfurt 1964<sup>3</sup>; Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958; Amerika im Spiegel deutschen politischen Denkens, Köln/Opladen 1958; Das amerikanische Regierungssystem, Köln/Opladen 1963<sup>2</sup>; Öffentliche Meinung und internationale Politik, Tübingen 1962; Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968<sup>3</sup>; The Dual State — Contributions to the Theory of Dictatorship, 1969<sup>2</sup>; Military Occupation and the Rule of Law — Occupation Government in the Rhineland 1918—1923. 1944.

Manfred Hättich, Dr. rer. pol., o. Professor für Politikwissenschaft und Direktor des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Mainz, geb. am 12. Oktober 1925.

Christian Graf von Krockow, Professor, Dr. phil., geboren 1927 in Ostpommern, 1961 Prof. f. Politikwissenschaft Pädagogische Hochschule Göttingen, 1965 Univ. Saarbrücken, 1968/69 Univ. Frankfurt a. M.

Veröffentlichungen u. a.: Die Entscheidung — eine Untersuchung über Ernst Jünger, Carl Schmitt, Martin Heidegger, Stuttgart 1958; Soziologie des Friedens — drei Untersuchungen zur Problematik des Ost-West-Konflikts, Gütersloh 1962; Sozialwissenschaften, Lehrerbildung und Schule — Plädoyer für eine neue Bildungskonzeption, Opladen 1969.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 341251, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Strukturanalyse der modernen Demokratie

## Vorbemerkung

Die nachfolgenden Darlegungen verfolgen in erster Linie didaktische Ziele. Der Verfasser hat sich bemüht, den Lehrern der Gemeinschaftskunde an Gymnasien einige Anregungen zu übermitteln, die bei der Erörterung des Demokratieproblems sich als nützlich erweisen mögen. Hierbei ging er von der Erwägung aus, daß die Gemeinschaftskunde sich nicht — als eine Art Neuauflage der Staatsbürgerkunde der Weimarer Zeit — damit begnügen darf, das bestehende Regierungssystem zu erläutern, wenn nicht gar unkritisch zu rechtfertigen. Im Mittelpunkt einer jeden politikwissenschaftlich ausgerichteten Gemeinschaftskunde muß heute vielmehr der Versuch stehen, auf vergleichender Basis die kennzeichnenden Merkmale der beiden auf deutschem Boden bestehenden Regierungssysteme unvoreingenommen herauszuarbeiten. Dies kann jedoch nicht erfolgen, ohne kritisch die Einwände zu berücksichtigen, die die ‚Neue Linke‘ an den Kriterien übt, durch die sich nach ihren eigenen Aussagen die Regierungssysteme der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vonein-

ander unterscheiden. Angesichts der lautstarken Verdammung beider Systeme durch die Neue Linke sollte sich der Unterricht in Gemeinschaftskunde weder dazu verleiten lassen, die nach wie vor fundamental wichtigen Unterschiede zwischen den Demokratievorstellungen der BRD und der DDR zu bagatellisie-

**Manfred Hättich:**

**Innerparteiliche Demokratie und politische Willensbildung** ..... S. 28

**Christian von Krockow:**

**Darstellung und Analyse autoritärer Parlamentarismuskritik** ..... S. 39

ren, noch in den Fehler verfallen, durch Überbetonung dieser Differenzen die Herausforderung zu überhören, die in den Attacken gegen traditionelle Demokratievorstellungen, gleichgültig, ob sie westlich oder östlich der Elbe-Werra-Linie vorherrschen, zum Ausdruck gelangen.

## A. Die Wahl- und Organisationsprinzipien der BRD und der DDR

### I. Freiheit der Wahl als Unterscheidungsmerkmal ihrer Regierungssysteme

Das Bemühen, die Ursachen der Zweiteilung Deutschlands und die Möglichkeit ihrer Überwindung zu begreifen, darf sich nicht darauf beschränken, die außenpolitischen Faktoren aufzuzeigen, die bewirkt haben, daß aus der Demarkationslinie zwischen militärischen Besatzungszonen ein „Eiserner Vorhang“ geworden ist, durch den die deutsche Nation in zwei, verschiedenen Weltblöcken angehörige, staatliche Gebilde geteilt ist. Nicht minder wichtig ist es, die kennzeichnenden *innerpolitischen* Merkmale aufzuzeigen, durch die die Bundesrepublik und die Deutsche Demokrati-

sche Republik sich voneinander unterscheiden. Die Standardantwort auf die Frage, worin der wesentliche Unterschied dieser Regierungssysteme zu suchen ist, lautet, daß die Regierung westlich der Elbe-Werra-Linie und der Mauer auf „Freien Wahlen“ beruhe, während dies für das Ulbricht-Regime nicht zutrefte. So richtig diese Aussage auch sein mag, so dringend bedarf sie einer vertieften Analyse.

Um einer Wahl das Prädikat „frei“ zuzuerkennen, genügt es nicht, daß sie ohne äußeren Druck und Zwang, ohne Fälschung, Betrug und Bestechung durchgeführt wird. Nicht minder bedeutsam ist es, daß den Wahlberechtigten de facto und de jure die uneingeschränkte Möglichkeit gewährt wird, sich ungestört zu Kollektivaktionen zusammenzuschließen, daß den „Parteien“ genannten Wählervereinigungen volle Autonomie gewährt wird und daß in den zwischen diesen Parteien ausgetragenen Wahlkämpfen ein fairer Wettbewerb herrscht.

Mit freundlicher Genehmigung des Verlages Vandenhoeck und Ruprecht in Göttingen wird dieser Beitrag als Vorabdruck aus dem in Kürze erscheinenden Sammelband „Historische Gegenwartskunde“, hrsg. von Joachim Rohlfes und Hermann Körner, veröffentlicht.

*Formell* unterscheiden sich die Wahlverfahren der BRD und der DDR kaum voneinander. *Formell* besteht auch in Mitteldeutschland ein Mehrparteiensystem. Der *formell* bestehenden Befugnis der Bewohner der DDR, an der Bestellung von Abgeordneten der Volkskammer durch Abgabe von Stimmzetteln mitzuwirken, entspricht jedoch nicht die Möglichkeit, sich zwischen verschiedenen Alternativen zu entscheiden, das heißt aber zu „wählen“. Der paradoxe Charakter der Abstimmungszeremonien der totalitären Staaten offenbart sich am deutlichsten in der symptomatischen Tatsache, daß sie Wahlen ohne Alternativen sind.

Vom politikwissenschaftlichen Gesichtspunkt aus gesehen, bedeutet Freiheit einer Wahl das kontradiktorische Gegenteil einer als Abstimmung kaschierten Akklamation zugunsten einer de facto Monopolorganisation und deren Agenten.

Freiheit der Wahl erschöpft sich nicht in der ungestörten Ausübung des Wahlrechts. Zur Freiheit der Wahl gehört auch, daß der Wahlberechtigte ein Mitbestimmungsrecht bei der Konzipierung, Formulierung und Propagierung der Alternativlösungen besitzt, die „zur Wahl“ stehen. Er darf nicht darauf beschränkt sein zu entscheiden, welchem der aufgestellten Kandidaten der Wähler seine Stimme geben will. Er soll auch einen Einfluß darauf nehmen können, wer als Kandidat aufgestellt wird. Freiheit der Wahl vermag nur dann als geeignetes Kriterium für den unterschiedlichen Charakter des demokratischen Regimes der BRD und des schein-demokratischen Regimes der DDR zu dienen, wenn die Durchführung der einzelnen Wahlen nicht als isolierter Vorgang, sondern als ein Teilausschnitt aus einem kontinuierlichen Prozeß begriffen wird. Freiheit der Wahl bedeutet mehr als Ordnungsmäßigkeit der Wahl; sie bedeutet Übereinstimmung mit den Wertvorstellungen, die untrennbar mit dem Begriff „Freiheit“ verbunden sind. Darum reicht es nicht aus, sich auf die Analyse der mehr rechtstechnischen Bestimmungen der Wahlgesetze zu beschränken. Es ist vielmehr unerlässlich, zusätzlich die teils gesetzlich, teils konventionell normierten und sanktionierten Regeln zu berücksichtigen, die dazu berufen sind, in Übereinstimmung mit diesen Wertvorstellungen dem Wahlvorgang seinen spezifisch politischen Gehalt zu geben. Sie werden im folgenden als „Konnexinstitute des Wahlrechts“ bezeichnet.

## II. Die Konnexinstitute des freien Wahlrechts

Konnexinstitute<sup>1)</sup> eines freien Wahlrechts sind auf der einen Seite die politisch relevanten Grundrechte (Freiheit der Person, Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) und die Grundprinzipien des Rechtsstaats, die sicherstellen sollen, daß diese in *abstracto* in der Verfassung gewährleisteten Befugnisse in *concreto* durch die Verwaltung auch gewährt werden. Konnexinstitute eines freien Wahlrechts sind auf der anderen Seite die Satzungen der Parteien, die deren Autonomie verbürgen sollen, die Vorschriften über die Finanzierung der Parteien, die dazu berufen sind, ihre Unabhängigkeit und Lebensfähigkeit zu ermöglichen, und die geschriebenen und ungeschriebenen Regeln, die sich auf das Verhältnis zwischen den Parteien und Interessengruppen beziehen.

Alle diese Konnexinstitute eines freien Wahlrechts werden an Bedeutung jedoch überschattet durch die Grundmaxime einer jeden demokratischen Verfassungsordnung: durch das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz. Gleichheit vor dem Gesetz bedeutet nicht nur, daß jedem Staatsbürger das gleiche Wahlrecht zwecks Bestellung von Repräsentanten bei der Ausübung staatlicher und kommunaler Funktionen zusteht; es bedeutet auch, daß jedem Partei- und Verbandsmitglied die gleiche Chance eingeräumt wird, sich innerhalb dieser autonomen Organisationen um Einfluß, Ansehen, Funktionspositionen und Kandidaturen für öffentliche Ämter zu bemühen und ungehindert allen Tendenzen zur Bildung einer internen Vereinsoligarchie entgegenzutreten. Der Kampf um die Verwirklichung einer echten politischen Demokratie und die Abwehr der Gefahren, die ihr in stets zunehmendem Maße drohen, spielt sich in der Gegenwart weniger auf staatlicher und kommunaler Ebene als vielmehr innerhalb der Parteien und Verbände ab.

Zu den unerlässlich notwendigen Konnexinstituten eines freien Wahlrechts gehören demnach Normen solcher Art, die die Bildung einer

<sup>1)</sup> „Konnexinstitute einer Rechtsinstitution sind ‚komplementäre Institutionen‘, die den sozialen Gehalt einer Rechtsinstitution grundlegend zu verändern vermögen, ohne daß die Rechtsinstitution als solche berührt wird. So ist der privatrechtliche Arbeitsvertrag z. B. durch das Tarifvertragswesen, die Sicherung gegen Arbeitslosigkeit sowie die allgemeine Arbeitsvermittlung in seinem sozialen Gehalt grundlegend verwandelt, selbst wenn die Normen des BGB über Dienstverträge unverändert bleiben.“ (K. Renner, Die Rechtsinstitute des Privatrechts und ihre soziale Funktion, 2. Aufl. Tübingen 1929, S. 62.)

## INHALT

### A. Die Wahl- und Organisationsprinzipien in der BRD und DDR

- I. Freiheit der Wahl als Unterscheidungsmerkmal ihrer Regierungssysteme
- II. Die Konnexinstitute des freien Wahlrechts
- III. Die Verfassungsrealität der Organisationsautonomie

### B. Die Strukturprinzipien der BRD und DDR

### C. Die Legitimitätsprinzipien der BRD und DDR

- I. Der Begriff der demokratischen Legitimität
- II. Verfassungsrechtliche Verankerung der demokratischen Legitimität
- III. Autonome und heteronome Legitimität
  1. „Realer“ und „wahrer“ Volkswille
  2. Die autonom legitimierte Demokratie
    - a) Identitäts- und Konsenttheorie
    - b) Konsenttheorie und consensus omnium
    - c) Konsenttheorie und Vertrauenscredit der Regierung
    - d) Konsenttheorie und Opposition
  3. Die heteronom legitimierte Demokratie
    - a) Die kennzeichnenden Merkmale der heteronom legitimierten Demokratie
    - b) die bedeutsamsten Erscheinungsformen der heteronom legitimierten Demokratie
      1. Rousseau
      2. Robespierre
      3. Der Marxismus
      4. Der Nationalsozialismus
      5. Die „Neue Linke“
  4. Repräsentative und plebiszitäre Demokratie

### D. Das soziale Substrat der Regierungssysteme der BRD und DDR

- I. Die Politologie des „Volks“begriffs
- II. Homogen und heterogen strukturierte Demokratie
- III. Pluralismus und Totalitarismus

### E. Der soziale Rechtsstaat

Vielzahl von Parteien ermöglichen und die deren genossenschaftlichen Charakter gewährleisten sollen. Einparteienstaat und herrschaftlich strukturierte Partei, Mehrparteienstaat und genossenschaftlich strukturierte Parteien sind korrespondierende Begriffe. Im Gegensatz zu den als autonome Körperschaften organisierten Parteien der BRD ist die SED de facto eine Anstalt des öffentlichen Rechtes<sup>2)</sup>.

Wenn gegen das Zonenregime der Vorwurf erhoben wird, seine „Wahlen“ seien — ungeachtet, ob sie technisch einwandfrei sind oder nicht — nicht „frei“, werden die diesem Abstimmungsverfahren zugrunde liegenden und sie ergänzenden Konnexinstitute mit dem Maßstab der BRD gemessen. Letzten Endes reflektieren Konnexinstitute die leitenden Ideen und die Grundprinzipien, die in den Verfassungsgrundsätzen ihren Niederschlag gefunden haben.

Der Bundesgesetzgeber hat die Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik in § 88 des revidierten Strafgesetzbuchs wie folgt definiert:

- „1. Das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen;
2. die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht;
3. das Recht auf die verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition;
4. die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung;
5. die Unabhängigkeit der Gerichte;
6. der Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft.“

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in der Entscheidung vom 22. 10. 1952 ausgeführt: „Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: Die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung,

<sup>2)</sup> Die Unterscheidung zwischen genossenschaftlich strukturierter Körperschaft und herrschaftlich strukturierter Anstalt geht auf Otto von Guericke's monumentales Werk: Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. 1 1868, Bd. 2 1873, Bd. 3 1881, Bd. 4 (unvollendet) 1913 zurück.

die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“<sup>3)</sup>

Die Bundesrepublik versteht sich selbst als freiheitlich-rechtsstaatliche, parlamentarische Repräsentativdemokratie. Ihr freiheitlicher Charakter tritt in § 88 Ziff. 6 StGB, ihr rechtsstaatlicher in § 88 Ziff. 2 und 5 StGB, ihr parlamentarischer in § 88 Ziff. 3 StGB und ihr repräsentativ-demokratischer in § 88 Ziff. 1 StGB in Erscheinung. Auffallenderweise haben weder der Bundesgesetzgeber noch das Bundesverfassungsgericht das Prädikat der BRD als „sozialen“ Rechtsstaat in den Katalog der „Verfassungsgrundsätze“ aufgenommen (vgl. Grundgesetz, Art. 20 und 28).

Ein abfälliges Urteil über das Wahlverfahren der Zone schließt daher ein Verdikt gegen deren Verfassungsgrundsätze ein — ein Verdikt, das stillschweigend und nur allzu häufig unkritisch von der Überlegenheit der Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik ausgeht.

## II. Die Verfassungsrealität der Organisationsautonomie

Es genügt jedoch nicht, darauf zu verweisen, daß im Gegensatz zur DDR in der BRD die rechtliche *Möglichkeit* besteht, sich der Konnexinstitute zu bedienen, die berufen sind, die Freiheit der Wahlen zu garantieren. Nicht minder wichtig ist es klarzustellen, ob und in welcher Weise von dieser Freiheit in der *politischen Realität* Gebrauch gemacht wird. Zu den dringendsten Strukturproblemen der Demokratie gehört heute die Frage nach der Realisierung des Postulats, die Staatsbürger vor echte Alternativen zu stellen und den Parteibürgern wirksamen Einfluß auf das interne Parteigeschehen zu gewähren. Die Kritik an den Wahlen der DDR würde erheblich an Glaubwürdigkeit gewinnen, sobald in der BRD energischer der Tendenz gegenübergetreten wird,

a) innerhalb der Parteien einem nur allzu häufig durch Kooptation zusammengesetzten und ergänzten bürokratisch-hierarchischen Apparat alle maßgeblichen Entscheidungen ohne ausreichende Kritik und Kontrolle der Mitglieder zu überlassen;

<sup>3)</sup> Abgedruckt in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 2, S. 1, insbes. S. 12.

b) die zwischen den Parteien auftauchenden Kontroversen und Konflikte mittels taktischer Manipulationen zu verdecken, anstatt sie durch Kompromisse zu schlichten, die unter maßgeblicher Berücksichtigung der innerhalb und außerhalb der Parlamente geführten öffentlichen Diskussionen zustande kommen sollten. Bilden diese Diskussionen doch in einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie einen essentiellen Bestandteil des das Gesamtsystem kennzeichnenden politischen Konkurrenzkampfes.

An dieser Stelle setzt die Kritik der Neuen Linken an dem politischen System der Bundesrepublik ein. Sie behauptet, daß es innerhalb der Parteien und Verbände der BRD keinerlei demokratische Autonomie gibt; sie bestreitet, daß es sie geben kann; sie besteht auf dem Vorwurf, daß es nach den (allerdings geheimgehaltenen) Intentionen der Mitglieder des „establishment“ eine solche Autonomie gar nicht geben soll.

Zum Beweis für die Richtigkeit ihrer Thesen weist die Neue Linke auf die Gleichgültigkeit der überwiegenden Mehrzahl der Partei- und Verbandsmitglieder (die ihrerseits nur einen Bruchteil der Gesamtbevölkerung darstellen) an dem internen Organisationsgeschehen hin; sie wird nicht müde, die — nach ihrer Überzeugung — alles überschattende Bedeutung der Organisations„maschine“ für das Organisationsleben darzustellen; sie scheut sich nicht vor dem Vorwurf, die Bürokratien der verschiedenen Organisationen führten *in der Öffentlichkeit* einen Scheinkampf, um desto besser im geheimen miteinander „kobern“ zu können. Denn, so lautet ihr Dogma: die Partei- und Verbandsfunktionäre, gleichwie welcher Couleur, entfalten die alten Banner und schwenken die traditionellen Fahnen, um vergessen zu machen, daß sie alle unter einer Decke stecken.

Die Neue Linke mißt die Parteien und Verbände der Gegenwart an dem Vorbild der SPD vor Ausbruch und der USPD unmittelbar nach Ende des Ersten Weltkrieges. Die Neue Linke ist eine Erscheinungsform der unbewältigten Vergangenheit der deutschen Arbeiterbewegung. Sie ist dem legendär verklärten Idealbild der „Alten Linken“ verhaftet, deren Niederlage im Revolutionswinter 1918/19 ihr zum Trauma geworden ist und die sie zu revidieren trachtet.

Ihre Führer und Anhänger übersehen bei diesem Vergleich, daß das politische Interesse der Organisationsmitglieder an internen und externen Organisationsangelegenheiten im

Zeitalter einer stabilen Wohlstandsgesellschaft notwendigerweise weniger lebendig ist als im Zeitalter einer von Krisen erschütterten labilen Gesellschaft. Sie verschweigen, daß der Einfluß der Partei- und Verbandsbürokratien um so größer ist, je mehr Sachkunde und Fachwissen zur Erfüllung der Organisationsaufgaben gefordert werden muß. Dies ist aber bei allen Parteien und Verbänden der Fall, die sich nicht in einer Daueropposition zu einem von ihnen prinzipiell abgelehnten Gesellschaftssystem befinden, viel mehr aktiv an dessen Entwicklung teilzunehmen bereit und berufen sind. Sie sind bestrebt, die Einsicht zu vertuschen, daß aktive Mitarbeit einer Vielzahl von Organisationen an der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben deren Zusammenwirken unerlässlich macht, wobei es prinzipiell keinen allzu großen Unterschied darstellt, ob die zu erzielenden Kompromisse mittels gütlicher Verhandlungen, kritischer Diskussionen, propagandistischer Polemik oder Verwendung zulässiger ökonomischer und sozialer Kampfmittel zustande kommen.

Die Neue Linke sträubt sich gegen die Erkenntnis, daß auf die Dauer keine Massenorganisation ohne vorherige Planung in Sach- und Personalangelegenheiten auskommt — vor allem aber, daß sie unfähig wäre, eine auf lange Sicht ausgerichtete rationale Politik zu betreiben. Rationale Organisationspolitik ist mit dem Postulat unvereinbar, unterschiedslos alle organisatorischen Maßnahmen zur Disposition emotional beeinflussbarer Zufallsentscheidungen von Abstimmungen in Massenversammlungen zu stellen.

Die Polemik der Neuen Linken gegen alle Formen dessen, was sie als „Manipulation“ verlästert, ist zumindest insoweit utopisch, als sie mit dem Phantasiegebilde einer Massenorganisation ohne ein festgefügtes organisatorisches Gefüge operiert. Nicht minder phantastisch ist die Vorstellung, es könne eine wirksame Organisationspolitik vorausschauend geplant werden, die nicht vorher in vertraulichen Beratungen erörtert worden ist, und es könne eine erfolgreiche Organisationspolitik durchgeführt werden, wenn die Organisationsleitung darauf verzichtet, die mutmaßliche Reaktion der Mitgliedschaft auf ihr Aktionsprogramm zu eruieren und deren Abstimmungsverhalten propagandistisch zu präparieren.

Wer dem entgegen halten wollte, hier werde der Vornahme von „Manipulationen“ das Wort geredet, übersieht, daß nach heutigem Sprachgebrauch in den Begriff „Manipulation“ die Vorstellung der Verwendung unlauterer Machenschaften eingeschlossen ist. Von un-

lauteren Machenschaften kann aber nicht bereits dann die Rede sein, wenn der Funktionskörper einer Partei oder eines Verbandes sich mit Unterstützung des Organisationsapparats bemüht, seine innerverbandliche Machtposition zu verteidigen und zu befestigen. Die Kontinuität der Organisationsleitung stellt ein Aktivum dar, das um so nachdrücklicher in Erscheinung tritt, je energischer es gegen den Ansturm all derjenigen verteidigt werden muß, die eine „circulation des élites“ um ihrer selbst willen anstreben. In der richtigen Mischung von Kontinuität und Flexibilität seiner Personalpolitik offenbart sich nicht zuletzt die Lebensfähigkeit eines jeden demokratischen Verbandes. Wer der Arbeiterbewegung ihren hierarchisch-organisierten, bürokratisierten Apparat verleidet oder zerschlägt, liefert sie den Ermessensentscheidungen der staatlichen und Unternehmerbürokratien aus. Hat doch bereits Max Weber die heimlichen Sympathien der Bürokratie für das Rätewesen festgestellt <sup>4)</sup>.

Die Polemik der Neuen Linken gegen das bestehende Organisationswesen kulminiert in der Forderung nach einer gegen die Gefahren der Manipulierung immunen Volksherrschaft, deren Verwirklichung sie durch Errichtung einer Räteverfassung glaubt erreichen zu können <sup>5)</sup>.

„Räte“, deren Mitglieder an imperative Mandate ihrer in Massenversammlungen votierenden Wähler gebunden sind, die von ihren Wählern jederzeit abgerufen werden können und die von ihren Auftraggebern für all ihre Abstimmungen und Handlungen jederzeit zur Verantwortung gezogen werden können, mögen geeignete Organe für revolutionäre Improvisationen sein. Sobald es sich jedoch um die Durchführung von Routineaufgaben und nicht nur provisorischer Maßnahmen handelt, unterliegen auch sie dem Prozeß der Bürokratisierung. Dies gilt vor allem, wenn die Räte als Instrumente für die Verwirklichung einer allumfassenden Planung in Wirtschaft und Gesellschaft verwendet werden.

Ganz abgesehen von allen technischen und organisatorischen Mängeln, mit denen in einer

<sup>4)</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1923, S. 175.

<sup>5)</sup> Die Literatur ist unübersehbar. Besonders wertvoll ist die Untersuchung von Gerhard A. Ritter, in: Scheuch, *Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft*, Köln 1968, S. 188, „Direkte Demokratie“ und „Rätewesen in Geschichte und Theorie“. Vgl. auch: Dieter Schneider und Rudolf Kuda, *Arbeiterräte in der Novemberrevolution*, Frankfurt 1968, insbes. die Bibliographie S. 169 ff.

hochentwickelten Industriegesellschaft ein politisches Organisationswesen ohne einen eingespielten und zuverlässigen Apparat behaftet ist, läuft es ständig Gefahr, von straff organisierten politischen Kaderparteien zuerst manipuliert, alsdann gleichgeschaltet und schließlich ausgeschaltet zu werden, wie dies während der großen Französischen Revolution den sections und sociétés der Pariser Sansculottes seitens des Jacobinerklubs und während der großen Russischen Revolution den Arbeiter- und Soldatenräten seitens der bolschewistischen Partei geschehen ist.

Die Neue Linke, die sich unablässig soziologischer Argumente bedient, um den undemokratischen Charakter der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung zu enthüllen, hat sich mit ihrem Programm, die Repräsentativdemokratie durch eine Räteverfassung zu ersetzen, einer Ideologie verschrieben, die einer ernsthaften soziologischen kritischen Analyse nicht standhält. Hat doch Max Weber<sup>6)</sup> bereits vor einem halben Jahrhundert unter ausdrücklichem Hinweis auf das Parteiwesen dargelegt, daß die bürokratische Organisation „eine unvermeidliche Begleiterscheinung der modernen Massendemokratie darstelle im Gegensatz zu der demokratischen Selbstverwaltung kleiner homogener Einheiten“. Bei der Auseinandersetzung in der Bundesrepublik mit der Neuen Linken geht es um den Nachweis, daß zumindest, solange der Parteiapparat einer ausreichenden Kritik und Kontrolle der Mitgliedschaft unterliegt, demokratische Parteiautonomie und bürokratischer Parteiapparat keine notwendigen Gegensätze darstellen. Bei der Auseinandersetzung der Bundesrepublik mit der DDR geht es um den Nachweis, daß, solange der Parteiapparat *nicht* der Kritik und Kontrolle der Mitgliedschaft ausgesetzt ist, demokratische Autonomie eine Fiktion ist.

Dank ihres Anti-Bürokratiekomplexes ist der Neuen Linken die Geheimhaltung von Fakten,

gleichwie welche Art, verhaßt und die Vertraulichkeit aller internen Beratungen suspekt. Es genügt, an die Vorgänge vor der Abwertung des französischen Franc und der Nicht-Abwertung der deutschen Mark zu erinnern, um zu erkennen, daß das Bekenntnis zum Prinzip der Öffentlichkeit *aller* staatlicher Hoheitsakte nicht zum Dogma erstarren darf, wenn erfolgreich regiert werden soll.

In dem Publizitätsfetischismus der Neuen Linken erweist sich wohl am offenkundigsten ihr mangelndes Verständnis für die Notwendigkeit politisch-soziologischer Differenzierungen und ihre mangelnde Bereitschaft, ihnen in der politischen Realität Rechnung zu tragen.

Gleichwie man die unmittelbare Bedeutung der Neuen Linken für den Gang der Politik der Bundesrepublik auch einschätzen mag, als ständige Herausforderung gegenüber der Gefahr einer zunehmenden Verhärtung aller am Prozeß der politischen Willensbildung beteiligten Faktoren kann ihr Einfluß gar nicht überschätzt werden. Andererseits darf die Polemik gegen ihre utopische Gedankenwelt nicht dazu führen, daß die Unterschiede zwischen den Regierungssystemen der BRD und der DDR verwischt werden. Die Pervertierung des Prinzips der inner-organisatorischen Verbandsautonomie seitens der Neuen Linken darf nicht dazu führen, daß die Respektierung dieses Prinzips nicht nach wie vor eines der kennzeichnendsten Merkmale des politischen Systems der Bundesrepublik darstellen muß.

Nichts dürfte kennzeichnender für die Strukturverschiedenheit der beiden auf deutschem Boden befindlichen staatlichen Gebilde sein als der Umstand, daß die Attacken der Neuen Linken gegen die Verfassungsordnung der BRD zu einer ernsthaften Selbstkritik geführt haben, während die nicht minder harten Attacken gegen die Verfassungsordnung der DDR ins Leere gestoßen sind.

## B. Die Strukturprinzipien der BRD und der DDR

Die nachfolgenden Darlegungen sind dazu bestimmt, im einzelnen die Richtigkeit der Behauptung zu erhärten, daß der unterschiedliche Charakter der auf deutschem Boden bestehenden staatlichen Gebilde nur dann wissenschaft-

lich zu erfassen ist, wenn eine theoretisch befriedigende Antwort auf die Fragen gegeben werden kann, wie in den beiden Teilen Deutschlands

- a) die Herrschaftssysteme legitimiert,
  - b) die Gesellschaftssysteme strukturiert,
  - c) die Regierungssysteme organisiert,
  - d) die Rechtssysteme garantiert
- sind.

<sup>6)</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1923, S. 667. Über Webers Beurteilung der Räte des Jahres 1918/19 s. a. a. O., S. 175.



Im Gegensatz zur Deutschen Demokratischen Republik ist das demokratische Herrschaftssystem der Bundesrepublik nicht heteronom, sondern autonom legitimiert, ist sein Gesellschaftssystem nicht an dem utopischen Leitbild eines homogenen, sondern an dem realistischen Modell eines heterogenen Staatsvolkes ausgerichtet, ist sein Regierungssystem nicht monistisch, sondern pluralistisch aufgebaut und gelten seine Rechtsprinzipien unverbrüchlich, das heißt aber im Einklang mit den Prinzipien des Rechtsstaats und nicht lediglich

unter dem „Vorbehalt des Politischen“ nach Maßgabe der Prinzipien einer Diktatur.

Es stehen sich somit zwei idealtypische Staatsgebilde gegenüber, die auf diametral verschiedenen Verfassungsgrundsätzen basiert sind: der Idealtyp des autonom legitimierten, heterogen strukturierten, pluralistisch organisierten Rechtsstaats und der Idealtyp der heteronom legitimierten, homogen strukturierten, monistischen, das heißt aber totalitär organisierten Diktatur.

## C. Die Legitimitätsprinzipien der BRD und der DDR

### I. Der Begriff der demokratischen Legitimität

Legitimität eines Herrschaftssystems bedeutet dessen Selbstrechtfertigung.

„Der Bestand jeder ‚Herrschaft‘ ... ist selbstverständlich in der denkbar stärksten Art auf die Selbstrechtfertigung durch Appell an Prinzipien ihrer Legitimation hingewiesen.“<sup>7)</sup>

Das Wesen der demokratischen Legitimität ist nach Max Weber<sup>8)</sup> darin zu erblicken, daß die Rechtfertigung der Herrschaft in der Anerkennung der Beherrschten zu suchen ist.

In der Gegenwart bekennen sich — von wenigen Staaten abgesehen — alle Nationen der Welt zum demokratischen Legitimitätsprinzip. Dies gilt vornehmlich, seitdem der Anspruch der Monarchen, nicht von Volkes, sondern von Gottes Gnaden zur Herrschaft berufen zu sein, nicht mehr glaubhaft erscheint.

„Zu den wenigen, durchaus festen Bestandteilen der gegenwärtigen öffentlichen Meinung gehören ihre demokratischen Grundsätze. Ohne Übertreibung läßt sich sagen, daß es eine andere als die — allerdings verschieden benannte — demokratische Legitimation der politischen Herrschaft in der öffentlichen Meinung der zivilisierten Völker der Gegenwart nicht gibt.“<sup>9)</sup>

Der Natur der Legitimität, als Selbstrechtfertigung einer Herrschaftsausübung jedweder Art zu dienen, entspricht ihre Eignung zur ideologischen Verhüllung von Herrschaftssystemen, die — nach objektiven Maßstäben gemessen — den Legitimitätsprinzipien nicht entsprechen, auf die sie sich berufen.

In seinem unter dem unmittelbaren Eindruck der Februarrevolution von 1848 im Jahre 1849 veröffentlichten Buch „La Démocratie en France“ (S. 2) hat der französische Historiker und Staatsmann François Guizot ausgeführt:

„So groß ist die Macht des Wortes ‚Demokratie‘, daß kein Staat und keine Partei, ohne das Wort ‚Demokratie‘ auf ihr Banner geschrieben zu haben, sich zutrauen (oder auch nur glauben) bestehen zu können.“<sup>10)</sup>

Der Mißbrauch des demokratischen Legitimitätsprinzips ist eine Begleiterscheinung seines Triumphes.

### II. Verfassungsrechtliche Verankerung des demokratischen Legitimitätsprinzips

Ein jedes sich demokratisch legitimierende Regierungssystem bekennt sich zu dem Prinzip der Volkssouveränität. In Übereinstimmung mit Art. 1 Satz 2 der Weimarer Verfassung erklären Art. 20 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 und Art. 3 (1) der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1948 wortwörtlich übereinstimmend<sup>10a)</sup>:

„Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

In Übereinstimmung mit Art. 22 der Weimarer Verfassung legen sowohl das Grundgesetz (Art. 38) als auch die Verfassung der DDR (Art. 51 Abs. 2) fest, daß die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden.

<sup>10)</sup> Franz Neumann, Demokratischer und Autoritärer Staat. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt 1967, Zitat S. 228.

<sup>10a)</sup> In der neuen Verfassung der DDR vom 8. April 1968 heißt es nunmehr in Art. 2 Abs. 1: „Alle politische Macht in der Deutschen Demokratischen Republik wird von den Werktätigen ausgeübt.“

<sup>7)</sup> Max Weber, a. a. O., S. 611.

<sup>8)</sup> Max Weber, a. a. O., S. 156.

<sup>9)</sup> Hermann Heller, Allgemeine Staatslehre, Leiden 1934, S. 176.

Spätestens mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist die Klausel „allgemeine, unmittelbare, gleiche und geheime Wahlen“ zum unbestrittenen, ja geradezu selbstverständlichen Bestandteil aller Verfassungsordnungen geworden, was um so erstaunlicher ist, als der Kampf um die Durchsetzung dieser Prinzipien ein überragend wichtiges Kapitel der politischen Geschichte Europas in dem Zeitalter zwischen dem Ausbruch der Französischen Revolution von 1789 und der Russischen Revolution von 1917 bildet. Der Streit darüber, ob die Parlamentswahlen öffentlich oder geheim abgehalten werden sollen, ist politisch ebenso irrelevant geworden wie die Auseinandersetzungen über das einstmals so heiß umstrittene Problem, ob das subjektive Wahlrecht zwar ohne Einschränkungen jedem Bürger gewährt, seinem Stimmwert nach jedoch differenziert sein solle (allgemeine, aber nicht gleiche Wahlen; Klassenwahlrecht, Beispiel Preußen 1850 bis 1918), oder ob es zwar ohne Differenzierung des Stimmwertes, jedoch lediglich einer eng umgrenzten Gruppe von Staatsangehörigen zustehen solle (gleiche, aber nicht allgemeine Wahlen; Zensuswahlrecht, Beispiel Frankreich 1814—1848). Zensus- und Klassenwahlrecht sind schlechthin indiskutabel geworden, seitdem das Prinzip der demokratischen Legitimität sich universal durchgesetzt hat.

Es kann allerdings nicht übersehen werden, daß lediglich unter der Herrschaft eines Proportionalwahlrechts die Gleichwertigkeit des Stimmrechts voll gewährleistet ist. Besteht doch unter allen Mehrheitswahlssystemen stets die Gefahr, daß bei der Bildung der Wahlkreise durch Wahlkreisgeometrie und andere Machenschaften Minderheiten benachteiligt und die herrschenden Parteien bevorzugt werden. Dieses Problem hat unter den vielgerühmten Mehrheitswahlssystemen Englands und der USA stets und von neuem Anlaß zu ernsthaften politischen und verfassungsrechtlichen Kontroversen gegeben.

Auffallend ist ebenfalls, daß das Merkmal der Unmittelbarkeit der Wahl im 20. Jahrhundert erneut problematisch geworden ist. Es verdient Beachtung, daß sowohl die amerikanische Verfassung von 1787 in ihren Bestimmungen über die Präsidentenwahl als auch die französische Verfassung von 1791 sich zu dem Prinzip der Mittelbarkeit der Wahlen bekannt haben, weil sie übereinstimmend die Bildung politischer Parteien verworfen haben.

Unmittelbare Wahlen sind jedoch nur sinnvoll, wenn politische Parteien bestehen, die die Nominierung der Kandidaten vornehmen

und sich für deren Wahl einsetzen. Der Proklamierung des Prinzips der Unmittelbarkeit aller öffentlichen Wahlen liegt das Bekenntnis zur „Gestalt“ des Parteienstaats stillschweigend zugrunde. Hieraus erklärt sich einerseits, daß nach der vor fast 150 Jahren erfolgten endgültigen Begründung der amerikanischen politischen Parteien die auch heute noch de jure mittelbare Wahl des Präsidenten der USA sich de facto in eine unmittelbare Wahl verwandelt hat; andererseits macht dieser Umstand verständlich, daß die Verwerfung des Mehrparteiensystems durch die bolschewistische Revolution in der Errichtung eines politischen Rätessystems resultierte, das in seiner ursprünglichen Form (das heißt bis zum Erlaß der Verfassung von 1936) nicht zuletzt durch sein indirektes Wahlsystem gekennzeichnet war. In einem Einparteiensstaat ist ein politisches Rätessystem mit indirekter Wahl sinnvoll, ein direktes Wahlverfahren zwischen Kandidaten, die von einer oder auch mehreren Scheinparteien nominiert worden sind, jedoch notwendigerweise eine Farce.

Von aktueller politischer Bedeutung ist die Tatsache, daß (mit Ausnahme der USA, wo die Nominierung der Parteikandidaten unmittelbar durch die Wähler in öffentlichen Wahlen [Vorwahlen, „primaries“] erfolgt) in allen Mehrparteiensstaaten einschließlich der Bundesrepublik die parteiinterne Nominierung in der Regel durch einen Parteitag erfolgt, der sich aus „Delegierten“ zusammensetzt, die ihrerseits von den Mitgliederversammlungen gewählt worden sind. Innerparteiliche und zwischenparteiliche Wahlen wenden somit verschiedene Wahlprinzipien an, was sich zuletzt daraus erklärt, daß jede Partei auf das sorgfältigste zu vermeiden sucht, daß sich innerhalb der Partei geschlossene, fälschlicherweise „Fraktionen“ genannte kompakte Unterparteiorganisationen bilden. Zu den akute- sten Strukturproblemen der modernen Demokratie gehört die Frage, ob nicht die (namentlich durch das Verhältniswahlrecht begünstigte) Tendenz, Parteikandidaten durch mittelbare Wahlen zu bestellen, deren Manipulierbarkeit zu begünstigen vermag.

Die Mittelbarkeit der parteiinternen Wahlen ist geeignet, ein Phänomen leichter verständlich zu machen, das Robert Michels vor mehr als einem halben Jahrhundert als „das eiserne Gesetz der Parteioligarchie“ bezeichnet hat<sup>11)</sup>.

<sup>11)</sup> Robert Michels, Soziologie des Parteiwesens, Teil 6, Kap. 2, 1. Auflage 1911, 2. Aufl. Stuttgart 1925, S. 351 ff.

### III. Autonom und heteronom legitimierte Demokratie

#### 1. „realer“ und „wahrer“ Volkswille

Obwohl die beiden auf deutschem Boden existierenden staatlichen Gebilde bezüglich ihrer demokratischen Legitimität mit ernsthafteren Problemen konfrontiert sind, als sie öffentlich zuzugeben bereit sind, erheben sie übereinstimmend mit größtem Nachdruck den Anspruch, „von Volkes Gnaden“ zu sein und den „Volkswillen“ zu vollziehen.

Die unkritische Verwendung des Begriffs „Volkswille“ vermag zur Verhüllung fundamental unterschiedlicher Legitimitätsprinzipien zu führen, je nachdem, ob man unter Volkswillen einen empirisch feststellbaren, das heißt realen, oder einen deduktiv konstruierten, das heißt imaginären Volkswillen versteht.

Von einem empirisch feststellbaren, realen Volkswillen kann man im doppelten Sinne sprechen: entweder als einem unreflektierten, zumeist spontanen Massenwillen, oder einem sublimierten Volkswillen, der in der Billigung oder Mißbilligung von Entscheidungen und Stellungnahmen verfassungsrechtlich bestellter Organe in Erscheinung tritt. Der Forderung, daß der spontane Massenwille herrschen solle, entspricht die Vorstellung der Stimmungsdemokratie; der Forderung, daß der sublimierte Volkswille aller Staatstätigkeit zugrunde liegen solle, entspricht die Repräsentativdemokratie.

Der deduktiv konstruierte, imaginäre Volkswille beruht auf der These, daß, sofern ein Volk nicht durch äußere Umstände verderbt ist, sein Wille automatisch auf die Verwirklichung des Gemeinwohls ausgerichtet ist.

Ein Staat, der den Anspruch erhebt, daß alle in seinem Namen und in seinem Herrschaftsbereich ausgeübte Hoheitsgewalt letzten Endes von einem empirisch feststellbaren Volkswillen ausgeht, ist autonom-demokratisch legitimiert; ein Staat, der sich darauf beruft, alle in seinem Namen und in seinem Herrschaftsbereich ausgeübte Hoheitsgewalt entspräche den Ansprüchen, die an einen „aufgeklärten“ Volkswillen gestellt werden können, und sei daher in der Lage, einem von außen an ihn angelegten Maßstab Genüge zu tun, ist heteronom-demokratisch legitimiert.

Im Gegensatz zu einer heteronom legitimierten Demokratie, die sich befähigt erachtet und berufen fühlt, ein Gemeinwohl zu verwirklichen, von dem unterstellt wird, daß es vor-

gegeben, absolut gültig und objektiv erkennbar sei (a priori Gemeinwohl), begnügt sich die autonom legitimierte Demokratie mit dem Anspruch, bestenfalls in der Lage zu sein, im Rahmen und unter Beachtung der allgemein gültigen abstrakten Prinzipien der Gerechtigkeit und der Billigkeit durch Verhandlungen, Diskussionen und Kompromisse zur Förderung des Gemeinwohls durch Lösungen konkreter Probleme beitragen zu können, die, wenn auch keineswegs ausschließlich, doch maßgeblich durch pragmatische Erwägungen bestimmt werden (a posteriori Gemeinwohl).

#### 2. Die autonom legitimierte Demokratie

##### a) Identitäts- und Konsenttheorie

Die Berufung auf die autonom legitimierte Theorie der Demokratie darf nicht dahin mißverstanden werden, als ob damit der vulgär-demokratischen These Tribut gezahlt werde, „Demokratie“ bedeute, daß „das Volk“ sich über alle anfallenden politischen Probleme ein eigenes Urteil zu bilden vermöge und daß es daher dem Parlament lediglich obliege, die bereits getroffenen Entscheidungen des Volkes in Gesetzesform zu artikulieren, damit sie alsdann von der vollziehenden Gewalt konkretisiert werden können. Die Annahme, daß in einer differenzierten Industriegesellschaft ein derartiger Volkswille realiter existiere, ist Poesie. Eine durch Bezugnahme auf den empirischen Volkswillen legitimierte Demokratietheorie hebt sich selber auf, wenn sie mit einer Empirie operiert, die weitgehend fiktiven Charakter trägt. Wie Erich Kaufmann<sup>12)</sup> überzeugend dargetan hat, ist, sofern es nicht repräsentiert ist, ein Volk zwar zur Approbation und Reprobation politischer Entscheidungen fähig, nicht aber zu deren Konzeption. Zumindest unter den obwaltenden Verhältnissen kann die Legitimierung eines Herrschaftssystems durch seine Übereinstimmung mit dem empirischen Volkswillen nicht bedeuten, daß alle Organe des Staates lediglich Agenten des Volkes seien, die dessen Willen auszuführen berufen sind; sie besagt vielmehr, daß bei Ausübung der ihr zustehenden Hoheitsgewalt die Regierung sich auf die ausdrückliche oder doch zumindest stillschweigende Zustimmung der Mehrheit des Volkes zu stützen und zu berufen berechtigt und in der Lage ist.

Die vorstehenden Erwägungen müssen zu der Ablehnung der weitverbreiteten, in Deutsch-

<sup>12)</sup> Erich Kaufmann, Zur Problematik des Volkswillens, Berlin/Leipzig 1931; abgedruckt in: Gesamelte Schriften, Bd. 3, Göttingen 1960, S. 272 ff.

land namentlich von Carl Schmitt vertretenen Theorie führen, Demokratie bedeute Identität von Regierenden und Regierten. Diese These geht auf das Demokratieverständnis der klassischen Polis zurück und beherrscht seit der jakobinischen Phase der großen Revolution das französische politische Denken. Radikal zu Ende gedacht, strebt sie die Realisierung des Ideals einer herrschaftslosen „Gemeinschafts“ordnung an.

Sie steht nicht nur in einem begrifflichen, sondern auch in einem historisch-politisch hoch bedeutsamen Gegensatz zu der seit alters her das englische politische Denken beherrschenden, namentlich während der puritanischen Revolution von den Levellers vertretenen Ansicht, daß eine Regierung nur dann legitim sei, wenn sie „with the consent of the people“ ausgeübt wird<sup>13)</sup>.

Nach französischem politischen Denken obliegt es dem Volk, durch ein kontinuierliches Plebiszit zu entscheiden, wie regiert werden soll. „La démocratie est le plebiscite de tous les jours.“<sup>14)</sup> Die Regierung ist auf die Aufgabe beschränkt, als Hilfsorgan des Volkes dessen Willen zu „vollziehen“. Nach englischem politischen Denken hat das Volk der Regierung zu treuen Händen das Amt des Regierens übertragen, sich jedoch vorbehalten, diese Treuhandschaft jederzeit zu widerrufen, wenn sie mißbraucht wird. „The government is the trustee of the people.“<sup>15)</sup> Das in diesen Worten zum Ausdruck gelangende Demokratieverständnis strebt die Begründung und Erhaltung einer „Gesellschafts“ordnung an, deren genossenschaftliche Struktur und antiautoritärer Charakter nur verbürgt ist, solange die Regierung es als ihre verfassungsrechtliche Pflicht ansieht, bei Ausübung der ihr obliegenden Hoheitsaufgaben die verschiedenen im Volksbewußtsein in Erscheinung tretenden Strömungen angemessen zu berücksichtigen und zwischen ihnen einen billigen und gerechten Ausgleich herzustellen.

Bezeichnenderweise besagt die Grundnorm unserer demokratischen Repräsentativverfassung nicht, daß die Staatsgewalt beim Volk „liege“; sie beschränkt sich auf die Feststellung, daß „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“ (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 1 Satz 2 der Weimarer Verfassung). Das kennzeich-

nende Merkmal einer auf der Konsenttheorie basierenden autonom-demokratischen Legitimität ist in dem optimal zu verwirklichenden Postulat zu erblicken, Vorsorge zu treffen, daß zwischen der Regierung und der Mehrzahl der Regierten nicht nur im Zeitpunkt der Bestellung der Regierung durch die Regierten, sondern während der ganzen Dauer ihrer Amtsführung Einklang besteht. Dieser Einklang ist nur dann sichergestellt, wenn

1. die Regierung den Regierungsprozeß weder als ein *arcanum imperii* betrachtet, noch dem Drängen der Verwaltung, deren Dienstwissen tunlichst geheimzuhalten, nachgibt, vielmehr — soweit irgend angängig — durch regelmäßige und umfassende Informationen den Regierten und namentlich deren freiwillig gebildeten Organisationen Einblick in die Führung der Staatsgeschäfte und Einfluß auf deren Handhabung ermöglicht;

2. den Regierten ein *direkt* mittels der öffentlichen Meinung und *indirekt* mittels parlamentarischer Verhandlungen auszuübendes, im Prinzip uneingeschränktes Recht der Initiative und Kritik und zusätzlich ein mittels parlamentarischer Verfahrensweisen *indirekt* auszuübendes Recht der Inspektion und Kontrolle zusteht;

3. das den Regierten zustehende Fundamentaltrecht der Approbation und Reprobation *unmittelbar* durch in regelmäßigen Abständen durchzuführende Wahlen und *mittelbar* durch die Verfassungsinstitutionen des Mißtrauens- und Vertrauensvotums (Art. 67 und 68 GG) garantiert, durch die verfassungsmäßige Anerkennung einer Opposition institutionalisiert und durch verfassungskonforme Betätigung antagonistischer politischer Parteien innerhalb und außerhalb des Parlaments gewährleistet ist;

4. die Regierung kraft Verfassungsrecht oder Verfassungsusance gehalten ist, bei Ausübung ihrer Regierungstätigkeit eine, sei es im Parlament, sei es in der öffentlichen Meinung in Erscheinung tretende, sachlich begründete Kritik an geplanten Regierungsmaßnahmen zu antizipieren und an bereits durchgeführten Regierungsmaßnahmen zu respektieren.

b) Konsenttheorie und consensus omnium

Die Konsenttheorie beruht auf der doppelten Hypothese:

a) daß es keinen Volkswillen geben kann, der *allumfassend* und daher ausreichend konkret ist, um (nicht nur in Ausnahmefällen) unmit-

<sup>13)</sup> Vgl. hierzu die Rede von Colonel Rainborough in Verfolg der Putney Debates vom 29. 10. 1647, abgedr. in A. S. O. Woodhouse: Puritanism and Liberty, London 1938, S. 53.

<sup>14)</sup> Vgl. hierzu die Rede von Erneste Rénan vom 11. Mär 1882: „Qu'est-ce qu'une Nation?“

<sup>15)</sup> John Locke, Second Treatise on Civil Government, 1690, insbes. § 149 ff.

telbar zur Grundlage von politischen Entscheidungen dienen zu können,

b) daß es jedoch einen einheitlichen Volkswillen geben kann und nachweisbar gibt, der sich auf Wertvorstellungen erstreckt, die fundamental bedeutsam und ausreichend abstrakt sind, um bei der Fällung konkreter politischer Entscheidungen als regulative Prinzipien verwandt werden zu können.

Eine funktionierende freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie geht daher von der Notwendigkeit und Wünschbarkeit der Divergenz in tunlichst vielen Einzelfragen und der Notwendigkeit und Unvermeidlichkeit der Konvergenz in allen Grundfragen aus. Sie verwirft und bekennt sich gleichzeitig zum consensus omnium, je nachdem, wie wichtig für die physische Existenz und die moralische Integrität der Nation zu sein vermag, was zur Diskussion steht.

Wird eine *allumfassende* Konvergenz für wünschenswert und das Bekenntnis zu offen in Erscheinung tretenden und öffentlich auszutragenden Divergenzen für verdammenswert gehalten, dann ist zumindest seiner Tendenz nach ein Staat faschistisch. Wird jede Art von Konvergenz als Verhüllungsideologie für verdammenswert und das Bekenntnis zu einer *allumfassenden* Divergenz als Ausdruck eines „aufgeklärten“ gesellschaftlichen Denkens für wünschenswert gehalten, dann ist eine Gesellschaft zumindest ihrer Tendenz nach anarchistisch. Der anarchistische Charakter der Neuen Linken offenbart sich in ihrer fast manisch zu nennenden Opposition gegen den leistungsfähigsten Versuch, die Notwendigkeit eines Minimums von Konsens anzuerkennen, vielmehr ihn bereits als Ausdruck des Faschismus zu diffamieren. Ihr potentiell faschistischer Charakter kommt in dem Anspruch zutage, sich eine letzte Entscheidung darüber vorzubehalten, ob und welchen der divergierenden Gruppen Toleranz gewährt werden solle. Die Regierungssysteme der westlichen Demokratien beruhen auf einer List der Vernunft. Erst auf Grund der Hypothese, daß es einen *allumfassenden* Volkswillen nicht zu geben vermag, gewinnen die für eine jede westliche Demokratie grundlegend wichtigen Verfassungsinstitutionen, wie freie Wahlen, autonome Parteien, Opposition, Mißtrauensvotum usw., ihr spezifisch politisches Verständnis und die politischen Freiheitsrechte ihren realen Gehalt. Auf die Dauer können diese Verfassungsinstitutionen jedoch nur dann befriedigend funktionieren, wenn die ihnen zugrunde liegenden Verfassungsprinzipien von einem einheitlichen Volkswillen getragen werden.

Bei der Fällung konkreter politischer Entscheidungen kommen in einer autonom legitimierten Demokratie den aus einem absolut gültigen Wertsystem abgeleiteten Maximen politischen Handelns bestenfalls modifizierende, korrigierende und annullierende Bedeutung zu; in einer heteronom legitimierten Demokratie mögen sie eine inspirierende und dirigierende Funktion ausüben.

### c) Konsenttheorie und Vertrauenscredit der Regierung

Insoweit die Kritik der Neuen Linken in Abrede stellt, daß die Regierung auf einem *einheitlichen, allumfassenden* Volkswillen beruhe, rennt sie offene Türen ein. Insoweit sie in Zweifel stellt, daß ausreichende Gewähr dafür besteht, daß die Ausübung der Regierungsgewalt unter einem parlamentarischen Regierungssystem „mit der Zustimmung des Volkes“ erfolge, wirft sie ernsthafte Probleme auf, deren Aufzeigung allerdings durchweg nicht originell ist, vielmehr auf die Kritik zurückgeht, die an dem Verfassungssystem der Weimarer Republik von der Rechten geübt worden ist.

Wenn von der radikalen Demokratie gesagt worden ist, ihre höchste Tugend sei das Mißtrauen, beruht die Repräsentativdemokratie auf dem Vertrauenscredit, den eine jede als Treuhänderin des Volkes bestellte Regierung solange beanspruchen kann, als sie sich dieses Vertrauens nicht unwürdig gezeigt hat. Der für die ordnungsgemäße Führung einer jeden parlamentarischen Regierung unerlässlich notwendige Vertrauenscredit tritt in der Verfassungsübung in Erscheinung, dem Vertrauensmann der parlamentarischen Mehrheit das Amt des Regierungschefs anzuvertrauen. Dies erfolgt in der Erwartung, daß er und die von ihm geleitete Regierung sich schon allein deshalb um einen fairen Ausgleich der divergierenden Interessen und Ideologien bemühen, um bei den nächsten Wahlen ihre plebiszitäre Bestätigung und den Sieg ihrer Partei sicherzustellen.

Die autonom demokratische Legitimierung der Bundesrepublik erfolgt in der Gegenwart sehr viel weniger durch die traditionellen Normen des Verfassungsrechts, die aus der Periode des Mißtrauens zwischen Regierung und Regierten stammen, als vielmehr durch die Verfassungsbäuche und Verfassungsübungen, die durch die tagtägliche Kooperation von Regierung und Parteien auf der einen Seite und Ministerialbürokratie und Interessengruppen auf der anderen Seite entstehen und die berufen und geeignet sind, die Vertrauenssphäre zu schaf-

fen, die das Zeitalter der kollektiven Demokratie kennzeichnet.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß — obwohl sie an Bedeutung verloren haben — die Normen des Verfassungsrechts bedeutungslos geworden seien.

Die autonome Legitimierung der parlamentarisch organisierten Demokratie sollte nach der Weimarer Verfassung und dem Bonner Grundgesetz (Art. 67) zugrunde liegenden Verfassungstheorie dadurch gewährleistet werden, daß der Regierungschef durch Verfassungsnormen wirksam daran gehindert wird, den Vertrauenskredit zu überziehen, der ihm durch seine Wahl zum Chef der Exekutive eingeräumt worden ist. Das auch heute noch allerdings abgeschwächt bestehende Recht des Parlaments, den Bundeskanzler zum Rücktritt zu zwingen, das heißt durch die Androhung eines Mißtrauensvotums zu gewährleisten, daß die Regierung eine Politik betreibt, die im Einklang mit den Vorstellungen und Wünschen der gewählten Volksvertreter steht, hat zunehmend an Bedeutung verloren, seitdem die Fraktionsdisziplin dem Chef der Regierung in seiner Eigenschaft als Parteichef ermöglicht, die Kontrolle des Parlaments über die Regierung durch eine Kontrolle der Regierung über das Parlament zu ersetzen.

Das Postulat, daß die Regierung mit der Zustimmung der Regierten zu erfolgen habe, ist auch nicht schon dadurch garantiert, daß dem vom Volk unmittelbar gewählten Parlament das Gesetzgebungs- und Budgetrecht (Art. 70 u. Art. 110 GG) zusteht, die Volksvertretung daher theoretisch nach wie vor das fast uneingeschränkte Recht besitzt, nach freiem Ermessen zu bestimmen, was rechtens sein soll und wie die Einnahmen und Ausgaben des Staates geregelt werden sollen. Es ist ein Gemeinplatz der politischen Wissenschaft, daß in einer parlamentarischen Demokratie in stets zunehmendem Maß die Gesetze und der Haushaltsplan regelmäßig vom Parlament im Einklang mit den von der Regierung eingebrachten Vorlagen erlassen werden, ohne daß das Parlament allzu viele Änderungen vornimmt, wobei zugegeben werden mag, daß Ausnahmen die Regel bestätigen.

Die Vorstellung, das Parlament könne durch Androhung einer Ablehnung des Budgets die Regierung zwingen, sich seinem Willen zu fügen, mag für den Verfassungshistoriker interessant sein; sie ist für den Verfassungspolitiker uninteressant geworden, seitdem der einzige dahingehende Versuch von Bismarck in der „Konflikts“periode zum Scheitern gebracht worden ist.

Die namentlich von Max Weber gehegte Hoffnung, die von ihm empfohlenen Untersuchungsausschüsse könnten sich als geeignete Instrumente erweisen, um dem Parlament eine wirksame Waffe gegen die Regierung und namentlich gegen die Bürokratie zu verschaffen und derart zu einer autonomen Legitimierung des demokratischen Regierungssystems maßgeblich beizutragen, hat sich lange Zeit nicht erfüllt. Es könnte als ein Treppenwitz der deutschen Parlamentsgeschichte anmuten, daß die Neue Linke es war, der es gelang, mittels eines Untersuchungsausschußverfahrens den Berliner Regierenden Bürgermeister Albertz und seinen Innensenator Büsch zu stürzen und den Gang der Berliner Hochschulpolitik maßgeblich zu beeinflussen. Malgré lui schien der Berliner APO den Beweis erbracht zu haben, daß die traditionellen Verfassungsinstitutionen der parlamentarischen Demokratie doch nicht notwendigerweise so wirkungslos zu sein brauchen, wie die außerparlamentarische Opposition es darzustellen pflegt (vgl. Art. 44 GG).

#### d) Konsenttheorie und Opposition

Dies ändert nichts an der Richtigkeit der These der Neuen Linken, daß die für eine jede autonome Legitimierung der Demokratie zentral wichtige Möglichkeit einer wirksamen Opposition ernsthaft gefährdet ist, wenn sie sich in einer hoffnungslos schwachen Position gegenüber einer übergroßen Koalition befindet.

Gegen den Versuch der Neuen Linken, die parlamentarische durch eine außerparlamentarische Opposition zu ergänzen und zu verstärken, lassen sich im Prinzip weder verfassungsrechtliche noch verfassungspolitische Bedenken erheben. Wurde doch bereits zu einer Zeit, als von „APO“ noch nicht die Rede war, im Fischer-Lexikon Band „Staat und Politik“ die außerparlamentarische Opposition als eine besondere Erscheinungsform der „Opposition im weiteren Sinne“ angesprochen, deren Zulässigkeit anerkannt wurde, „gleichgültig ob sie sich hierzu parlamentarischer oder sonstiger Methoden bedient“<sup>16)</sup>.

Verwandelt sich jedoch eine außerparlamentarische Opposition in eine außerparlamentarische Obstruktion, ist sie bestrebt, die autonome Legitimierung der Demokratie dadurch zu vereiteln, daß sie sich vornehmlich gegen das Minimum von Konsens wendet, das für das Funktionieren gerade der parlamentarischen Demokratie unentbehrlich ist, dann untergräbt sie die Basis ihrer eigenen Existenz.

<sup>16)</sup> Staat und Politik, Neuausgabe Frankfurt 1964, S. 226, Artikel „Opposition“.

Die Verfassungsinstitution der Opposition — diese originellste und fruchtbarste „Erfindung“ der modernen Verfassungsgeschichte — ist dazu berufen, den in einer differenzierten Gesellschaft wirksamen Divergenzen Ausdruck zu verleihen. Eine Opposition, die nicht zur Obstruktion entarten soll, setzt die Bejahung einer Gesellschaftsordnung voraus, die gleicherweise von ihren Bürgern die Anerkennung eines Minimums an Konvergenz fordert und ihnen gestattet, ja es geradezu von ihnen fordert, daß sie ihre Divergenzen offen austragen.

Keine Theorie der Demokratie kommt über die Tatsache hinweg, daß das deutsche demokratische Denken nach wie vor von der dem Vulgärdemokratismus zugrunde liegenden Hypothese eines einheitlichen Volkswillens und dem hieraus abgeleiteten Postulat beherrscht wird, diesen hypostatisierten einheitlichen Volkswillen zur Grundlage des gesamten demokratischen Regierungssystems und Regierungsprozesses zu machen. Unter der Zwangsvorstellung leidend, daß „Volksherrschaft“ und positive Einstellung zu dem differenzierten Charakter der Gesellschaft unvereinbar miteinander sind, neigt der Vulgärdemokratismus dazu,

entweder die Augen vor der Diskrepanz zu verschließen, die zwischen der Ideologie des Vulgärdemokratismus und der ihm korrespondierenden Soziologie besteht, notfalls das Vorliegen einer solchen Divergenz totzuschweigen;

oder er verzweifelt an der Möglichkeit der Realisierung einer autonomen, genuin demokratischen Ordnung und verschreibt sich der Lehre, nur ein zwar demokratisch gewählter, aber mit autokratischen Befugnissen ausgestatteter Führer sei imstande, diese vor dem Verfall zu retten;

oder er glaubt, dem Dilemma dadurch entgegen zu können, daß er seine ganze Energie daransetzt, die Faktoren zu beseitigen, die (seiner Überzeugung nach) in erster Linie für den heterogenen Charakter der Gesellschaft verantwortlich sind.

„Die Politikwissenschaft sollte sich gleicherweise davor hüten, der Realisierung politischer Utopien und der Eliminierung politischer Visionen als Schrittmacherin zu dienen. Sie sollte sich bewußt sein, daß der Mensch zwar in der Vorstellung das Modell einer gerechten Sozialordnung zu erfassen, in der Realität jedoch nicht zu verwirklichen vermag. Aus der Einsicht in die Möglichkeiten, die ihr gewährt, und in die Grenzen, die ihr ge-

setzt sind, ergibt sich der wissenschaftliche und politische Beruf der Wissenschaft von der Politik.“<sup>17)</sup>

### 3. Die heteronom legitimierte Demokratie

#### a) Die kennzeichnenden Merkmale der heteronom legitimierten Demokratie

Die heteronom legitimierte Demokratie geht von der Existenz eines vorgegebenen objektiv erkennbaren bonum commune aus und setzt sich die Aufgabe, einen consensus omnium zwecks Realisierung des bonum commune zu erzielen. Nach der Theorie der heteronom legitimierten Demokratie bedeutet Volksherrschaft, daß das Volk subjektiv will, was objektiv im Einklang mit dem vorgegebenen bonum commune steht und daß der Volkswille nur insoweit respektiert wird, als er der Verwirklichung des Gemeinwohls zu dienen geeignet ist.

Die heteronom legitimierte Demokratie beruht auf den Thesen:

1. daß der Mensch von Natur aus gut sei und daß die Verwirklichung des bonum commune bisher stets an der herrschaftlichen Struktur der Eigentumsordnung und an der fehlerhaften Einsicht in die Natur der menschlichen Gesellschaft gescheitert sei;
2. daß es einen oder mehrere Menschen gibt, die fähig und berufen sind, das bonum commune zu erkennen, obwohl der Mehrheit ihrer Mitmenschen diese Fähigkeit abgeht;
3. daß die Mehrheit der Menschen durch ausreichende Erziehung und Aufklärung dazu gebracht werden könne, das richtig interpretierte Gemeinwohl als Ausdruck ihres eigenen Willens anzuerkennen;
4. daß, gleichgültig, ob sie die Mehrheit oder Minderheit der Bevölkerung ausmachen, Menschen, die sich dagegen sträuben, ihr falsches, auf Förderung des Eigennutzes gerichtetes Bewußtsein aufzugeben, und sich der Verwirklichung des Gemeinwohls widersetzen, zur Unterordnung ihres Individualwillens unter den Gemeinschaftswillen gezwungen werden müssen;
5. daß auf die Dauer der heteronom legitimierte „wahre“ Volkswille sich nur behaupten kann, wenn die Faktoren beseitigt werden, die dafür verantwortlich waren, daß der

<sup>17)</sup> Ernst Fraenkel, Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft, abgedr. in: Aufgabe und Selbstverständnis der politischen Wissenschaft, hrsg. von Heinrich Schneider, Darmstadt 1967, S. 232.

Volkswille verderbt werden konnte und jederzeit der Gefahr einer erneuten Verderbnis ausgesetzt ist.

## b) Die bedeutsamsten Erscheinungsformen der heteronom legitimierten Demokratie

### 1. Rousseau

Die Lehre der heteronom legitimierten Demokratie geht auf die vermutlich einflußreichste politische Schrift der Neuzeit, auf Jean Jacques Rousseaus *Contrat Social* zurück. Rousseau drückte seine Zweifel an der Realisierung der Möglichkeit einer autonom legitimierten Demokratie aus, von der er glaubte, sie sei eine Staatsform für Engel, aber nicht für Menschen. „Wie“ — so fragte er — „soll eine blinde Menge, die oft nicht weiß, was sie will, weil sie selten weiß, was für sie gut ist, von sich aus ein so großes Werk wie ein System der Gesetzgebung ausführen?“<sup>18)</sup>

Zwar besteht Rousseau darauf, daß das Volk stets das Gute wolle; er bezweifelt jedoch, daß der Volkswille ausreichend erleuchtet sei, um seinen „wahren“, auf die Förderung des Gemeinwohls gerichteten Willen stets zu erkennen. Aus diesem Grunde sei es unerläßlich, daß ein von außen kommender göttlich inspirierter Gesetzgeber (*legislateur*) ihm den rechten Weg weise. Die einzelnen müßten notfalls gezwungen werden, „ihren Willen nach ihrer Vernunft“, die auf die Förderung des Gemeinwohls gerichtet ist, „zu richten“, und sich von ihren eigennützigen Zielen und Motiven loszusagen. Denn nur, wenn sich der einzelne dem heteronom gesetzten Gemeinwohl ein- und unterordnet, ist er im wahren Sinne „frei“, und nur einer Gemeinschaft freier Menschen könne die Aufgabe übertragen werden, Gesetze zu erlassen, die als Ausdruck der „*volonté générale*“ anerkannt werden. „*Volonté générale*“ aber bedeutet, daß sich Gemeinwille und Gemeinwohl decken, daß sie ein Ausdruck des „Gemeingeistes“ sind, wie der junge Rousseau-Verehrer Hölderlin den Begriff *volonté générale* ins Deutsche übersetzt hat.

### 2. Robespierre

Der Kulturpessimist Rousseau war zwar äußerst skeptisch, ob es jemals gelingen werde, die Menschen dazu zu bringen, die Verfolgung ihres Eigennutzes zurückzustellen und das authentisch interpretierte Gemeinwohl als Ausdruck ihres „aufgeklärten“ Gemeinwillens anzuerkennen.

<sup>18)</sup> „Der Gesellschaftsvertrag“, Buch 2, Kapitel 6 und 7.

Um so bereitwilliger wurde dieser Gedanke jedoch von seinem Meisterschüler Maxime Robespierre aufgenommen, der sich selber als „*incorruptible*“ bezeichnete. Er erachtete sich frei von selbstsüchtigen Motiven und Zielen und glaubte sich in der Lage, aus den Maximen der Vernunft die Regeln eines allgemein gültigen „richtigen“ Zusammenlebens der Menschen ableiten zu können. Robespierre bekannte sich zu dem Gedanken, daß der Weg zur Freiheit über die Erziehungsdiktatur gehe. Ihr müßten alle diejenigen unterworfen werden, die sich der Forderung widersetzen, Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nach den Geboten des heteronom legitimierten „wahren“ Volkswillens zu regeln, vornehmlich aber alle, die sich dem Irrglauben hingeben, unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen sei ein autonom legitimer Volkswille in der Lage, den Zustand der Unfreiheit zu überwinden. Das letztere sei erst möglich, wenn durch gewaltsame Beseitigung der Institutionen, die die große Masse der Menschen in Aberglauben und Unwissenheit gehalten haben, sichergestellt sei, daß der „wahre“ Volkswille allgemein anerkannt und befolgt wird. Aus dem Bestreben, den realen durch den „wahren“ Volkswillen zu ersetzen, entstand das Terrorregime der Jakobiner.

### 3. Der Marxismus

Die Unterdrückung der Jakobinerherrschaft hat jedoch nicht bewirkt, daß der Gedanke der heteronom legitimierten Demokratie aus dem politischen Bewußtsein verschwunden ist. Im Gegenteil: Er hat eine erstaunliche Lebenskraft bewiesen und taucht stets dort auf, wo es gilt, im Zeichen der Demokratie eine Diktatur zu rechtfertigen.

Gewechselt haben jedoch die Gründe, auf die sich die Interpreten des heteronom gesetzten Gemeinwohls zur Rechtfertigung ihres Anspruchs beriefen, dem „wahren“ Volkswillen zum Durchbruch zu verhelfen. Dem göttlich inspirierten *legislateur* Rousseaus, dem durch die ratio erleuchteten Robespierre folgte der von der Vorsehung begnadete charismatische Führer; sie alle übertrifft der wissenschaftlich gebildete Gelehrte, der befähigt ist, durch Aufdeckung der Bewegungsgesetze der Gesellschaft zu erkennen, was erforderlich ist, um den historisch notwendigen Sprung aus dem Reich der Notwendigkeit in das Reich der Freiheit zu vollziehen.

Der Staatslehre des Marxismus liegt die Annahme zugrunde, daß das Volk seit alters her durch seine Machthaber bewußt in Aberglauben, Irrtum und Unwissenheit gehalten und



daß es durch Zwang, Betrug, Hypnose und Reklame in einen Zustand der geistigen Hörigkeit versetzt worden ist, der es ihm unmöglich macht, zum Bewußtsein seiner selbst zu gelangen. Auf Grund dieser These muß das höchste Gebot einer jeden Politik sein, zwecks Verwirklichung der menschlichen Emanzipation diesen Zustand der Entfremdung<sup>19)</sup> aufzuheben. Erst wenn dies gelungen ist, wird nach dieser Theorie das Volk aufhören, seine Unterwerfung unter einen fremden Willen dadurch zu verewigen, daß es sich dazu verleiten läßt, sie als Ausdruck seines eigenen, angeblich „freien“ Willens zu legitimieren.

Da angeblich die Beherrschung des *Diamat* dazu befähigt, die geschichtsnotwendigen „richtigen“ Entscheidungen zu treffen, steht letzteren der Primat gegenüber allen mit ihnen divergierenden, autonom entstandenen Willensäußerungen des Volkes (und selbst seiner revolutionären Avantgarde des Proletariats) zu. Der autonom entstandene „falsche“ muß vor dem heteronom auferlegten „richtigen“ Volkswillen so lange zurücktreten, bis das Volk durch Beseitigung der Klassenherrschaft in die Lage versetzt wird, automatisch zu wollen, was historisch notwendig ist. Aufgabe der „Diktatur des Proletariats“ soll es sein zu bewirken, daß dem Volk sein „wahrer“ Wille nicht mehr heteronom auferlegt werden muß, sondern autonom von ihm erkannt und verwirklicht werden kann.

Nach der heteronom demokratischen Legitimitätstheorie ist die dem angestrebten apolitischen Gesellschaftssystem zugrunde liegende Ordnung gerechtfertigt, wenn sie dem Postulat Genüge tut, optimal mit einem von außen an sie herangetragenem, als verbindlich angesehenen Denkmodell der tunlichst reibungslos funktionierenden Befriedigung legitimer menschlicher Bedürfnisse übereinzustimmen.

#### 4. Der Nationalsozialismus

Unter dem Vorwand, Sprachrohr der Rassenseele zu sein, offenbarte der „Führer“ den Massen ihre historische Mission und zwang sie zu wollen, was die „Vorsehung“ für das deutsche Volk geplant hatte. Er bediente sich zu diesem Zweck manipulierter Plebiszite, deren kennzeichnendes Merkmal darin zu finden ist, den Willen des Diktators als Ausdruck

<sup>19)</sup> Die Marxsche Theorie der Entfremdung findet sich insbesondere in dessen Schrift „Zur Kritik der Nationalökonomie — Ökonomisch-Philosophische Manuskripte“, abgedr. in: Karl Marx' Frühe Schriften, 1. Band (hrsg. von Hans-Joachim Lieber und Peter Furth), Stuttgart 1962, S. 506 ff., insbes. S. 559. Vgl. dazu auch Iring Fetscher, Karl Marx und der Marxismus, München 1967, insbes. S. 18 ff.

einer heteronom legitimierten demokratischen Entscheidung zu rechtfertigen, das heißt, das Volk zu veranlassen, sich zu seinem wahren, vom Führer authentisch interpretierten Willen zu bekennen.

Um den Gedanken einer heteronom legitimierten Demokratie zu verwirklichen, bedarf es einer monopolistischen Massenorganisation, die gleichzeitig dazu berufen ist, die Massen von der Richtigkeit der propagierten politischen Ziele so intensiv zu überzeugen, daß sie bereit sind, sie als Ausfluß ihres eigenen Willens anzuerkennen und bei der Unterdrückung jeglicher Art Konkurrenzorganisation mitzuwirken, die geeignet ist, die Verwirklichung dieses Zieles in Zweifel zu stellen.

#### 5. Die Neue Linke

Erwin K. Scheuch hat in seinem Aufsatz über das Gesellschaftsbild der Neuen Linken<sup>20)</sup> eine Analyse geliefert, die es ermöglicht, sie als Fortsetzerin und Erbin des Gedankens der heteronomen Legitimierung der Demokratie zu begreifen. Wie er im einzelnen darlegt, sei es deren Ziel, die Herrschaft wirtschaftlicher Interessen durch die Herrschaft der Massen auf dem Umweg über die Herrschaft der Aufgeklärten zu ersetzen. Die Neue Linke beruft sich bei ihrem Bestreben, eine Umwandlung der bestehenden in eine „gute“ Gesellschaftsordnung zu bewerkstelligen, auf keine der Methoden, die in der Vergangenheit verwandt wurden, um zu einer Vorstellung über Charakter und Wesen einer „herrschaftslosen“ Gesellschaft zu gelangen. „Erst im Akt der Zerstörung werde man lernen, wie die neue Gesellschaft beschaffen sein müsse.“ Einfach zu bestimmen sei jedoch der Zeitpunkt, wann die Herrschaft der Aufgeklärten in die Herrschaft der Massen umgewandelt werden könne. Dies sei der Fall, wenn der Wille der Massen mit dem Willen der Aufgeklärten zusammenfällt. Scheuch fügt dieser Feststellung hinzu, dies sei ein gutes Rezept für eine Diktatur.

#### IV. Repräsentative und plebiszitäre Demokratie

In der Bundesrepublik kommt die demokratische Legitimierung der Staatsgewalt in den Eingangsworten des § 80 Ziff. 1 StGB zum Ausdruck, daß oberster Verfassungsgrundsatz das Recht des Volkes sei, die gesamte Staatsgewalt „in Wahlen und Abstimmungen“, das

<sup>20)</sup> Erwin K. Scheuch, Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft, a. a. O., S. 104 ff., insbes. S. 104 und 110.

heißt mittelbar durch repräsentative Methoden („in Wahlen“) oder unmittelbar durch plebiszitäre Methoden („in Abstimmungen“) auszuüben. Die Tatsache, daß sowohl in Artikel 20 Abs. 2 GG als auch in § 80 Ziff. 1 StGB die Wahlen an erster und die Abstimmungen erst an zweiter Stelle aufgeführt sind, läßt bereits den Schluß zu, daß im System des Grundgesetzes der Schwerpunkt demokratischer Legitimität auf der Verwendung der repräsentativen Methode liegt. Volksentscheide spielen im Grundgesetz nur eine völlig untergeordnete Rolle. Im Bund sind sie auf die Frage der Neugliederung der Länder (Art. 29 GG) beschränkt. Eine Minderheit der Landesverfassungen kennt den Volksentscheid überhaupt nicht; die Mehrheit der Landesverfassungen verwendet ihn lediglich in relativ engen Grenzen.

Das Grundgesetz knüpft bewußt nicht an Demokratievorstellungen an, die dem Modell der antiken Polis, dem in Neu-England anzutreffenden townmeeting und der Verfassung einiger Schweizer Kantone entsprechen. Die dem Demokratieverständnis breiter Kreise zugrunde liegende Vorstellung, eine Repräsentativverfassung sei lediglich ein Substitut der wahrhaft demokratischen Plebiszitärverfassung und könne nur mit pragmatischen Erwägungen gerechtfertigt werden, steht im offenkundigen Gegensatz zu dem System und dem Wortlaut des Grundgesetzes und der ihnen zugrunde liegenden demokratischen Theorie.

In ihrer extremen Form befürwortet die plebiszitäre Demokratie, daß die Gesetzgebung tunlichst unmittelbar durch das Volk mittels Volksbegehren und Volksentscheid ausgeübt wird. Soweit sie aus pragmatischen Gründen glaubt, auf Parlamente nicht verzichten zu können, fordert sie, daß die Abgeordneten an ein imperatives Mandat gebunden und jederzeit abberufbar sein sollen. Sie verwirft das Gewaltenteilungsprinzip, die Unabhängigkeit der Justiz, eine zentralisierte Staatsgewalt, stehende Heere und das Verfassungsinstitut eines lebenslänglich angestellten Berufsbeamtentums. Ihre klassische *theoretische* Darstellung findet sich im dritten Abschnitt von Karl Marx' Schrift „Der Bürgerkrieg in Frankreich“. Diese Schrift, die maßgeblich zu dem Kult um die Kommune von 1871 beigetragen hat, hat einen entscheidenden Einfluß auf Lenins Staatsdenken ausgeübt. Sie bildet die Grundlage von Lenins Broschüre „Staat und Revolution“, die am Vorabend der Oktoberrevolution entstanden ist und deren Verlauf maßgeblich beeinflußt hat. Marx' „Bürgerkrieg in Frankreich“ und Lenins „Staat und Revolution“ bilden das Alte und Neue Testament, auf denen die

Staatstheologie der Neuen Linken aufgebaut ist.

Der Kult, der mit der Kommune von 1871 getrieben wird, hat die Erinnerung an die Kämpfe überschattet, die während der Großen Revolution in den Jahren 1793/94 um die Verwirklichung einer radikalen plebiszitären Demokratie geführt worden sind. In ihrer Endphase spielten sie sich zwischen den Jakobinern und einer ultra-radikalen antijakobinistischen Opposition ab, deren Kern die von Robespierre weitgehend liquidierten *enragés* bildeten. Sie haben Cohn-Bendit und seinen Anhängern im Mai 1968 nicht nur ihren Namen hinterlassen, sondern auch ihre Ideologie vererbt<sup>21)</sup>.

Gänzlich unabhängig hiervon ist zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten von Amerika in der praktischen Politik der Gedanke der plebiszitären Demokratie besonders markant in der „populistischen“ Bewegung einiger westlichen und südlichen Staaten sowie insbesondere im mittleren Westen in Erscheinung getreten<sup>22)</sup>.

Die gleicherweise unerwartete und hochbedeutsame, in Gestalt der Demoskopie in Erscheinung tretende Neubelebung plebiszitärer Tendenzen war zwar in den USA im Zeitpunkt des Erlasses des Grundgesetzes bereits voll entwickelt, in Deutschland jedoch lediglich in Ansätzen in Erscheinung getreten. Die Demoskopie findet in dem Grundgesetz keine Erwähnung. Praeter constitutionem hat sie sich in der Verfassungswirklichkeit inzwischen so stark durchgesetzt, daß sie als ein Institut der „lebenden Verfassung“ angesprochen werden kann, das an Bedeutung zahlreiche Institute der „geschriebenen Verfassung“ weit in den Schatten stellt.

Von einem verfassungsrechtlich geregelten Plebiszit unterscheidet sich eine demoskopische Umfrage vor allem dadurch, daß

1. in einem Plebiszit die zu beantwortenden Fragen von gesamtpolitisch verantwortlichen Verbänden und nicht von privaten Geschäftsunternehmen formuliert werden;

2. in einem Plebiszit jeder Bürger berechtigt ist, an einer politischen Entscheidung mitzuwirken, während bei einer Meinungsumfrage einige Personen aufgefordert werden, zu einer

<sup>21)</sup> Über die Jakobinische Revolution, die Sansküllotten und die *enragés* unterrichtet das monumentale Werk von Albert Soboul, *Les Sans Culottes parisiens en l'an II*, Paris 1958 — Eine englische Übersetzung ausgewählter Kapitel ist unter dem Titel „The Parisian Sans-Culottes and the French Revolution 1793—4“ erschienen (Oxford 1964).

<sup>22)</sup> Über den amerikanischen „Populismus“ vgl. u. a. Alfred de Grazia, *Public and Republic*, New York 1951, S. 146 ff.

mehr oder weniger kontroversen Materie Stellung zu nehmen;

3. in einem Plebiszit jeder Bürger Gelegenheit hat, sich vor seiner Stimmabgabe ausreichend zu informieren, während bei einer Meinungsumfrage ohne jede Vorbereitung aus dem Stegreif geantwortet werden soll;

4. in einem Plebiszit das Verfahren gesetzlich geregelt und das Abstimmungsergebnis von Amts wegen kontrolliert wird, während Meinungsumfragen formlos durchgeführt werden.

Zu den drängenden Strukturproblemen der Gegenwart gehört die Frage, ob und bis zu welchem Grade die Mitglieder der Regierung und des Parlaments, die Manager der Parteien und Verbände und die an der Bildung der öffentlichen Meinung führend beteiligten Journalisten, Rundfunk- und Fernsehreporter sich bei Wahrnehmung ihrer öffentlichen Funktionen durch Rücksichtnahme auf die Ergebnisse der Meinungsumfragen maßgeblich bestimmen lassen.

## D. Das soziale Substrat<sup>23)</sup> der Regierungssysteme der BRD und der DDR

### I. Die Politologie des „Volks“begriffs

Die landläufige Definition, Demokratie sei Herrschaft des Volkes unter maßgeblicher Berücksichtigung des Freiheits- und Gleichheitsprinzips, ist politikwissenschaftlich sinnvoll nur, wenn Klarheit über den Begriff „Volk“ gewonnen ist.

Unter „Volk“ kann verstanden werden:

1. eine historisch gewachsene, organische Einheit, das heißt eine transpersonalistische „Gestalt“ mit einem eigenen einheitlichen Willen, in dem sich entweder der durch seine Einmaligkeit ausgezeichnete „Volksgeist“ manifestiert oder eine *volonté générale* zur Entstehung gelangt;

2. die Summe der zwar in einem einheitlichen Staate lebenden, im übrigen aber weitgehend isolierten Individuen, die bestrebt sind, in niemals abbrechenden, rationale Argumente verwertenden Auseinandersetzungen und Diskussionen zu einer einheitlichen Meinung über alle öffentlichen Angelegenheiten zu gelangen, das heißt aber „a government by public opinion“ zu errichten;

3. eine amorphe Masse von Angehörigen eines politischen Verbands, in dem mittels einer manipulierten, die moderne Reklame-technik verwertenden Massenbeeinflussung ein durch den Konformismus der Lebensgewohnheiten und Denkweisen gekennzeichnetes *consensus omnium* hergestellt wird, dessen charakteristische politische Ausdrucksform die *acclamatio* ist;

<sup>23)</sup> Karl Renner, Die Rechtsinstitute des Privatrechts und ihre soziale Funktion, 2. Aufl. Tübingen 1929, S. 40. „Substrate sind unterrechtliche Tatsachen, die einer abstrakten Norm ihr spezifisch soziales Gepräge verleihen.“

4. die Angehörigen der in den verschiedenartigsten Körperschaften, Parteien, Gruppen, Organisationen und Verbänden zusammengefaßten Mitglieder einer differenzierten Gesellschaft, von denen erwartet wird, daß sie sich jeweils mit Erfolg bemühen, auf kollektiver Ebene zu dem Abschluß entweder stillschweigender Übereinkünfte oder ausdrücklicher Vereinbarungen zu gelangen, das heißt mittels Kompromissen zu regieren.

Eine politikwissenschaftliche Klärung des „Volks“begriffs ist nicht zuletzt deshalb unerläßlich, weil sie den Schlüssel zum Verständnis einer jeden demokratischen Parteienlehre bietet.

Stark vereinfachend kann gesagt werden, daß der erste der oben entwickelten Volksbegriffe konservativem, der zweite liberalem, der dritte faschistischem und der vierte pluralistischem Staatsdenken entspricht, wozu nur am Rande zu vermerken ist, daß die moderne Rousseau-Forschung die traditionelle Vorstellung, der Prophet der *volonté générale* sei ein revolutionärer und deshalb notwendigerweise antikonservativer Staatsdenker gewesen, weitgehend aufgegeben hat.

Die von Gustav Radbruch kurz vor dem Ersten Weltkrieg entwickelte rechtsphilosophisch fundierte Lehre der „transpersonalen“ und „individualistischen“ Parteien<sup>24)</sup> muß durch eine Theorie der politischen Partei ergänzt werden, die etwa zur gleichen Zeit der damalige Präsident der Harvard University, Lawrence Lowell<sup>25)</sup>, formuliert hat. Lowell sah voraus, daß in Zukunft Demokratie sich in einem Zeitalter der politischen Makler und der politischen Reklametechniker entfalten

<sup>24)</sup> Gustav Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, 5. Aufl. Leipzig 1923, S. 30 ff.

<sup>25)</sup> A. L. Lowell, Public Opinion and Popular Government, New York 1913, S. 60.

werde — „in an age of brokers and in an age of advertisement“. Als Reklametechniker betätigt sich der Parteipolitiker heute primär, wenn auch keineswegs ausschließlich im amorphen Massenstaat; als Makler zwischen den divergierenden Interessengruppen tritt er insbesondere im differenzierten pluralistischen Staat in Erscheinung.

Im Zeitalter des Massen- und pluralistischen Staats hat die romantische Vorstellung, der Volkswille stelle die Emanation des „Volksgeistes“ dar, ebenso an Überzeugungskraft verloren wie die rationalistische Vorstellung, der Volkswille vermöge sich automatisch aus dem Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung herauszukristallisieren. Beide Theorien müssen in der Gegenwart vornehmlich dazu herhalten, durch Verwendung einer demokratischen Terminologie zur Rechtfertigung politischer Grundeinstellungen zu dienen, deren Ideologien aus der vordemokratischen Epoche in die Gegenwart herübergerettet werden sollen: Die Volksgesellschaftslehre ist dazu berufen, das aristokratisch-konservative Staatsdenken, die Theorie der „public opinion“ ist dazu berufen, das extrem-liberale Staatsdenken des *laissez-faire* lebendig zu erhalten. Zwar spuken die Vorstellungen, das Volk sei entweder eine „transpersonale“ organische Einheit oder eine Summe isolierter Individuen, noch im unreflektierten politischen Denken der Gegenwart; im reflektierten politischen Denken sind sie jedoch längst durch die realistische Vorstellung in den Hintergrund gedrängt, daß in unserer Zeit das Volk auf der politischen Bühne auf die Rolle einer amorphen Masse beschränkt sei, wenn es ihm nicht gelingt, sich unter Berücksichtigung seiner mannigfaltigen Differenzierungen kontinuierlich als Einheit neu zu formieren. Das Gegensatzpaar Konservatismus — Liberalismus hat zunehmend an Bedeutung für das Verständnis grundlegender politischer Probleme verloren und ist weitgehend durch das Gegensatzpaar Totalitarismus — Pluralismus verdrängt worden.

Vom Blickpunkt einer idealtypisch *homogen* strukturierten Gesellschaft aus gesehen trägt ein jedes Mehrparteiensystem, weil es geeignet erscheint, die einheitliche „Volksgemeinschaft“ zu zersetzen, einen *desintegrierenden* Charakter. Hieraus erklärt sich nicht zuletzt der Ruf nach dem Einparteiensystem und die Forderung nach der gewaltsamen Unterdrückung aller konkurrierenden Parteien, was im Ergebnis der Errichtung einer Diktatur gleichkommt.

Vom Blickpunkt einer idealtypisch *heterogen* strukturierten Gesellschaft aus gesehen trägt ein jegliches Mehrparteiensystem, weil

es die zahllosen Gruppen und Grüppchen in einige wenige Parteiblöcke einfügt, *integrierenden* Charakter und macht dergestalt eine parlamentarische Regierung überhaupt erst möglich.

Nur unter Berücksichtigung einer realistischen Einstellung zu dem Phänomen der heterogenen Struktur unserer Gesellschaft wird die symptomatische Bedeutung der Verfassungsbestimmung voll verständlich, die besagt, daß die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 GG).

Indem das Grundgesetz sich weder zu dem Gedanken bekennt, unsere Demokratie beruhe auf einem vorgegebenen einheitlichen Volkswillen noch die Bildung eines solchen einheitlichen Volkswillens anstrebt, vielmehr das Prinzip verkündet, der Volkswille habe sich stets von neuem im dialektischen Prozeß antagonistischer Kräfte zu bilden, bekennt es sich zu den Grundprinzipien der pluralistischen Staatstheorie. Das Grundgesetz ist bestrebt, aus der heterogenen Not eine pluralistische Tugend zu machen.

In einer pluralistischen Demokratie sind die Parteien mehr als Sprachrohre eines nicht-artikulierten Massenwillens; sie sind zusätzlich und vor allem Clearinghäuser der artikulierten Gruppenwillen.

## II. Homogen und heterogen strukturierte Demokratie

Solange das politische Denken sich an dem Antagonismus zwischen konservativen und liberalen Ideologien ausgerichtet hatte, war die für die Gegenwart fundamental wichtige Frage, ob es wünschenswert sei, die Verwirklichung des Idealtypus eines mehr homogen oder eines mehr heterogen strukturierten Herrschaftssystems anzustreben, noch nicht profiliert in das öffentliche Bewußtsein getreten. Man glaubte sich ihrer Erörterung durch den Hinweis auf den dualistischen Charakter von Staat und Gesellschaft entziehen zu können. Wenn auch mit gewissen politisch, wirtschaftlich und sozial nicht unwesentlichen Nuancierungen, bekannten sich Konservative und Liberale gleichermaßen zu dem homogenen nationalen Machtstaat und zu der heterogen auf Differenzierung des Privateigentums basierenden privatkapitalistischen Gesellschaftsordnung. Die Vorstellung, daß sich aus dem Dualismus von homogen strukturiertem Staat und heterogen strukturierter Gesellschaft Spannungen entwickeln könnten, die die Errichtung einer Volksherrschaft auf die Dauer unmöglich zu machen geeignet seien, war nur bei den radikalen Flügelgruppen vorhanden.

Von dem Dogma ausgehend, nur in einer völkisch homogenen Nation sei Volksherrschaft möglich, befürworteten die Anhänger der Lehre, der maßgebliche Integrationsfaktor einer jeden Nation sei die rassische Gleichheit ihrer Bürger, die Ausschaltung, wenn nicht gar Vernichtung aller „Artfremden“.

Andererseits bildet die Annahme, daß das allein maßgebliche Merkmal einer heterogenen Gesellschaft deren Aufspaltung in antagonistische Klassen sei, die Basis für das Dogma, daß in einer klassengespaltenen Gesellschaft bestenfalls eine „formale“ Demokratie verwirklicht werden könne. Hieraus wird alsdann die Forderung abgeleitet, durch Beseitigung der Klassenherrschaft zur Begründung einer klassenlosen Gesellschaft als essentiellen sozialen Substrat einer „wahren“ Demokratie zu gelangen. Dieses Postulat kann nach der marxistisch-leninistischen Theorie und nach geschichtlicher Erfahrung nur gegen den Willen der Mehrheit der Bevölkerung und mittels (zumindest vorübergehender) Suspendierung der grundrechtlich garantierten Freiheitsrechte und des rechtsstaatlichen Prinzips der unverbrüchlichen Geltung der Rechtsordnung, das heißt auf dem Wege der Diktatur verwirklicht werden. Glauben nach errungenem Sieg die Gralshüter der „wahren“ Demokratie Anlaß zu der Befürchtung zu haben, die Homogenität der Gesellschaftsordnung könne mittels Verwendung des freien Wahlrechts und seiner Konnexinstitute in Frage gestellt werden, so dürften sie nicht zögern, Relikte und Ansätze einer „formalen“ Demokratie zu beseitigen — notfalls mit Unterstützung von Panzern sozialistischer Schwesternationen, wie das Beispiel der Tschechoslowakei schlüssig bewiesen hat.

Da die Identifizierung von homogen strukturierter Gesellschaftsordnung und „wahrer“ Demokratie die Mißachtung der Grundprinzipien einer „formalen“ Demokratie, insbesondere des für jede „formale“ Demokratie fundamental wichtigen, auf freien Wahlen basierenden Mehrheitsprinzips, einschließt, kann die „wahre“ Demokratie nicht autonom, sondern lediglich heteronom legitimiert werden. In einer idealtypischen „wahren“ Demokratie bilden die Homogenität ihrer gesellschaftlichen Struktur und die Heteronomie ihrer Legitimität korrespondierende Begriffe.

Wo immer die öffentliche Meinung der Ansicht huldigt, die „wahre“ Demokratie solle mit einem Heiligenschein versehen und der „formalen“ Demokratie eine Narrenkappe aufgesetzt werden, kann mit Sicherheit vorausgesagt werden, daß die Diktatur auf dem Marsch ist.

Die leidenschaftliche Polemik der Neuen Linken gegen die „formalen Demokratien“ in all ihren Erscheinungsformen erklärt sich nicht zuletzt aus der Tatsache, daß nirgendwo in der Welt die Umwandlung einer heterogenen in eine homogene Gesellschaft mit dem Stimmtettel beschlossen worden ist. Gerade weil eine tunlichst reibungslos sich betätigende „formale Demokratie“ die sicherste Garantie der heterogenen Gesellschaft dargestellt hat und darstellt, vermochte sie, solange sie sich ungestört betätigen konnte, das Aufkommen eines omnipotenten Staates zu verhindern. Die These der Neuen Linken, eine formaldemokratisch strukturierte Gesellschaft ende — wie das Beispiel des Nationalsozialismus beweise — automatisch im Faschismus, ist falsch, weil sie übersieht, daß die Weimarer Formaldemokratie lange aufgehört hatte, reibungslos zu funktionieren, bevor Hitler an die Macht kam.

Die vor einer Generation namentlich in Linkskreisen gängige Behauptung, es bestehe eine Symbiose zwischen Spätkapitalismus und Faschismus, verallgemeinerte unzulässigerweise eine vorübergehende Situation. Die Verfechter dieser Theorie<sup>26)</sup> übersahen, daß der Faschismus eine Trümmerpflanze war, die auf dem Boden eines zwar eingestürzten, jedoch reparablen Wirtschaftssystems gewachsen war. Da diese Theoretiker den endgültigen Zusammenbruch des Kapitalismus für unvermeidlich hielten, erblickten sie im Faschismus eine notwendige Übergangsperiode zu einer sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung.

Es ist durchaus verständlich, daß während der großen Depression die Widerstandskraft des Kapitalismus unterschätzt worden ist. Es ist jedoch unverantwortlich, Argumente unkritisch zu wiederholen, die durch die Geschichte widerlegt sind.

### III. Pluralismus und Totalitarismus

Es bedurfte der Erschütterungen des Ersten Weltkrieges und der bolschewistischen und faschistischen Revolutionen, um zu bewirken, daß die „Gestalt“ des totalen Staates, sei es als Ideal, sei es als Schreckgespenst, in das politische Bewußtsein breiterer Kreise der Bevölkerung eindrang. Etwa gleichzeitig

<sup>26)</sup> Vgl. hierzu vor allem das glänzende Buch von Franz L. Neumann, *Behemoth, The Structure and Practice of National Socialism (1933—1944)*, Toronto, New York, London 1944, insbes. Teil 3/III S. 369 ff.

wurde die Rolle entdeckt, die Verbände — gleich welcher Art — im Prozeß der politischen Willensbildung zu spielen geeignet sind, und die latenten Gefahren erkannt, die aus der mit Hilfe politischen Druckes geltend gemachten Wahrnehmung kollektiver Interessen zu entstehen vermögen. Wenn auch nicht dem Namen, so doch der Sache nach wurde das Phänomen des Pluralismus eine der meistbeachteten politischen Erscheinungen einer Zeit, in der die „pressure groups“ sich anschickten, die Parteien mehr und mehr in den Hintergrund zu drängen.

Hatte in der Zeit der Auflösung der Weimarer Republik die Angst vor der latent stets vorhandenen, desintegrierenden Wirkung des Pluralismus nicht unwesentlich zu dem Ruf nach dem „totalen Staat“ beigetragen, so bot sich nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus der Gedanke fast automatisch an, den Pluralismus als Mittel zur Überwindung des Totalitarismus zu verwenden. Auf der bitteren Erfahrung fußend, daß jedem totalen Staat das Streben nach Errichtung einer homogen strukturierten Gesellschaft immanent ist, entdeckten die Gegner des Massenstaats und die Befürworter eines Neo-Pluralismus die Bedeutung, die der heterogene Charakter einer Gesellschaft für Freiheit und Recht zu haben vermag. Sie konnten insoweit an die Erfahrung anknüpfen, die allenthalben diesseits des Eisernen Vorhangs während des letzten halben Jahrhunderts mit dem erfolgreich durchgeführten Unterfangen gemacht worden ist, die Arbeiterschaft gerade dadurch in Staat und Gesellschaft zu integrieren, daß den Gewerkschaften ermöglicht wurde, in einer heterogen strukturierten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung als Träger kollektiver Interessen in Erscheinung zu treten.

Dieser Vorgang ist symptomatisch für das Bestreben der westlichen Demokratien, die Mitwirkung ihrer Bürger in Staat und Gesellschaft gerade auf den Gebieten besonders wirksam auszugestalten, die nicht sosehr im Bereich der „großen Politik“ als vielmehr im Alltag des wirtschaftlichen und sozialen Lebens in Erscheinung treten. Sie ist für alle Gemeinwesen von hervorragender Bedeutung, die die beste Gewähr für das reibungslose Funktionieren einer lebendigen Demokratie in der Errichtung und Ausgestaltung tunlichst enger, vornehmlich — aber keineswegs ausschließlich

<sup>27)</sup> Vgl. hierzu Ernst Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie (Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentags Karlsruhe 1964), abgedruckt in: Deutschland und die Westlichen Demokratien, 3. Aufl. Stuttgart 1968, S. 165 ff.

— auf kollektiver Ebene zu verwirklichender Kontakte zwischen dem Staat und seinen Bürgern erblicken. Von der Erfahrungstatsache ausgehend, daß in der modernen Industriegesellschaft das Individuum gegenüber den öffentlichen und sozialen Gewalten einen ausreichenden Schutz nur finden und auf deren Entscheidungen einen wirksamen Einfluß nur ausüben kann, wenn es als Glied einer autonomen Kollektivorganisation handelt, haben sowohl die Weimarer Verfassung als auch das Grundgesetz die Koalitionsfreiheit in ihrer doppelten Form — das heißt als individuelles Freiheits- und kollektives Betätigungsrecht — unter erhöhten Verfassungsschutz gestellt. Sie ist verfassungsrechtlich nicht nur gegenüber dem Staat und seinen Organen, sondern auch gegenüber Privatpersonen gewährleistet — oder, wie die Verfassungsjuristen dies ausdrücken: sie ist ein Grundrecht „mit Drittwirkung“ (Art. 9 Abs. 3 GG; Art. 159 und Art. 165 Abs. 1, letzter Satz Weimarer Verfassung).

Niemand sollte verkennen, daß auf dem besonders heiklen Gebiet der Einflußnahme der Verbände auf Gesetzgebung und Verwaltung die Versuchung zur Ausübung ökonomischer und sozialer Machtpositionen besonders groß ist; niemand sollte versuchen, Mißstände zu vertuschen, die in Vergangenheit und Gegenwart durch die vielgeschmähte „Herrschaft der Verbände“ in Erscheinung getreten sind. Nur ist es eine gleichermaßen unzulässige Methode und ein allzu billiges Verfahren, über Institutionen und Verfahrensweisen schon allein deshalb den Stab zu brechen, weil die Möglichkeit ihrer Pervertierung besteht.

Die übliche Verketzerung der wirtschaftlichen und sozialen Verbände als „Interessenhäufen“, „Pressure Groups“ und „Lobbies“ reflektiert die Befangenheit breitester Kreise der Bevölkerung in obrigkeitstaatlichem, wenn nicht gar totalitärem Denken. Sie bekunden hierdurch ihre mangelnde Bereitschaft, sich von der Vorstellung zu lösen, ein „guter Staat“ müsse dem Modell einer Gemeinschaft entsprechen, in dem der weise Gesetzgeber in der Lage ist, den Gemeinnutz zu verwirklichen — allerdings nur, nachdem er vorher die Götzendiener des Eigennutzes aus dem Allerheiligsten des Staatstempels vertrieben hat. Sie machen sich im allgemeinen keine Gedanken darüber, wie der allweise Gesetzgeber ohne jedwede Konsultation mit den Repräsentanten der Partikularinteressen in der Lage sein soll, ausfindig zu machen, z. B. welche Regelung der Mehrwertsteuer, welche Konzeption eines Verkehrsplans, welche mittelfristige Finanzplanung mit ihren unzähligen

Sozialproblemen am besten dem „Gesamtinteresse“ entspricht. Sie lieben es nicht, daran erinnert zu werden, daß es von alters her zum politischen Handwerk aller Alleinherrscher gehört hat, ihr Herrschaftsmonopol mit dem Argument zu rechtfertigen, sie seien kraft charismatischer Begnadung ausersehen, ein a priori vorgegebenes Gemeinwohl zu erkennen, zu interpretieren und zu verwirklichen.

Es blieb den Tyrannen des 20. Jahrhunderts vorbehalten, ihre Alleinherrschaft hinter dem doppelten Schleier von Wahlen ohne Alternativen und von gleichgeschalteten Verbänden ohne innerer Autonomie zu verbergen.

Wer bereit ist, in der Deutschen Arbeitsfront und dem Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB) typische Erscheinungsformen totalitärer, und deshalb unfreier Regime zu erblicken, sollte nicht zögern, die autonomen wirtschaftlichen und sozialen Interessenverbände als typische Erscheinungsformen einer pluralistischen und deshalb freien Demokratie anzusprechen.

Der Pluralismus ist die Staatstheorie des Reformismus. Er lehnt implizite die These ab, daß der Antagonismus zwischen Kapital und Arbeit, dessen Existenz er nicht in Zweifel zieht, mit geschichtlicher Notwendigkeit dazu führen muß, daß er in der klassenlosen Gesellschaft „aufgehoben“ wird. Der Pluralismus erblickt in diesem Antagonismus vielmehr eine besonders markante und politisch überragend bedeutsame Erscheinungsform einer die gesamte industrielle Massengesellschaft durchziehenden Kette von Interessengegensätzen, die nur dann nicht zur Desintegration von Staat und Gesellschaft zu führen geeignet sind, wenn den Verbänden nicht verwehrt ist, sie offen auszutragen, und dem Staat die Möglichkeit gewährt ist, bei ihrer — sei es kurzfristigen, sei es langfristigen, sei es kontinuierlichen — Schlichtung mitzuwirken.

Pluralistisches Staatsdenken beruht auf der optimistischen Hypothese, eine lebensfähige politische Demokratie könne auch bei Verzicht auf die Verwendung der utopischen Krücken eines allumfassenden consensus omnium und eines allgemein gültigen bonum commune funktionieren. Heterogen strukturierte Demokratie und ein allumfassender consensus omnium sind ebensowenig in Einklang miteinander zu bringen wie autonom legitimierte Demokratie und ein *allgemein gültiges* bonum commune. Die Absage an den Gedanken eines *allumfassenden* consensus omnium schließt aber ebensowenig die Bejahung der Möglichkeit eines partiellen consensus omnium aus, wie die Verwerfung der Idee

eines a priori gültigen bonum commune etwas darüber besagt, ob es nicht angängig ist, sich um die Verwirklichung eines a-posteriori-Gemeinwohls zu bemühen.

Die Annahme, es sei jemals in der sozialen Realität möglich, den Idealtypus eines allumfassenden consensus omnium restlos zu verwirklichen, ist ebenso unrealistisch wie die Behauptung, in einer klassengespaltenen Gesellschaft sei die Divergenz der Meinungen, Zielsetzungen und Wertvorstellungen jeweils so groß, daß der Gedanke eines irgendwie gearteten consensus omnium notwendigerweise den Charakter einer Ideologie tragen müsse. In Wirklichkeit haben wir in jeder differenzierten Gesellschaft zwischen einem kontroversen Sektor ohne einen generellen Konsens und einem nichtkontroversen Sektor mit einem generellen Konsens zu unterscheiden<sup>28)</sup> — eine offenkundige Selbstverständlichkeit, die nur deshalb besonders hervorgehoben werden muß, weil die Gemeinschaftsideologen ebenso dazu neigen die Existenz eines kontroversen Sektors zu vertuschen, wie die orthodoxen Marxisten geneigt sind, die Existenz eines nichtkontroversen Sektors zu verschweigen.

Unablässig ist die pluralistische Demokratie von der Gefahr bedroht, entweder durch Überbetonung der sie kennzeichnenden sozialen Spannungen die Reaktion eines böartigen Despotismus in Gestalt eines Neo-Faschismus hervorzurufen oder aber durch eine auf ein Erlahmen dieser Spannungen zurückzuführende allgemeine politische Lethargie und Apathie in einem wohlwollenden Despotismus zu erstarren, wie ihn Tocqueville vorausgesehen hat<sup>29)</sup>.

Das vielleicht schicksalsschwerste politische Strukturproblem unserer Periode besteht darin, Vorsorge zu treffen, daß die nicht zuletzt durch die Entwicklung der modernen Massenmedien progressiv zunehmende Isolierung der Bürger zu deren totaler Vermassung führt, die weder organisatorisch gewappnet noch ideologisch vorbereitet sind, den Tendenzen zur Errichtung eines totalen Staates ausreichend wirksamen Widerstand entgegenzusetzen. Allen Widerständen zum Trotz muß darauf bestanden werden, daß das allein wirksame Palliativmittel gegen diese Gefahr in dem Auf- und Ausbau ausreichend akzentuierter, gesamtpolitisch verantwortungsbereiter

<sup>28)</sup> Des näheren ausgeführt in: Ernst Fraenkel, Demokratie und öffentliche Meinung, abgedruckt in: Deutschland und die Westlichen Demokratien, a. a. O., S. 141 ff., insbes. S. 152.

<sup>29)</sup> Despotismus bei A. de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, Bd. II, Stuttgart 1962, S. 340 ff.

und verantwortungsbewußter autonomer Gruppen und Parteien zu suchen ist, denen die Aufgabe zufällt, als demokratisch strukturierte „pouvoirs intermédiaires“<sup>30)</sup> eine Freiheit garantierende Funktion auszuüben, die mit der Pufferwirkung der aristokratisch strukturierten „pouvoirs intermédiaires“ des 18. Jahrhunderts verglichen werden kann, die Montesquieu als Gegengewicht gegen den absolutistischen Staat so hoch gepriesen hat. Wenn an diese Gruppen und Parteien die Forderung gestellt wird, in ihrem politischen Denken sich ihrer Verantwortung bewußt und in ihrem politischen Handeln zur Übernahme der Verantwortung bereit zu sein, kann es sich nur um die Verantwortung handeln, die diese partikulären Organisationen der Gesamtorganisation, das heißt dem Staate gegenüber tragen. Im Gegensatz zu einer Theorie des Pluralismus, wie sie etwa Harold Laski<sup>31)</sup> in der Periode zwischen den beiden Weltkriegen vertreten hat, erkennt der Neo-Pluralismus an, daß der Staat nicht mit den Partikulargruppen auf ein und dieselbe Stufe gestellt werden kann, vielmehr eine Gruppe sui generis bildet. Ist doch eine pluralistische Demokratie nur lebensfähig, wenn über ihrem in den Partikulargruppen in Erscheinung tretenden pluralistischen Charakter nicht übersehen wird, daß sie eine Organisation des Gesamtvolkes, das heißt aber eine Demokratie darstellt. Die Gretchenfrage einer jeden pluralistischen Demokratie lautet, wie trotz der Anerkennung von kollektiv geltend zu machenden Partikularinteressen ein Gemeinwille gebildet und das Gemeinwohl gefördert werden kann. Das kennzeichnende Merkmal einer pluralistisch organisierten Demokratie ist darin zu erblicken, daß sie das bonum commune durch den Ausgleich der Gruppeninteressen im Rahmen des Staates unter Beachtung der Minimalerfordernisse einer allgemein gültigen Wertordnung zu erreichen bestrebt ist. Ein solcher Ausgleich ist nur möglich, wenn die Gruppen und Parteien sich einerseits der Momente voll bewußt sind, die sie voneinander trennen, und nicht zögern, sie klar und deutlich herauszuarbeiten, andererseits jedoch niemals aus dem Auge verlieren, daß das täglich erneut vorzunehmende Bemühen, mittels Verwendung dialektischer Methoden ein a-posteriori-Gemeinwohl zu erzeugen, nur gelingen kann, wenn dafür Sorge getragen wird, daß

<sup>30)</sup> „pouvoirs intermédiaires“ ist ein Kernbegriff der Staatslehre Montesquieus. Vgl. Montesquieu, *Der Geist der Gesetze*, Buch II, Kapitel 4.

<sup>31)</sup> Vgl. insbes. H. Laski, *Studies in the Problem of Sovereignty*, London 1924; ders., *Grammar of Politics*, London 1925.

1. über den im kontroversen Sektor des politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und geistigen Lebens der Nation in Erscheinung tretenden Differenzierungen die Existenz eines für jede funktionierende Demokratie unentbehrlich nicht-kontroversen Sektors anerkannt und gefördert wird, in dessen Bereich ein consensus omnium besteht;

2. in diesen nicht-kontroversen Sektor die verfassungsrechtlich, gesetzlich und konventionell normierten Verfahrens- und Spielregeln (einschließlich der Gebote des Fair play) eingeschlossen sind, die den Prozeß der politischen Willensbildung unverbrüchlich zu regeln berufen sind;

3. ein aus abstrakten Prinzipien abgeleiteter Wertkodex generell akzeptiert wird, der nicht ausreichend konkret ist, um als Aktionsprogramm politischen Handelns dienen zu können, der jedoch ausreichend detailliert sein muß, um verhindern zu können, daß die von den Parteien und Gruppen ausgehandelten Kompromisse in offenen Widerspruch zu dem moralischen Gewissen und gesamtpolitischen Verantwortungsbewußtsein der Nation geraten.

Der nicht-kontroverse Sektor, dessen Existenz sich unschwer empirisch nachweisen läßt, beruht auf einer im Kollektivbewußtsein — und vor allem im kollektiven Unterbewußtsein — wirksamen Tradition, die bewirkt, daß zahlreiche Fakten, Verhaltensweisen, Beurteilungsmaßstäbe, Institutionen und soziale Gebilde als selbstverständlich hingenommen werden, obwohl sie vormals heiß umstritten gewesen sein mögen und in anderen Ländern heute noch umstritten sind. Zu ihnen gehören (um nur einige Beispiele herauszugreifen) das fundamental wichtige Prinzip, daß Mehrheit entscheidet, die Gleichheit vor dem Gesetz, das allgemeine, geheime, gleiche, direkte Wahlrecht, das Prinzip der Sozialversicherung, die Neutralität des Staates in allen religiösen Fragen, die Unzulässigkeit der Folter, die Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren, die Schulpflicht, die Unentgeltlichkeit des Schulunterrichts, die Zivilehe u. a. m.

So fundamental wichtig für ein rechts- und staatsphilosophisch vertieftes Verständnis einer jeden gesellschaftlichen Ordnung es auch ist, sich mit dem Problem der „Geltung“ dessen auseinanderzusetzen, was hier als allgemein anerkannter Wertkodex bezeichnet worden ist, muß es in diesem Zusammenhang doch genügen, auf seine Wirksamkeit hinzuweisen, ohne in eine Erörterung des Phänomens „Naturrecht“ einzutreten. Auch wer die „Geltung“ eines jeden Naturrechts — gleichgültig, ob es



transzendental oder rational legitimiert wird — leugnet, kann sich an dessen Gebote dennoch gebunden erachten, weil sie einen essentiellen Bestandteil unseres Kulturerbes darstellen.

Wenn es in Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes heißt, daß es unzulässig sei, die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze durch verfassungsänderndes (geschweige denn durch einfaches) Bundesgesetz zu berühren, besagt dies nicht zuletzt, daß das in Art. 1 Abs. 2 GG ausgesprochene Bekenntnis des deutschen Volkes zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ die Bejahung eines allgemein verbindlichen Wertkodex einschließt. Es ist radikalen Ideologie-Enthüllungs-Fetischisten unbenommen, in einem solchen Wertkodex nicht mehr und nichts anderes als den Überbau einer ständigen Wandlungen unterworfenen sozialen Realität zu erblicken. Nur sollte, wer die Fundamente unserer Grundrechtsordnung verneint, nicht gleichzeitig von sich behaupten, daß er auf dem Boden der Verfassung steht.

Ein Gemeinwesen, das sich bewußt in den Dienst der Aufgabe stellt, ein vorgegebenes Gemeinwohl zu verwirklichen, kann weder zulassen, daß die Austragung von Gruppengegensätzen dieses Ziel gefährdet, noch kann es dulden, daß „aus reinen Rechtsgründen“ von dem Wege abgewichen wird, der allein verbürgt, daß die homogene „Volksgemeinschaft“ sich stets und von neuem in dem Bemühen integriert, die ihm vorgeschriebene Mission zu erfüllen. Zwar kommt auch eine „totalitäre Demokratie“ ohne eine Rechtsordnung nicht aus. Sie spricht dem Recht jedoch keinen Eigenwert, sondern ausschließlich eine pragmatische Bedeutung zu. Bei einer Diskrepanz zwischen den Normen des positiv gesetzten Rechts und den aus dem Missionsauftrag abgeleiteten Geboten der materialen „Gerechtigkeit“ muß in jeder heteronom legitimierten politischen Ordnung die formale Rationalität des Rechts gegenüber dessen materialer Rationalität zurücktreten. Noch niemals ist ein heteronom legitimierter Staat über Paragraphen gestolpert. In ihm gilt das Recht nicht unverbrüchlich. Ein Staat, in dem das Recht lediglich unter dem Vorbehalt des Politischen gilt und daher ohne Einschränkung zur Disposition des Inhabers der politischen Macht steht, ist eine Diktatur.

Die Anerkennung eines allgemein gültigen Wertkodex ist unerläßlich, um dem demokratischen Staat die ihm obliegende Funktion zu ermöglichen, stets dann regulierend einzugreifen, wenn keine Gewähr dafür besteht, daß aus dem Parallelogramm der ökonomischen, sozialen und politischen Kräfte eine Resultante hervorgeht, die den Minimalerfordernissen einer wirtschaftlich tragbaren und sozial erträglichen Lösung der anfallenden Probleme entspricht. Nur wenn der Staat sich dieser Aufgabe nicht entzieht, besteht eine Chance, daß in einer differenzierten Gesellschaft ein a-posteriori-Gemeinwohl verwirklicht werden kann.

Pluralismus darf nicht mit einer Wiederbelebung von „laissez faire“ auf kollektiver Ebene gleichgesetzt werden. So bedeutsam für das Funktionieren einer pluralistischen Demokratie auch ist, daß das rechtsstaatliche Erbe des 19. Jahrhunderts nicht zu Schaden kommt, so deutlich sollte doch betont werden, daß, um auf die Dauer in ihrer Existenz gesichert zu sein, eine pluralistisch organisierte Demokratie eines *sozialen* Rechtsstaats bedarf.

## E. Der Soziale Rechtsstaat

Ein Gemeinwesen, das seine Legitimität auf den Anspruch gründet, seine Bürger seien berufen und befähigt, kraft autonomer Entscheidung kontinuierlich einen Ausgleich zwischen den divergierenden Gruppeninteressen herzustellen, muß der formalen Rationalität des Rechts einen Eigenwert zusprechen. Ist doch die wirksame Wahrnehmung von Kollektivinteressen nur solange möglich, als die Koalitionsfreiheit als individuelles Freiheitsrecht und kollektives Betätigungsrecht ebenso unverbrüchlich gesichert ist, wie die Konnexinstitute eines freien Wahlrechts garantiert sind. Nur wo die ausreichende rechtsstaatliche Sicherheit besteht, daß frei verhandelt werden kann, ist zum mindesten die äußere Gewähr dafür gegeben, daß die fairen Kompromisse zustande kommen, die der pluralistischen Demokratie ihr spezifisches Gepräge geben. Für eine jede autonom legitimierte Demokratie stellen Verfahrensnormen mehr als beliebig manipulierbare technische Regeln dar, deren man sich lediglich solange bedient, wie dies der eigenen Sache förderlich ist. Ein Volk, das sich den Luxus leistet, autonom zu bestimmen, wie sein Schicksal ausgestaltet sein soll, das das Risiko eingeht, darauf zu vertrauen, daß das Gemeinwohl unter Berücksichtigung und durch den Ausgleich der Partikularinteressen

erreicht werden kann, muß bereit sein, hierfür einen Preis zu zahlen. Wenn das für eine jede pluralistische Demokratie essentielle Bekenntnis zur unverbrüchlichen Geltung der positiven Rechtsordnung mehr als ein Lippenbekenntnis darstellen soll, müssen die Normen des positiven Rechts auch auf die Gefahr hin respektiert werden, daß ihre Anwendung im Einzelfall zu Entscheidungen zu führen vermag, die gegen die Gebote der Billigkeit verstoßen. Die in Deutschland so erschreckend weit verbreitete Neigung, den Organen der Rechtspflege stets dann „formalistisches“ Rechtsdenken vorzuwerfen, wenn die gesetzestreue Anwendung des positiven Rechts zu Ergebnissen führt, die dem Laienverstand nicht ohne weiteres einleuchten, offenbart eine höchst bedenkliche Neigung, eine „Kadi-Justiz“ zu bejahen, die dem Rechtsdenken autokratischer Herrschaftssysteme konform ist.

Eine autonom legitimierte Demokratie darf sich nicht damit begnügen, die Existenz der verschiedenartigen Gesellschaftsgruppen anzuerkennen und dafür Sorge zu tragen, daß sie in den Prozeß der politischen Willensbildung eingeschaltet werden. Sie muß (will sie nicht Gefahr laufen, zur Ideologie der wirtschaftlich und sozial prädominierenden Gruppen zu entarten) in Rechnung stellen, daß als isolierte Individuen die Mitglieder dieser Gruppen über extrem unterschiedliche Machtpositionen und Einflußmöglichkeiten verfügen. Abstrahiert man von den Chancen, die in der sozioökonomischen Realität die Angehörigen der verschiedenen Klassen tatsächlich auszuüben in der Lage sind, verschließt man seine Augen vor der Tatsache, daß Gleichheit des politischen Wahlrechts und Gleichheit vor dem Gesetz allein nicht genügen, um die Ungleichheit der sozialen Startsituation zu eliminieren, so läuft man Gefahr, gewollt oder ungewollt die Argumente all derer zu unterstützen, die den demokratischen Rechtsstaat als eine Attrappe denunzieren, hinter der sich die Herrschaft des Monopolkapitals verbirgt. Wie hoch man auch immer das Verdienst einschätzen mag, das der liberale Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts sich im Kampf gegen fürstliche Willkür und bürokratischen Absolutismus erworben hat, sollte man doch nicht verkennen, daß er, weil er sich einer individualistischen Gesellschaftsphilosophie verschrieben hatte, an der „sozialen Frage“ scheitern mußte und tatsächlich auch weitgehend gescheitert ist.

Hieraus ergibt sich aber für den Staat die Notwendigkeit, dem übermäßigen Einfluß oligopolistischer, wenn nicht gar monopolistischer Träger sozioökonomischer Macht entgegenzutreten. Nicht minder bedeutsam ist für den Staat, dafür Sorge zu tragen, daß der Einfluß all der Bevölkerungskreise nicht zu kurz kommt, die außerstande sind, zwecks Wahrung ihrer Interessen ausreichend machtvolle Verbände zu bilden und funktionsfähig zu erhalten. Ein jeder Versuch, „die soziale Frage“ einer Lösung näherzubringen, muß das Bemühen einschließen, auf kollektiver Ebene zwischen den verschiedenen Gesellschaftsgruppen eine Waffengleichheit zu begründen, deren Fehlen maßgeblich zum Scheitern des liberalen Rechtsstaats des 19. Jahrhunderts beigetragen hat.

Sozialer Rechtsstaat bedeutet,

1. daß nur solche Gesetze erlassen und erzwungen werden dürfen, die den im Grundrechtskatalog niedergelegten Grundsätzen einer materiellen Gerechtigkeit entsprechen;
2. daß Gesetze, die diesen Mindestforderungen genügen, ‚unverbrüchlich‘ durchgeführt werden;
3. daß die Einhaltung der Prinzipien des materiellen und formellen Rechtsstaats ausnahmslos gerichtlicher Nachprüfung unterliegt;
4. daß das Bekenntnis zum Rechtsstaat nicht als politische Entscheidung zugunsten einer bestimmten, einseitig das individuelle Interesse betonenden Wirtschafts- und Sozialauffassung interpretiert werden darf;
5. daß die Leitideen rechtsstaatlichen Denkens sich nicht nur auf das Verhältnis des Individuums zu öffentlichen, sondern auch auf sein Verhältnis zu sozialen Gewalten beziehen<sup>32)</sup>.

Im Gegensatz zu dem Rechtsstaatsdenken der Vergangenheit, das sich damit begnügte, einen Rechtsschutz gegen bereits erfolgte Beeinträchtigungen der individuellen Freiheitssphäre zu gewähren, setzt sich das Rechtsstaatsdenken der Gegenwart die zusätzliche Aufgabe, prophylaktisch die Entstehung politischer, wirtschaftlicher und insbesondere sozialer Bedingungen zu verhüten, aus denen eine Gefährdung rechtsstaatlicher Prinzipien zu erwachsen vermag.

<sup>32)</sup> Vgl. hierzu den Artikel „Rechtsstaat“ in: Das Fischer-Lexikon, Bd. 2: Staat und Politik, S. 283 ff., insbes. S. 290.

- [1] R. A. Dahl, *Preface to Democratic Theory*, Chicago 1956.
- [2] R. Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1966.
- [3] Th. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland (Die Wissenschaft von der Politik. Bd. 1)*, 2. überarb. und erw. Aufl. Köln/Opladen 1965.
- [4] E. Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 3. veränd. Aufl. Stuttgart 1968.
- [5] E. Fraenkel/K. D. Bracher, *Staat und Politik*, Fischer Lexikon, Bd. 2, 3. Aufl. Frankfurt a. M. 1964.
- [6] C. J. Friedrich, *Demokratie als Herrschafts- und Lebensform*, Heidelberg 1959.
- [7] E. Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in: *Parlament und Regierung im modernen Staat*, Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 16, Berlin 1958, S. 9—73.
- [8] A. Grosser, *Die Bonner Demokratie*, Düsseldorf 1960.
- [9] J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied 1962.
- [10] H.-H. Hartwich (Hrsg.), *Politik im 20. Jahrhundert*, Braunschweig 1964.
- [11] K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Karlsruhe 1967.
- [12] M. Hättich, *Demokratie als Herrschaftsordnung*, Köln 1967.
- [13] O. Hintze, *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hrsg. von Gerhard Östreich, 2. erw. Aufl. Göttingen 1962.
- [14] O. Kirchheimer, *Politik und Verfassung*, Frankfurt a. M. 1964.
- [15] K. Kluxen (Hrsg.), *Parlamentarismus (Neue wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 18)*, Köln/Berlin 1967.
- [16] M. G. Lange, *Politische Soziologie*, Berlin/Frankfurt a. M. 1961.
- [17] G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958.
- [18] K. Loewenstein, *Der britische Parlamentarismus. Entstehung und Gestaltung*, Reinbek 1964.
- [19] K. Loewenstein, *Verfassungslehre (Political Power and Governmental Process)*, Übers. von Rüdiger Boerner, Tübingen 1959.
- [20] S. Mampel, *Die volksdemokratische Ordnung in Mitteldeutschland*, Frankfurt a. M./Berlin 1963.
- [21] F. L. Neumann, *Demokratischer und autoritärer Staat*, Frankfurt a. M. 1967.
- [22] G. Sartori, *Democratic Theory (Democrazia e definizione)*, Detroit 1962.
- [23] J. L. Talmon, *Die Ursprünge der totalitären Demokratie (The Origins of Totalitarian Democracy)*, Übers. von Efrath B. Kleinhaus, Köln/Opladen 1961.
- [24] *Der Weg in die Diktatur 1918—1933. Zehn Beiträge v. Theodor Eschenburg u. a. Eine Sendereihe im 3. Programm des Norddeutschen Rundfunks*, München 1962.

# Innerparteiliche Demokratie und politische Willensbildung

Die politischen Parteien sind so sehr wesentlicher Bestandteil der modernen Demokratie geworden, daß sie gelegentlich geradezu zur Charakterisierung dieser modernen Demokratie benutzt werden, indem diese als Parteienstaat oder Parteiendemokratie bezeichnet wird. Tatsächlich scheint eine Demokratie unter den Bedingungen der heutigen Gesellschaft ohne politische Parteien nicht mehr vorstellbar. Trotz dieser allseits gesehenen Entwicklung bereitet die verfassungsrechtliche und institutionelle Einordnung der politischen Parteien in das politische System nach wie vor Schwierigkeiten. Werden in diesem System staatliche Organe im engeren Sinne wie etwa Parlament, Regierung, Verwaltung und Gerichte auf der einen Seite von nichtstaatlichen gesellschaftlichen Einrichtungen und Organisationen wie Verbänden und Massenmedien andererseits unterschieden, dann können die politischen Parteien nicht eindeutig einer dieser Kategorien zugeordnet werden. Einerseits sind sie unter dem Gesichtspunkt der Gründungsfreiheit, der Freiheit der Mitgliedschaft und der eigenen sachlichen Entscheidungsfreiheit gesellschaftliche freie Vereinigungen. Andererseits münden sie mit ihren Fraktionen in das Regierungssystem im engeren Sinne und werden dadurch zu wesentlichen Herrschaftszentren des heutigen politischen Systems. In dieser „Zwischenlage“ dürfte aber gerade ihre eigentliche Funktion liegen. Sie erweisen sich als Vermittler zwischen dem Regierungssystem und der Gesellschaft. Und zwar spielen sie diese Mittlerrolle in beiden Richtungen: Von der Gesellschaft zur Regierung und von der Regierung zur Gesellschaft. Dies wird gerade im Zusammenhang der Diskussion über innerparteiliche Demokratie nicht selten übersehen. Eine Modellvorstellung von innerparteilicher Demokratie, welche die Parteien nur einseitig als Transformationsriemen von der Gesellschaft zur Regierung hin sieht, ist unreal. Solche Vorstellungen ignorieren tatsächlich die Notwendigkeit von Regierung

in allen politischen, auch noch so freiheitlichen Systemen.

Die Diskussion über die politischen Parteien leidet nach wie vor teilweise darunter, daß ihr Demokratievorstellungen zugrunde liegen, in denen Regierung im weitesten Sinne des Wortes ausschließlich mit der Assoziation der Vollstreckung eines Volkswillens verbunden ist. Das führt dann entweder zur Ablehnung der politischen Parteien, weil sie das utopisch-plebiszitäre Modell stören, oder zu einer einseitigen Sicht ihrer Funktionen, indem sie als

## INHALT

- I. Kriterien der innerparteilichen Demokratie
- II. Die Interessenlage
- III. Ein undemokratisches Modell innerparteilicher Demokratie
- IV. Innerparteiliche Diskussion als Funktion der politischen Willensbildung
- V. Die Funktionen der Parteien und die innerparteiliche Demokratie

Transportmechanismen dieses, wie auch immer bestimmten, in der Regel aber eben sehr unbestimmt gefaßten Volkswillens betrachtet werden. Aber selbst da, wo solche Vorstellungen nicht den Bewußtseinshintergrund abgeben, fällt die Diskussion über die innerparteiliche Demokratie häufig doch auf sie zurück. Innerparteiliche Demokratie wird gerne mit Willensbildung von unten nach oben gleichgesetzt. Es gibt aber kein System der reinen Willensbildung von unten nach oben, ganz abgesehen davon, daß die Kategorien unten und oben eigentlich gar nicht in den demokratischen Sprachgebrauch passen.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist für die Thematik von Bedeutung. Das Postulat nach innerparteilicher Demokratie wird meistens ohne ausreichende Reflexion seiner Argumentationsbasis formuliert. Eine Partei wird mehr oder weniger als geschlossenes System betrachtet, welches in sich demokratisch strukturiert sein soll. Es wird von der Tatsache der Parteien in der modernen Demokratie ausgegangen und nun per Analogieschluß gefolgert, daß solche Institutionen in einer Demokratie auch in sich demokratisch organisiert sein

---

Mit freundlicher Genehmigung des Instituts für Internationale Solidarität wird dieser Beitrag als Vorabdruck aus Band 6 der Schriftenreihe des Instituts veröffentlicht. Der Band erscheint in Kürze unter dem Titel „Reale Utopien. Glanz und Elend der Parteien“ beim v. Hase & Koehler Verlag in Mainz.

müßten. Diese These ist auf solchem Abstraktionsgrad nicht falsch; aber sie beruht auf unzulänglicher Begründung und hat einen unzureichenden Informationsgehalt im Hinblick auf die realen Formen dieser innerparteilichen Demokratie. Neben der bereits angedeuteten Auffassung, daß politische Parteien innerhalb des politischen Systems funktional nicht nur in einer Richtung gesehen werden dürfen, versuchen die folgenden Ausführungen auch die Prämisse zu erhärten, daß innerparteiliche Demokratie kein Selbstzweck ist, weil die politischen Parteien selbst nur in ihrer Funktion

innerhalb des Gesamtsystems gesehen werden können. Die Argumentation, hier handele es sich um Vereinigungen innerhalb einer Demokratie, deshalb müßten sie in sich dieselben Strukturen dieser Demokratie aufweisen, ist nicht nur verkürzt, sondern je nach Konkretisierung dieser Forderung sogar falsch. Innerparteiliche Demokratie muß auf den Zweck der Organisationen, auf die sie sich bezieht, ausgerichtet sein. Das aber heißt, daß die innerparteiliche Demokratie als Postulat aus den Funktionen der politischen Parteien im politischen System deduziert werden muß.

## I. Kriterien der innerparteilichen Demokratie

Die in diesen Vorbemerkungen enthaltene Kritik an einer verbreiteten Diskussionsstruktur läßt sich auch folgendermaßen formulieren: Die Frage nach der innerparteilichen Demokratie wird gleichgesetzt mit der Frage nach der politischen Willensbildung in den Parteien. Würde das Thema so aufgefaßt, dann wäre der Titel dieser Abhandlung tautologisch. Unter politischer Willensbildung wird aber die Willensbildung im politischen Gesamtsystem verstanden. An ihr wirken die Parteien mit. Damit ist deutlich, daß die Kriterien für die innerparteiliche Demokratie nicht einfach aus einem, wie auch immer bestimmten Normenbestand zu gewinnen sind, sondern daß sie sich aus der Funktion der Parteien im Sinne ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung im Gesamtsystem ergeben müssen. Daran wären die in der Literatur zu diesem Thema vorherrschenden Kriterien und Postulate zu messen.

Die Diskussion um die innerparteiliche Demokratie ist naturgemäß eine dominant kritische. Damit ist sie auch weitgehend normativ, weil sie mit Postulaten an die politische Wirklichkeit herangeht. Das ist allerdings nur eine der möglichen Betrachtungsweisen. Eine andere wäre die empirisch-historische, die einfach danach fragt, wie die Innenstruktur der Parteien heute aussieht und wie sie sich entwickelt hat. Und nur für die systematisch-normative Betrachtung gilt, daß die Kriterien für die Innenstruktur der Parteien aus ihrer Umwelt, das heißt aus der Struktur des politischen Systems zu gewinnen sind. Bei der empirisch-historischen Untersuchung sind beide Bewegungsrichtungen möglich und sinnvoll. Es ist zu fragen, wie die Innenstruktur der politischen Parteien sich entwickelt hat und welche Wirkungen dies für die Funktionen und Rollen der Parteien im konkreten System hat. Es

kann und muß aber auch die umgekehrte Frage gestellt werden, inwieweit ein etwa zu konstatierender Funktions- und Rollenwandel der Parteien im Rahmen des politischen Systems deren Innenstruktur beeinflusst. Tatsächlich bestehen Wechselbeziehungen zwischen der Innenstruktur und der Umwelt der Parteien. Für eine umfassende Theorie der politischen Parteien, von der übrigens gesagt werden muß, daß sie nach wie vor in den Anfängen steckt, sind beide Betrachtungsebenen konstituierend. Aus dem empirischen Befund lassen sich keine Kriterien für die ordnungspolitische Praxis gewinnen, es sei denn, die reine Faktizität wird zur Norm gemacht. Auf der anderen Seite aber bedürfen die aus Modellvorstellungen des politischen Systems für die innerparteiliche Demokratie deduzierten Kriterien des empirischen Korrektivs, wenn sie ordnungspolitisch praktikabel sein sollen.

Ich beschränke mich in diesen Ausführungen auf die systematisch-normative Perspektive. Das bedeutet allerdings nicht, daß ich lediglich einen Normenkatalog, der etwa verfassungsrechtlich formuliert werden könnte, aufstelle, um mit seiner Hilfe die Wirklichkeit des heutigen Parteilebens zu überprüfen. Der Akzent soll vielmehr darauf liegen, daß nach sinnvollen Möglichkeiten innerparteilicher Demokratie mit Blick auf die Funktionen der Parteien im politischen System gefragt wird.

Zunächst aber muß eine knappe Bestandsaufnahme der wichtigsten Gesichtspunkte, die in der Diskussion um die innerparteiliche Demokratie eine Rolle spielen, erfolgen. Dabei lassen sich vor allen Dingen zwei größere Bereiche mit ihren entsprechenden Fragengruppen unterscheiden. Einmal wird die Innenstruktur der Parteien mehr unter dem Aspekt der materialen politischen Willensbildung, also auf Sachentscheidungen bezogen, gese-

hen. Der andere Aspekt ist der mehr personelle: die Entscheidungen über Führungspositionen in der Partei. Aber unter beiden Gesichtspunkten läßt sich die verbreitete Kritik an ungenügend verwirklichter innerparteilicher Demokratie auf die einfache Formel bringen, die Mitgliedschaft der Parteien sei unzureichend an der Willensbildung in der Partei beteiligt. So gesehen stellt sich innerparteiliche Demokratie als ein Partizipationsproblem dar. Es geht also vor allem um die Rolle, die das einzelne Parteimitglied in der Partei spielt.

Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei wird in der politischen Verhaltenslehre als eine Möglichkeit der aktiven Mitwirkung des einzelnen am politischen Leben gesehen. Die Mitwirkungsmöglichkeiten im politischen Gesamtsystem sind unter den Bedingungen der modernen Massendemokratie für den einzelnen beschränkt. Institutionell hat er als Wahlbürger nur die Möglichkeit, in regelmäßigen Abständen seine Wählerstimme einer politischen Partei oder bestimmten Führungsgruppen zu geben. Fragt der Bürger nach weiteren Möglichkeiten der politischen Mitwirkung, wird er vor allem auf die politischen Parteien verwiesen. In ihnen soll er auch während der Legislaturperioden die Chance der aktiven Beteiligung am politischen Prozeß haben. Dieser optimistischen Sicht steht nun jene Kritik an den Parteien gegenüber, die darauf hinausläuft, die Parteimitglieder ohne Führungspositionen hätten in den politischen Parteien nichts zu sagen, ihr Einfluß sei minimal. Es ist nun aber zu fragen, wie denn der Einfluß des einzelnen Parteimitgliedes konkret aussehen könnte. Zunächst ist hier jene allgemeine Möglichkeit der Teilnahme an Entscheidungsprozessen zu nennen, die darin besteht, daß es über den Mehrheitsentscheid einem Vorschlag, sei er sachlicher oder personeller Natur, seine Zustimmung geben oder versagen kann. Dieser Einfluß ist normalerweise als Einfluß des einzelnen nicht wirksam, sondern nur zusammen mit anderen. Immerhin ist der Erfolgswert einer einzelnen Stimme größer, je kleiner der Kreis der Abstimmenden ist. Insofern ist für ein Parteimitglied die Chance, in der Ortsgruppe der Partei eine Entscheidung zu beeinflussen, größer als etwa bei einer Volksabstimmung.

Eine weitere Art von Einflußnahme besteht in der Gewinnung von Anhängerschaft durch die Vertretung der eigenen Meinung in formellen Diskussionen. Auch hier kann von wirklichen Chancen für den Durchschnitt der einzelnen Bürger nur im kleineren Kreis, also etwa wieder in der Ortsgruppe einer Partei, die Rede

sein. Dabei ist die Möglichkeit einzubeziehen, daß jemand ohne Funktion in der Partei dennoch in der Parteiorganisation zu einem Meinungsführer wird, weil er außerhalb der Partei entsprechende Positionen in der Gesellschaft einnimmt.

Schließlich kann aktive Teilnahme am politischen Prozeß mit wirklichem Einfluß darin bestehen, daß jemand als einzelner die Initiative für bestimmte Diskussionen und Entscheidungen ergreift. Auch solche Initiative wird in der Regel auf untere Einheiten der Parteiorganisation zu beziehen sein. Aber die Politik der Partei wird nicht in den Ortsgruppen gemacht. Und normalerweise endet der unmittelbare Einfluß des einzelnen Parteimitgliedes auf jener Ebene, auf der die Delegation und die Repräsentation beginnt. Im repräsentativen System erhält so die Frage nach der innerparteilichen Demokratie die Wendung, daß nach dem Einfluß nicht nur des einzelnen Parteimitgliedes, sondern vor allen Dingen auch der einzelnen Parteieinheiten gefragt werden muß. Wenn es sich bei der innerparteilichen Demokratie nicht um eine plebiszitäre, sondern um eine repräsentative Demokratie handelt, dann stellt sich doch die Frage, ob das Problem der innerparteilichen Demokratie sich nicht reduziert auf das Problem der Bestellung der Repräsentanten auf den verschiedenen Ebenen des Parteilebens. Wenn es sich nicht um gebundene Mandate handelt, dann bedeutet Einfluß unterer Parteigliederungen zunächst einmal Einfluß der Führungsgruppen in diesen Gliederungen. Über die erhöhte Partizipation der Mitglieder ist zunächst noch nichts ausgesagt. Diese Feststellung wird hier ohne jegliche abwertende Absicht getroffen. Man kann es für sehr gut und für sehr demokratisch halten, daß diese Positionen auf Ortsgruppen- oder Kreisebene aufgewertet werden. Es ist wahrscheinlich auch zuzugeben, daß damit die prinzipiellen Chancen der Einflußnahme einzelner Mitglieder erhöht sind, obwohl dies im einzelnen dann doch sehr von den jeweiligen Machtstrukturen in diesen Parteieinheiten abhängig sein dürfte. Worauf es hier ankommt, ist die Feststellung, daß ein verstärkter Einfluß dieser unteren Einheiten im Sinne der innerparteilichen Demokratie noch nicht gleichzusetzen ist mit der Partizipationsmöglichkeit der einzelnen Mitglieder. Über die Bedeutung solcher Machtstreuung wird weiter unten noch zu sprechen sein. Zu zeigen war hier, daß diese Frage nicht schlechthin identisch ist mit dem Partizipationsproblem der einzelnen Mitglieder. Die Unterscheidung ist notwendig, weil im Zusammenhang mit der innerparteilichen Demokratie gelegentlich der Ein-

druck entsteht, jede Dezentralisierung der Parteistruktur bedeute auch schon automatisch eine erhöhte Partizipation der Mitglieder. In Wahrheit sind im Bereich kleinerer Parteieneinheiten zumindest ebensosehr „Oligarchisierungstendenzen“ möglich, wie an der Par-

teispitze. Jedenfalls ist es trotz der engen Verflechtung beider Probleme nützlich, die Partizipation der Parteimitglieder und die dezentralisierte Struktur der Parteiorganisation als getrennte Kriterien innerparteilicher Demokratie zu behandeln.

## II. Die Interessenlage

Wenn einmal ohne weitere Prüfung unterstellt wird, die Partizipation der Mitglieder am politischen Prozeß und die dezentralisierte Organisationsstruktur der Parteien seien normative Kriterien, die zur Überprüfung der innerparteilichen Demokratie an die Wirklichkeit der Parteien anzulegen seien, dann müssen diese Forderungen mit den wahrscheinlichen tatsächlichen Interessen der Beteiligten konfrontiert werden. Das soll gleichzeitig die vorläufigen Ausführungen über die Kriterien präzisieren und deren Formulierung konkretisieren.

Wie läßt sich die Interessenlage der Parteimitglieder umschreiben? Zur Beantwortung dieser Frage fehlt es an ausreichendem empirischen Material. Aber es kann jedenfalls so viel gesagt werden, daß das Verlangen nach Mitbestimmung im politischen Entscheidungsprozeß keineswegs das einzige Motiv der Zugehörigkeit zu einer politischen Partei darstellt. Ein weiteres Motiv ist sicherlich häufig der Wunsch, in der Partei oder durch die Partei Vorteile zu erlangen oder in bestimmte Positionen zu gelangen. Ein weiteres, nicht zu unterschätzendes Motiv dürfte das Bedürfnis sein, sich einem Kreis von Gleichgesinnten anzuschließen und Kontakte zum Zwecke der Umweltbestätigung der eigenen politischen Meinung zu pflegen. Im Zusammenhang damit, oder auch gesondert, muß das Bedürfnis nach Führung als mögliches Motiv genannt werden. Und schließlich kann der Beitritt zu einer politischen Partei Bekenntnis- oder Unterstützungscharakter haben, ohne daß damit die Intention einer spezifischen politischen Aktivität verbunden ist. Man will eine bestimmte Richtung unterstützen oder man will sich durch den Beitritt offen zu einer solchen bekennen. Es ist nun hier nicht zu untersuchen, wie solche Motive zu beurteilen sind. Besondere Probleme ergeben sich in diesem Zusammenhang nicht, weil die Forderung nach der Möglichkeit der aktiven Mitwirkung von der Tatsache, daß vielleicht gar nicht alle Parteimitglieder nach solcher Mitwirkung streben, prinzipiell unberührt bleibt.

Demgegenüber stellt sich die Interessenlage der Führungsgruppen der Partei und der Par-

teifunktionäre im Zusammenhang mit dem Postulat nach innerparteilicher Demokratie anders dar. Deren Ziel ist es, auf Herrschaftspositionen im politischen System zu gelangen oder bereits besetzte Positionen zu behalten. Dies ist aber auch gleichzeitig das Interesse der Partei; seine Wahrnehmung wird normalerweise von den Mitgliedern auch erwartet.

Fundamentales Prinzip der Demokratie ist es nun, daß in diesem System die faktische Machtbasis mit der Legitimitätsbasis identisch sein soll. Dieses Prinzip verlangt eine Organisation des Systems, in der sich die faktisch jederzeit mögliche Auseinanderentwicklung von Machtbasis und Legitimitätsbasis immer wieder in Richtung auf die Identität einpendelt. Welche persönlichen und sozialen Umstände auch immer der Erreichung einer Machtposition dienlich gewesen sein mögen, sie können auf die Dauer in einem funktionierenden demokratischen System dem Amtsinhaber nicht nützen, wenn seine Position nicht seitens der Regierten durch ihre Zustimmung legitimiert wird. Die Machtbasis des politischen Amtes in der Demokratie ist die Zustimmung durch die Wählerschaft. Jemand, der nach einer Machtposition strebt, orientiert sein Verhalten am Verhalten jener, die ihm diese Machtposition verschaffen können. Machtpositionen im demokratischen System beruhen auf der Zahl der Wählerschaft, nicht auf der Zahl der Parteimitgliedschaften. Führungsgruppen politischer Parteien orientieren sich naturgemäß in erster Linie am Wählerverhalten, erst in zweiter Linie am Mitgliederverhalten. Für die Legitimation von Herrschaftspositionen sind Wählerstimmen ausschlaggebend, die Mitgliederzahlen der Parteien dagegen praktisch bedeutungslos.

Aus diesem Sachverhalt darf nun nicht auf einen unbedingten Gegensatz der Interessenlagen zwischen den Parteiführungen und den Parteimitgliedern geschlossen werden. Auch die Mitglieder erwarten von der Parteiführung, daß sie der Partei zum Siege ver helfe. Das heißt aber nichts anderes, als daß sie von der Führung erwarten, sie möge möglichst

viele Wählerstimmen gewinnen. Insofern besteht ein gemeinsames Interesse. Außerdem benötigt die Führungsgruppe im Normalfalle zunächst eine Machtposition innerhalb der Partei, um von dort aus in Herrschaftspositionen des Staates zu gelangen. Das wiederum bedeutet, daß sie zunächst der Legitimation innerhalb der Partei durch die Parteimitglieder bedarf. Trotzdem können Spannungen entstehen, die auf faktische Grenzen innerparteilicher Demokratie hinweisen. Bei der Beurteilung des Zustandes des Gesamtsystems ist der Horizont der Parteiführung ein anderer als der einzelner Mitglieder. Die Einschätzung der Chancen, neue Wählerstimmen zu gewinnen, kann von diesen beiden Beobachtungspositionen aus unterschiedlich sein. Zumindest was Strategie und Taktik der Partei angeht, wird die Parteiführung nach eigenem Ermessen handeln und sich bestenfalls nachträglich das Placet der Parteimitglieder einholen. Wollte sie die Zustimmung vorher einholen, würde sie sich dem Risiko aussetzen, daß es nicht zu einem effektiven, einigermaßen geschlossenen Handeln der Partei kommt. Die nachträgliche Zustimmung ist risikoloser, da sie diese in der Regel in dem Maße erhalten wird, in dem ihre Politik der Partei tatsächlich zum Erfolg verholfen hat.

Damit sind wir aber anhand eines einzelnen Gesichtspunktes nur auf die allgemeine Struktur repräsentativer Willensbildung gestoßen. Diese beruht darauf, daß gewählte Repräsentanten auf Grund einer wie auch immer zustande gekommenen Erwartungs- und Vertrauensbasis gewisse Vollmachten erhalten, für die Gruppe zu handeln und zu sprechen. In bestimmten Abständen können die Repräsentierten erneut darüber entscheiden, wer sie repräsentieren soll. Dabei wird die Politik der Repräsentanten seitens der Repräsentierten sanktioniert, positiv durch Wiederwahl oder negativ durch Austausch. In Art und Weise und Effektivität dieser Kontrolle kann ein Kriterium innerparteilicher Demokratie gesehen werden. Inwieweit ist die Parteiführung tatsächlich gezwungen, ihre Politik vor der Parteimitgliedschaft zu erklären und zu rechtfertigen? Mit dieser Kontrolle würden die Parteimitglieder eine bedeutsame Funktion auch für das politische Gesamtsystem wahrnehmen. Wie die Entwicklung in allen modernen Massendemokratien zeigt, ist es schwierig, die allgemeine Rechtfertigung des Handelns der Regierung gegenüber dem Volk in der Form möglichst rationaler Erklärung und Information zu halten. Die Strukturen der Werbung und der Propaganda, der Schlagworte und Kurzformeln überwiegen. Hier kann innerpartei-

liche Kontrolle ein wirksames Korrektiv im Dienste am Gesamtsystem darstellen. Sie wird in dem Maße nicht wirksam, indem das innerparteiliche Verhältnis zwischen Parteiführung und Mitgliedschaft sich dem allgemeinen Verhältnis zwischen Regierung und Volk anpaßt. Das provoziert allerdings die Frage, inwieweit die Kategorie des Erfolgs als Bestimmungsfaktor der Legitimierung ausreicht. Als alleiniger Faktor löst sie eine Tendenz zur Machtkumulation aus. Solche Machtkumulation entsteht, wenn Amtsinhaber auf Grund des allgemeinen Erfolges, in diesem Falle also auf Grund des Erfolges der Partei, immer wieder neu mehr oder weniger akklamatorisch in ihren Ämtern bestätigt werden, ohne daß der Inhalt ihrer Politik einer rationalen Kritik unterzogen wird.

Zweifellos können institutionelle Strukturen der Partei solche Kontrolle fördern oder hemmen. Man muß sich aber darüber im klaren sein, daß Funktionen nicht allein durch Organisationsformen gewährleistet werden. Der funktionale Sinn von Organisationsformen kann prinzipiell immer wieder durch das Verhalten der Agierenden überspielt werden. Das Verhalten kann langfristig durch pädagogische Aktionen beeinflußt werden. Trotzdem wird man sich von dem Appell an die Parteimitglieder, ihre Kontrollfunktionen möglichst intensiv wahrzunehmen, nicht allzuviel versprechen können. Wirksame Kontrollimpulse gehen von konkurrierenden Interessenlagen aus. Deshalb können parteiinterne Kontrollen durch die Dominanz der gemeinsamen Interessenlage erstickt werden. Auch hierin ist eine Grenze innerparteilicher Demokratie zu sehen. Die Frage ist also, wie unterhalb der Gemeinsamkeit partielle Interessenkonkurrenz entstehen kann, so daß einerseits Kontrollimpulse ausgelöst werden, andererseits die Gemeinsamkeit der Partei nicht gesprengt wird.

Im Normalfall kommen die Mitglieder, die keine Parteifunktionen innehaben, nicht spontan in ihrer Gesamtheit zum Handeln. Es bedarf auch hier der Meinungsführer und der Initiatoren. Initiativen ergreifen vor allem die Leute, die nach irgendeiner herausgehobenen Position streben. Zwar ist diese generalisierende Behauptung nur bedingt richtig. Es darf daraus nicht geschlossen werden, daß das Motiv jeglicher Initiative in solchem Streben zu suchen ist. Der Satz könnte auch so formuliert werden, daß Initiativen derjenige ergreift, der bereit ist, das Risiko einer Machtposition einzugehen. Der hier konstatierte Zusammenhang zwischen Initiativen und Machtpositionen wird ja auch durch eine nicht selten zu ma-



chende gewissermaßen umgekehrte Erfahrung bestätigt: Manche Initiative unterbleibt, weil der einzelne weiß, wenn ich jetzt in dieser Sache aktiv werde, laufe ich Gefahr, zur Übernahme eines Amtes gedrängt zu werden. Trotzdem kann gesagt werden, daß partielle entgegengesetzte Interessenlagen dadurch entstehen können, daß Parteimitglieder nach Führungspositionen auf den verschiedenen Ebenen der Parteiorganisation streben und damit in eine gewisse Konkurrenz zu den derzeitigen Inhabern und zu anderen Bewerbern treten.

### III. Ein undemokratisches Modell innerparteilicher Demokratie

Ein theoretisches Verfahren, um mögliche und sinnvolle Organisationsformen herauszuarbeiten, besteht darin, daß reine und gegebenenfalls extreme Modelle gebildet und diese auf ihre Konsequenzen und auf ihre Durchführbarkeit getestet werden, um so den Bereich der Möglichkeiten einzuengen. Zu diesem Zweck wollen wir uns kurz eine extreme Form innerparteilicher Demokratie vorstellen, die — bezogen natürlich auf „das Parteivolk“ — plebiszitäre innerparteiliche Demokratie genannt werden kann. Sie würde darin bestehen, daß alle politischen Entscheidungen der Partei der Mitgliedschaft zur Urabstimmung vorgelegt würden. Bei Fragen der Praktikabilität dieses Verfahrens brauchen wir uns jetzt nicht aufhalten. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang vielmehr die Tatsache, daß eine solche Bindung der Politik der Partei an den jeweiligen Mehrheitswillen der Parteimitglieder nicht der Funktion der Partei im politischen System entsprechen würde.

Politische Entscheidungen politischer Parteien führen über die Parteien hinaus. Ihr Zweck ist es, die Regierungspolitik des Gesamtsystems zu bestimmen oder wenigstens zu beeinflussen. Institutionell zielt die Parteientcheidung entweder auf die Regierung (im engeren Sinne) oder auf die Parlamentsfraktion der Regierungsmehrheit oder der Opposition. Nun sind die Parlamentsfraktionen in der Regel de jure keine Gliedereinheiten der Parteiorganisationen. Dasselbe gilt für das Kabinett. Dessenungeachtet aber kann im modernen Parteienstaat von der engen Verflechtung dieser Gremien mit der Partei nicht abgesehen werden. Eine plebiszitäre innerparteiliche Demokratie hätte nur einen Sinn, wenn die Parlamentsfraktion der Partei und die Regierungsmitglieder an die Parteibeschlüsse gebunden wären. Damit erhielten die Mitglieder von Parteien eine Entscheidungskompe-

Allerdings trifft dies auch nur in dem Maße zu, in dem die Mitgliedschaft tatsächlich an der Besetzung von Positionen beteiligt ist. Je hierarchischer und je bürokratischer nämlich die Struktur der Partei aufgebaut ist, um so mehr vollzieht sich die Bewerbung auf Positionen in der Form der Anpassung an die Führungskräfte, die bereits Positionen innehaben. Jedenfalls erweist sich das Rekrutierungsproblem für Führungspositionen als ein entscheidendes Kriterium für innerparteiliche Demokratie.

tenz, die durch kein Mandat legitimiert wäre. Die Voraussetzung für diese direkte Mitbestimmung wäre einzig und allein die Parteizugehörigkeit, die im eigenen individuellen Ermessen liegt. Es wäre, bezogen auf das Gesamtsystem, eine pseudoplebiszitäre Demokratie, weil nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung kraft Entscheidungskompetenz herrschen würde. Es wäre dann zu fragen, ob die Wahl der Parlamentarier durch die gesamte Wahlbürgerschaft überhaupt noch sinnvoll wäre. Die Parlamentarier würden nicht mehr Entscheidungen fällen in eigener Verantwortung, die sie gegenüber den Wählern zu rechtfertigen hätten; sie würden lediglich als Ausführungsorgane des Parteiwillens fungieren. Unter Beibehaltung der allgemeinen Wahlen stellte dieses Modell ein Extrem des Parteienstaates insofern dar, als die Wähler dann ausschließlich Parteien in ihrer Gesamtheit wählen würden. Die Wähler würden damit die Entscheidungskompetenz einem kleinen Teil ihrer Mitbürger überlassen, wobei sie aber auf Umfang und personelle Zusammensetzung dieses Teils keinerlei Einfluß hätten.

Diese Modellkonstruktion zeigt somit, daß konsequente innerparteiliche Demokratie in Spannung geraten kann zu der Rolle des Wählers im repräsentativen System. Innerparteiliche Demokratie kann somit nicht gleichbedeutend sein mit der absoluten Bindung der in den Entscheidungsgremien des politischen Systems agierenden Parteivertreter an Vorentscheidungen innerhalb der Partei. Das bleibt auch bestehen, wenn das extreme Modell der plebiszitären innerparteilichen Demokratie abgewandelt wird in ein abgestuftes System der Entscheidungskompetenzen. Innerparteiliche Demokratie kann nicht in einem von unten nach oben abgestuften imperativen Mandat bestehen. Eine solche Konstruktion würde grob skizziert etwa folgendermaßen aussehen:

Die untersten Parteieinheiten würden die ersten Beschlüsse fassen. An ihnen wären alle Mitglieder unmittelbar beteiligt. Diese Einheiten, also die Ortsgruppen, würden ihre Delegationen mit gebundenem Mandat auf die nächst höhere Ebene, also etwa in den Kreisverband entsenden. Diese würden wiederum über die Angelegenheit entscheiden und entsprechend Delegierte mit gebundenem Mandat in den Landesverband usw. entsenden. Regierungsmitglieder und Parlamentarier der Partei wären dann schließlich an diese Beschlüsse der Parteigremien gebunden. Diese Bindung der in den Entscheidungsgremien des Systems agierenden Parteivertreter an die Beschlüsse der Parteiorganisationen könnte auch auf jede Ebene bezogen werden. Die Fraktion im Gemeinderat wäre an die Beschlüsse der Ortsgruppe, die im Kreistag an den Kreisverband, die Landtagsfraktion an den Landesverband und die Bundestagsfraktion an den Parteikongreß gebunden. Diesem Modell gegenüber würde das gleiche Argument gelten wie bei der unmittelbaren Mitbestimmung der Parteimitglieder im vorigen Beispiel. In der repräsentativen Demokratie kann innerparteiliche Demokratie nicht bedeuten, daß alle politischen Entscheidungen des politischen Systems auf verbindliche Weise zuerst innerhalb der Parteiorganisation vorentschieden werden müssen.

Solche Modelle stehen normalerweise bei der Forderung nach mehr innerparteilicher Demokratie nicht zur Diskussion. Sie sollten hier nur dazu dienen, eine äußere Grenze innerparteilicher Demokratie zu markieren. Und sie sollten weiterhin die Ausgangsthese bekräf-

tigen, daß auch die Innenstruktur der Parteien im Zusammenhang mit deren Funktionen im politischen Gesamtsystem zu sehen ist. Es wurde allerdings zunächst nur von Entscheidungen der Partei gesprochen, die unmittelbar in den politischen Entscheidungsprozeß des Gesamtsystems eingehen sollen. Soweit es sich um Parteientscheidungen handelt, die programmatischer und richtungweisender Art sind, trifft die vorige Argumentation nicht zu. Hier ist eine stärkere Beteiligung der Mitgliedschaft auch im Sinne der Beschlußfassung jederzeit ohne Funktionsstörungen im Gesamtsystem möglich. Darüber hinaus ist auch jener Fall nicht auszuschließen, daß etwa ein Parteikongreß eine bestimmte wichtige Entscheidung, die im Gesamtsystem ansteht, an sich zieht und durch Beschlußfassung seine Vertreter in Regierung und Parlament festlegt. Solche Vorgänge können sich in beiden Richtungen abspielen. Die Initiative kann aus der Parteiorganisation kommen und den Zweck haben, die Führungsgremien eben in dieser Weise zu binden. Ebenso kann aber die Parteiführung dem Kongreß selbst eine solche Entscheidungsfrage vorlegen, um von der Partei damit eine ausgesprochene Unterstützung in dieser Frage zu erlangen. Wiederum sagen aber solche Vorgänge nur partiell etwas über innerparteiliche Demokratie aus, da auch beim Parteikongreß in der Regel eben Delegierte und nicht schlechthin alle Parteimitglieder sitzen. Ein Beschluß eines Parteikongresses gibt zunächst nicht zu erkennen, inwieweit diese Frage tatsächlich innerhalb der Partei bis in ihre kleinsten Einheiten hinein ausführlich diskutiert wurde.

#### IV. Innerparteiliche Diskussion als Funktion der politischen Willensbildung

Der Begriff der politischen Willensbildung wird oft sehr unpräzise gebraucht. Für die Analyse ist es wichtig, daß er vom Begriff der Entscheidung abgesetzt wird. Die eigentliche verbindliche politische Entscheidung in einer Sache ist ein Herrschaftsakt. Der Begriff der Willensbildung bezieht sich auf die der eigentlichen Entscheidung vorangehende Phase. Der Verlauf der Willensbildung gibt Antwort auf die Frage, wie es zu einer Entscheidung gekommen ist. Es gibt auch Entscheidungen ohne Willensbildungsvorgänge. Wenn ein Alleinherrscher ohne jegliche Mitwirkung anderer eine Entscheidung trifft, dann fehlt der Prozeß der Willensbildung in dem hier gemeinten Sinne. Eine bestimmte Form solcher Willens-

bildung ist aber bereits vorhanden, wenn dieser Alleinherrscher sich vorher mit anderen berät. Willensbildungsprozesse finden auch dort statt, wo keine unmittelbare Entscheidung fällt. So können Willensbildungsprozesse auch in Institutionen stattfinden, die keine verbindliche Entscheidungskompetenz für das Gesamtsystem haben. Natürlich können Willensbildungsvorgang und Entscheidungsakt sehr nahe beieinander liegen. Das trifft etwa zu für das Parlament, das ein Problem zunächst diskutiert und dann über seine Lösung entscheidet.

Die politische Willensbildung kann nun prinzipiell entweder monopolisiert sein oder sie kann konkurrierend vor sich gehen. Im ersten Falle

hat eine Gruppe oder eine Institution das alleinige Monopol der Willensbildung. In der Regel fällt solches Monopol der Willensbildung zusammen mit einem Entscheidungsmonopol. Das muß aber nicht unbedingt so sein. Denn wenn, um ein Beispiel zu konstruieren, eine einzige Gruppe in der Gesellschaft das Recht und die Möglichkeit hätte, an die Regierung mit Wünschen heranzutreten, dann hätte sie ein solches Monopol der Willensbildung, ohne Entscheidungskompetenz zu haben. Bei der konkurrierenden Willensbildung können mehrere Gruppen miteinander um die Durchsetzung ihrer Vorstellungen konkurrieren. Die konkurrierende Willensbildung entspricht der Demokratie. Diese Bestimmung muß aber noch ergänzt werden um die Offenheit der konkurrierenden Willensbildung. Offenheit bedeutet, daß der Kreis derjenigen, die an der Willensbildung teilnehmen können, prinzipiell nicht beschränkt ist. Es dürfen keine Privilegierungen hinsichtlich der Teilnahme am Willensbildungsprozeß institutionalisiert sein. Offene konkurrierende Willensbildung bedeutet also vor allen Dingen Möglichkeit der Diskussion der anstehenden Entscheidungsprobleme. Als weiteres wichtiges Kriterium innerparteilicher Demokratie ist die Möglichkeit und Tatsächlichkeit solcher Diskussionen herauszustellen.

Zu solcher Diskussion gehört nicht nur die Möglichkeit des Meinungs austausches, es ist vor allen Dingen auch die Information hinzuzurechnen. Die politischen Parteien stellen die geeigneten Institutionen dar, um die Kommunikation zwischen politischer Führung und politisch interessierten Bürgern ständig aufrechtzuerhalten. Unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikationssysteme spielt sich in der Gesamtgesellschaft diese Kommunikation meistens in einseitiger Richtung ab. Den Politikern stehen Möglichkeiten zu Verfügung, die Bevölkerung öffentlich und

in großen Massen anzusprechen, ihre Politik zu erklären und um Wählerstimmen zu werben. Die Rolle des Bürgers ist dabei aber mehr oder weniger die des Konsumenten. Hier haben die Parteien eine wichtige Kompensationsfunktion. Wenn innerhalb der politischen Parteien wirklich offene Diskussionen geführt werden, kann der Bürger als Parteimitglied aus seiner passiven Rolle heraustreten und zum aktiven Diskussionspartner werden. Für die Aktivierung der Bürgerschaft ist nicht so sehr entscheidend, daß sich in den Parteien formale Entscheidungsvorgänge häufen, sondern vielmehr die Gelegenheit zum Kontakt und Austausch mit den Führungsgruppen. Wenn wirkliche Diskussion in allen Parteigremien stattfindet, dann dient die Parteiorganisation nicht mehr einseitig der Führungsgruppe als Instrumentarium zum nachträglichen Einholen der akklamatorischen Zustimmung.

Während also eine verbindliche Entscheidungskompetenz der Parteimitglieder gegenüber Parlament und Regierung in Konflikt geraten würde mit dem repräsentativ-demokratischen Gesamtsystem, stellt sich die innerparteiliche Diskussion als eine wichtige Ergänzung der minimalisierten Möglichkeiten der offenen konkurrierenden Willensbildung des Gesamtsystems dar. Das gilt auch für die Kandidatenauslese bei Parlamentswahlen. In der Parteidemokratie werden die Parlamentarier zwar von der Wahlbürgerschaft gewählt, über die Kandidatur zur Wahl aber entscheiden die Parteien. Auch ohne die Parteien in der heutigen Form benötigten Kandidaten für die Parlamente Gruppen aus der Wählerschaft, die ihre Kandidatur unterstützen und die für sie werben würden. Es kann nur als eine Verstärkung der demokratischen Strukturen betrachtet werden, wenn nun jene Wähler, die auch Parteimitglieder sind, bei der Kandidatenauslese effektiv mitbestimmen können.

## V. Die Funktionen der Parteien und die innerparteiliche Demokratie

Die Aufgabe der politischen Parteien wird sehr allgemein umschrieben, wenn mit Artikel 21 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland gesagt wird, daß sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Es wurde im vorigen Abschnitt auf Zusammenhänge zwischen dieser Willensbildung und der innerparteilichen Demokratie hingewiesen. Diese Beziehungen sollen nun noch etwas systematischer erörtert werden, indem die allgemeine Aufgabenstellung der Parteien als Mitwirkung bei der politischen Willens-

bildung des Volkes in einzelnen Funktionen konkretisiert wird.

### 1. Die Parteien präsentieren der Bevölkerung die politischen Führer

Diese Funktion wird in der modernen Demokratie von den Parteien allgemein wahrgenommen. Im Prinzip ist eine Anwartschaft auf politische Führungspositionen heute nur noch möglich mit Hilfe der Unterstützung einer politischen Partei. Dies gilt auch für die sogenannten Außenseiter, die nicht unmittelbar

aus einer Parteiorganisation kommen. Um Führungspositionen in den politischen Organen zu erlangen, bedürfen sie der Unterstützung einer politischen Partei. Es kann gesagt werden, daß das politische Parteiensystem hierin ein Monopol hat. Das gilt aber nur für das Parteiensystem. Zwischen den einzelnen Parteien besteht auch hierin Konkurrenz, weshalb besser von einem Oligopol gesprochen wird. Nur in besonderen Ausnahmesituationen mag es noch möglich sein, daß jemand gewissermaßen „auf eigene Faust“ sich um ein politisches Amt bewirbt und als Individuum Anhänger sucht. In dem Maße, in dem ihm dies gelingt, wird zumindest im Hinblick auf diese Kandidatur seine Anhängerschaft der Natur nach so etwas wie eine Partei. In der modernen Massendemokratie gibt es wahrscheinlich außer der oligopolistischen Struktur der Führungspräsentation keine andere Möglichkeit. Es ist wenig sinnvoll, zu beklagen, daß die Bevölkerung in der Führungsauswahl nur die Möglichkeit habe, zwischen Alternativen, die von politischen Parteien festgelegt sind, zu entscheiden. Es ist im allgemeinen gar nicht anders vorstellbar, als daß die Präsentation von Führungskräften durch Gruppen geschieht. Eine andere Frage ist nun, wie die Willensbildung hinsichtlich solcher Präsentation innerhalb der präsentierenden Gruppen vor sich geht. Hier kommt das Postulat nach innerparteilicher Demokratie ins Spiel.

Wenn die politischen Parteien Gruppen auf der Basis freier Mitgliedschaft sind, dann bieten sie jenem Teil der Bevölkerung, der bereit ist, in solchen Gruppen mitzuarbeiten, die Möglichkeit, bereits vor der offiziellen Präsentation von politischen Führern an der Rekrutierung derselben aktiv mitzuwirken. Ob dies tatsächlich der Fall ist, hängt davon ab, ob der Mitgliedschaft ein effektives Mitspracherecht in dieser Sache zugestanden ist oder ob die Rekrutierung von Führungspersonal durch die bereits etablierten Führungsgruppen oder durch die Parteibürokratie monopolisiert ist. Die Mitwirkung der Parteien an der Willensbildung des Volkes hinsichtlich der Rekrutierung des Führungspersonals besteht nicht nur darin, daß die Parteien die Führungspersönlichkeiten der Öffentlichkeit präsentieren, sondern auch darin, daß sie den Bürgern, die gleichzeitig Parteimitglieder sind, die Möglichkeit der unmittelbaren Mitwirkung bei der Rekrutierung einräumen. Das Postulat nach Mitwirkung bei der Führungsauslese durch die Mitglieder bezieht sich also nicht nur auf die parteiinternen Führungspositionen, sondern im Zusammenhang mit der politischen Willensbildung des Gesamtsystems gerade

auch auf die Auslese des Führungspersonals, das dann letztlich von der Wählerschaft legitimiert wird.

Die Sicherstellung der effektiven Mitwirkung der Mitglieder geschieht einmal durch die satzungsgemäßen Kompetenzverteilungen. Zum andern aber ist hier für die innerparteiliche Demokratie das Phänomen der Ämterkumulation entscheidend. Die Chance der effektiven Mitwirkung der Mitgliedschaft ist dann am größten, wenn die politischen Ämter innerhalb der Partei personell möglichst gestreut sind. Die Ämterhäufung ist eines der Mittel, um innerhalb einer Organisation möglichst viel Macht zu gewinnen. Deshalb wird tendenziell immer mit ihr gerechnet. Die innere Ordnung einer Partei ist also vor allem auch daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie Ämterhäufung zuläßt oder gar begünstigt. Im Sinne der innerparteilichen Demokratie wäre es, wenn die Parteisatzungen in dieser Hinsicht Monopolisierung möglichst verhindern würden. Das gilt sowohl in horizontaler Hinsicht (Ämterhäufung auf derselben Ebene) wie in vertikaler (Ämterhäufung auf verschiedenen Ebenen). Vor allem beim Aufrücken in eine Führungsposition der nächsthöheren Ebene besteht die Neigung, die bisher auf der unteren Ebene innegehabte Position beizubehalten und mit ihr gewissermaßen eine „Hausmacht“ in die Position einzubringen. Damit fallen nicht nur Kontrollen weg, sondern es wird auch die Rekrutierungsbasis für Führungspersonal in den Parteien geschmälert. Eben die Rekrutierung von Führungspersonal ist aber eine der wichtigsten Funktionen der politischen Parteien im Hinblick auf das Gesamtsystem.

## **2. Die Parteien werben für die von ihnen präsentierten politischen Führer**

Die Parteien haben eine Propagandafunktion; sei es, daß sie für die bisherigen Führer und deren Politik oder für neu präsentierte Führer und deren voraussichtliche Politik werben. Das Ziel dieser Werbung ist die Legitimierung des präsentierten Führungspersonals durch die Wählerschaft. Im Regelfall treten die Parteien in der Werbephase geschlossen auf, das heißt, daß die Konkurrenz der innerparteilichen Faktoren bei der Bestellung dieses Führungspersonals im Stadium der Präsentation im Prinzip beendet ist. Da der Legitimierungsvorgang in den allgemeinen Wahlen geschieht und damit die Legitimation durch die Wählerschaft vollzogen wird, kann nicht gesagt werden, daß eine breite Mitwirkung der Parteimitglieder bei der Rekrutierung und Präsentation des Führungspersonals

sonals dessen Legitimation noch etwas hinzugefügt. Der von der Wählerschaft ins Parlament Berufene besitzt dieselbe Legitimation, ob er nun durch einen breiten Willensbildungsvorgang in der Partei oder durch einen Machtspruch einer Parteiinstanz zur Kandidatur gekommen ist. Eine andere Frage wäre, ob durch möglichst demokratische innerparteiliche Verfahren bei der Kandidatenrekrutierung die Werbung der Partei nicht dadurch verstärkt und überzeugender wird, daß die Parteimitglieder diese Kandidaten wirklich als die ihrigen nach außen vertreten. Da sich auch die politische Propaganda immer mehr der industriellen Werbemethoden bedient, kann die persönliche informelle Werbung durch die Parteimitglieder als eine gewisse Kompensation angesehen werden. Jedenfalls dürfte es das Ansehen der politischen Parteien in der Gesellschaft verstärken, wenn die Wähler das Bewußtsein haben, daß diese Kandidaten nicht nur von Leuten, die bereits Machtpositionen besetzt haben, sondern von einem größeren Kreis von Mitbürgern präsentiert werden.

### **3. Die Parteien haben eine Vermittlungsfunktion**

Es wird immer wieder mit negativem Wertakzent von der Mediatisierung des Volkswillens durch die politischen Parteien gesprochen. Das ist eine sehr ungenaue Ausdrucksweise. Zunächst einmal gibt es diesen Volkswillen als vorgegebenen einheitlichen Willen gar nicht. Es gibt in der Bevölkerung eine Vielzahl von Meinungen, Wünschen und Interessenrichtungen. Wenn diese in einen Entscheidungsprozeß eingehen sollen, dann geht dies gar nicht ohne Mediatisierung. Aus der Vielzahl von miteinander konkurrierender Willensrichtungen und deren Gegenüberstellung ergibt sich noch keine Entscheidung. Wo es zu einer Entscheidung kommt und wo solche Willensrichtungen in die Entscheidungen eingehen, erfahren sie immer eine Umformung. Das werden die nachfolgenden Thesen noch genauer zeigen. Hier soll ein anderer Gesichtspunkt im Vordergrund stehen. Solche Umformung vollzieht sich auf mehreren Stufen. Ein Kriterium für die Partizipation der Bürger am politischen Prozeß ist nun auch die Häufigkeit der mediatisierenden Institutionen oder der Mediatisierungsmechanismen. Um die politischen Willensrichtungen aus der Bevölkerung in den politischen Prozeß zu vermitteln, müssen die Parteien diese zunächst sammeln. Solche Sammlung geschieht aber gleichzeitig außerhalb der Parteien auch durch die Verbände und Organisationen der verschiedensten Art. Auch diese haben Mediatisierungs-

funktionen, was gelegentlich übersehen wird, weil eine gewisse Neigung besteht, die homogenisierte Interessenformulierung der Verbandsspitze eher unmittelbar den Verbandsmitgliedern zuzurechnen, als dies bei den Parteien geschieht. Rationaler dürfte es aber sein, auch bei den Interessenverbänden anzunehmen, daß es sich um einen Prozeß der Sammlung und Umformung verschiedener Interessenakzentuierung bis zur einheitlichen Willensabgabe des Verbandes handelt.

Die Verbände wirken nun ihrerseits unter anderem auch auf die Parteien in verschiedenster Weise ein. Sie tun dies naturgemäß auf der für sie effektivsten Ebene der Parteiorganisation. In dem Maß, in dem die Sammlung von Interessen durch die Partei auf diesem Wege vor sich geht, werden die Interessen in bereits mediatisierter Form gesammelt. Die Mediatisierung wird gewissermaßen multipliziert. Demgegenüber stellt die innerparteiliche Demokratie als permanente ausführliche und offene Diskussion mit den Mitgliedern ein Moment der Unmittelbarkeit bei der Sammlung dar. Gleichzeitig hat sie eine Kontrollfunktion auch gegenüber der Willensbildung in den Verbänden. Es ist nicht gleichgültig, ob eine Parteispitze ihre Information über die Interessenlage einer bestimmten Bevölkerungsgruppe ausschließlich über deren Interessenverband oder auch gleichzeitig aus der Diskussion der dieser Gruppe zugehörenden Parteimitglieder erhält. Mediatisierung hat nämlich auch immer diesen Aspekt, daß auf dem Wege der Sammlung und Formulierung gemeinsamer Interessen der Gruppenmitglieder eine Verbindung hergestellt wird mit den speziellen Interessen des Führungspersonals; das gilt natürlich sowohl für die Verbände wie für die Parteien. Innerparteiliche Demokratie bedeutet somit auch Informationssammlung an der Basis gegenüber einer Informationssammlung, die sich nur auf Stufen vollzieht, in denen bereits mediatisierte Informationen in das System eingehen.

### **4. Die Parteien haben eine Integrationsfunktion**

Oben wurde gesagt, daß sich aus der bloßen Gegenüberstellung von vielen Meinungen und Interessen noch keine Entscheidung ergebe. Die Verfahrensweise, um zu Entscheidungen zu kommen, ist in der Demokratie die Mehrheitsentscheidung. Bei ihr gibt es immer zwei Möglichkeiten: Entweder besteht im Hinblick auf eine Problemlösung bereits eine so große Übereinstimmung, daß diese übereinstimmende Gruppe durch ihre Mehrheit die Entscheidung durchsetzen kann, oder aber die Differenzierung ist zunächst so groß, daß keine der konkurrierenden Willensrichtungen

eine entsprechende Mehrheit hat. Im letzteren Falle kommt entweder keine Entscheidung zustande oder aber diejenigen Gruppen, die sich mit ihren Vorstellungen noch am nächsten stehen, schließen sich zusammen. Das geht in der Regel nur, indem jede Gruppe an ihren Vorstellungen gewisse Abstriche vornimmt, indem der gemeinsame Kern der an der Peripherie divergierenden Vorstellungen zum gemeinsamen Programm erhoben wird. Dieser Integrationsvorgang ist ein wesentliches Merkmal demokratischer Entscheidungsverfahren. Mit Recht wird den politischen Parteien solche Integrationsfunktion zugeschrieben.

Integration möglicher Entscheidungsinhalte bedeutet aber immer auch Selektion. In den seltensten Fällen kann Integration so verlaufen, daß am Ende des Prozesses alle Informationen, die in ihn eingegangen sind, auch in der homogenisierten Formulierung enthalten sind. In der Regel sind immer Wünsche, Meinungen, Interessen und Willensbestandteile im Verlauf des Prozesses ausgeschieden worden. Personell bedeutet dies, daß im Verlaufe des Integrationsprozesses nicht oder nur teilweise berücksichtigte Minderheiten entstehen. Für den Status solcher Minderheiten und damit für das Selbstbewußtsein der Mitglieder ist es nicht gleichgültig, ob ihre Minderheitenrolle gewissermaßen durch den Machtspruch einer Parteiinstanz vorweg entschieden wurde oder ob sie ausreichend Gelegenheit gehabt haben, ihre Vorstellungen in die parteiinterne Diskussion einzubringen. Parteiinterne Diskussion unter größtmöglicher Beteiligung der Mitgliedschaft bedeutet, daß man sich nicht nur mit den Parteiinstanzen auf den verschiedenen Ebenen auseinandersetzt, sondern auch horizontal mit den anderen Mitgliedern der Partei. Letzteres ist für eine demokratische Atmosphäre in einer Partei von größter Wichtigkeit. So notwendig und nützlich die Diskussion mit den Inhabern von Führungspositionen ist, so wenig darf die Diskussion zwischen den Parteimitgliedern und ihren verschiedenen Gruppierungen unterschätzt werden. Nur dort wird die für die Akzeptierung demokratischer Einrichtungen so wichtige Erfahrung gemacht, daß es auch andere Auffassungen und Interessenlagen gibt, die nicht schon mit Machtpositionen kombiniert sind. Und deshalb ist solche innerparteiliche, offene und nicht von vornherein beschnittene Diskussion auch für die Integration der Partei selbst ein wesentlicher Faktor.

##### **5. Die Parteien haben eine Öffentlichkeitsfunktion**

Die Funktionen der politischen Parteien können in verschiedener Weise formuliert wer-

den. Auch wird hier nicht Wert darauf gelegt, einen vollständigen Katalog dieser Funktion zu erstellen. Es wird nur nach wichtigen Funktionen gefragt, die für diese Erörterungen über die innerparteiliche Demokratie von besonderer Bedeutung sind. Und da diese innerparteiliche Demokratie vornehmlich in ihrer Beziehung zum Willensbildungsprozeß im Gesamtsystem betrachtet wird, soll das Problem der Öffentlichkeit am Schluß noch angesprochen werden. Die vielbeklagte Abneigung gegen die politischen Parteien hat verschiedene allgemeine und auf die deutsche Situation spezifisch bezogene Gründe. Eine Ursache dafür, daß über die politischen Parteien und auch über die Vorgänge in ihnen sehr falsche und verzerrte Vorstellungen verbreitet sind, liegt sicherlich auch in ihrem geringen Öffentlichkeitscharakter. Sie treten in der Regel als Partei durch die Sprecher der Parteiorganisation in die Öffentlichkeit. Eine effektive Mitwirkung am Willensbildungsprozeß des Volkes könnte auch darin bestehen, daß die Öffentlichkeit, das heißt, daß auch Nicht-Parteimitglieder stärker in die oben angesprochene innerparteiliche Diskussion der politischen Probleme des Gesamtsystems an der Basis einbezogen werden. Was über die Vorteile dieser Diskussion mit Blick auf die Parteimitglieder gesagt wurde, gilt auch für die Wählerschaft. Es geht jetzt nicht um die Öffentlichkeit von Parteikongressen und ähnlichen Veranstaltungen. Es geht vielmehr um die Kommunikation der politischen Parteien mit der übrigen Gesellschaft an der Basis. Natürlich muß es parteiinterne Entscheidungsprozesse geben, an denen die freie Entscheidung gerade auch der Parteimitglieder gesichert ist, und solche Sicherung bedarf immer wieder auch eines gewissen Ausschlusses der Öffentlichkeit. Aber die innerparteiliche Diskussion über die im politischen Gesamtsystem anstehenden Probleme würde die Rolle der politischen Parteien im Prozeß der Willensbildung für die Umwelt deutlicher machen. Am Anfang wurde gesagt, daß die politischen Parteien eine Zwischenstellung einnehmen zwischen den eigentlichen staatlichen Institutionen und der Gesellschaft. Das führt am Ende dieser Betrachtung zu der These, daß innerparteiliche Demokratie nicht nur eine Öffnung der Parteiorgane zu ihren Mitgliedern hin, sondern auch eine Öffnung der Parteien zur Gesellschaft hin bedeuten sollte. Die Durchlässigkeit der politischen Parteien im gesamtgesellschaftlichen Kommunikationssystem erscheint so als eine Konsequenz auch der innerparteilichen Demokratie.

# Zur Analyse autoritärer Parlamentarismuskritik

## I. Die Sehnsucht nach der Entscheidung

Das Parlament als zentrale Institution eines demokratischen Regierungssystems ist alles andere als selbstverständlich; von vielen und verschiedenartigen Standpunkten her erfährt es Kritik oder auch Angriffe, die aufs Prinzipielle zielen. Die Angriffe kommen von „links“ wie von „rechts“, wobei die extremen Positionen gerade in ihrer Negation oft eigentümliche Ähnlichkeiten aufweisen. Von besonderer Bedeutung aber dürfte, theoretisch wie praktisch, in Deutschland die autoritäre Kritik sein, die einen starken, das heißt als Einheit und Überparteilichkeit, als Ordnung und Schlagkraft über die Vielfalt gesellschaftlicher Anschauungen und Interessen hinausgehobenen Staat herbeisehnt und dem Parlament vorwirft, es sei teils unverantwortliche „Schwatzbude“, teils ein Jahrmarkt der Interessenten, der an die Stelle „echter“ politischer Entscheidungen den „Kuhhandel“ treten läßt. In der Form grobschlächtigen Diffamierens und hemmungslosen Beschimpfens findet sich diese Kritik etwa in Hitlers „Mein Kampf“.

Aber es gibt andere, subtilere Formen der Kritik, die gerade in ihrem Anschein der Seriosität

langfristig eher noch wirksamer und gefährlicher sein dürften. Den Vorwurf der Entscheidungsschwäche hat beispielsweise Carl Schmitt pointiert zum Ausdruck gebracht, wenn er sagt, daß auf die Frage: Barabbas oder Christus? das liberale Diskussionsprinzip des Parlaments mit einem Vertagungsantrag oder mit der Einsetzung einer Untersuchungskommission antworten würde, obwohl doch — wie Schmitt fortfährt — gerade in den wichtigsten Dingen wichtiger ist, daß entschieden wird, als wie entschieden wird<sup>1)</sup>.

Überhaupt dürften die Schriften Carl Schmitts — vor allem sein Buch: „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“, 1923 zuerst erschienen — die Grundlage aller neueren autoritären Parlamentarismuskritik darstellen, auch für die Zeit nach 1945. Sie ist wirksam geworden nicht zuletzt durch zahlreiche akademische Lehrer aus der Schule oder aus der Nähe Carl Schmitts, wengleich — aus verständlichen Gründen — diese Kritik meist mehr indirekte, verdeckte Formen annimmt. Von Schmitts Position soll deshalb die weitere Analyse ausgehen.

## II. Carl Schmitt:

### Die Kultivierung des Widerspruchs zwischen Idee und Wirklichkeit

Bei Schmitt heißt es: „Alle spezifischen parlamentarischen Einrichtungen und Normen erhalten erst durch Diskussion und Öffentlichkeit ihren Sinn. . . . Das Parlament ist jedenfalls nur solange ‚wahr‘, als die öffentliche Diskussion ernst genommen und durchgeführt wird. ‚Diskussion‘ hat hier aber einen besonderen Sinn und bedeutet nicht einfach Verhandeln . . . Diskussion bedeutet einen Meinungs austausch, der von dem Zweck beherrscht ist, den Gegner mit rationalen Argumenten von einer Wahrheit und Richtigkeit zu überzeugen oder sich von der Wahrheit und Richtigkeit überzeugen zu lassen. . . Zur Diskussion gehören gemeinsame Überzeugungen als Prämissen, Bereitwilligkeit, sich überzeugen zu lassen, Unabhängigkeit von parteimäßiger Bindung, Unbefan-

genheit von egoistischen Interessen . . . Was die durch Diskussion und Öffentlichkeit garantierte Balance bewirken sollte, war nicht weniger als Wahrheit und Gerechtigkeit selbst.“<sup>2)</sup>

Dem Anschein nach handelt es sich also um eine sehr hohe Meinung vom Wesen des Parlamentarismus. Aber der Verdacht drängt sich auf, daß die Darstellung bewußt überzogen wird, um hernach im höhnischen Abmessen der Diskrepanz von Norm und Wirklichkeit demonstrieren zu können, daß das parlamentarische Prinzip des „government by discussion“

<sup>1)</sup> Politische Theologie, München u. Leipzig 1922, S. 50.

<sup>2)</sup> Geistesgeschichtliche Lage . . ., München u. Leipzig 1926<sup>2</sup>, S. 7, 9, 61.

inzwischen als — wie es ausgedrückt wird — „verschimmelt“ zu gelten habe<sup>3)</sup>). Denn „die Lage des Parlamentarismus ist heute so kritisch, weil die Entwicklung der modernen Massendemokratie die argumentierende öffentliche Diskussion zu einer leeren Formalität gemacht hat“<sup>4)</sup>). Es ist eine bekannte Tatsache: Die Abgeordneten sind in der Praxis kaum mehr gemäß Art. 21 der Weimarer Reichsverfassung oder Art. 38 Abs. 1 des Grundgesetzes „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“, sondern sie sind an Parteien und an eine Vielfalt von Interessenorganisationen gebunden. Im Parlamentsplenum will man auch längst nicht mehr Gegner durch rationale Argumentation überzeugen, sondern lediglich den eigenen Standpunkt begründen; oft redet man von vornherein propagandistisch „zum Fenster hinaus“. Wesentliche Entscheidungen fallen anderswo: Im Kabinett, in den Fraktionen, in den Ausschüssen oder in informellen Gremien — jedenfalls immer oder doch häufig unter *Ausschluß* der Öffentlichkeit.

Es würde langwieriger Untersuchungen bedürfen, um festzustellen, ob das alles den Parlamentarismus tatsächlich obsolet macht — oder nicht vielmehr Bedeutung hat, um ihn unter gewandelten Verhältnissen funktionsfähig zu erhalten. Problematisch sind Schmitts Argumente deshalb gerade in ihrer kurzschlüssigen und scheinbaren Plausibilität, denn sie wecken antiparlamentarische Affekte. Diese werden oft noch befördert durch eine subjektiv zwar wohlmeinende, aber in der objektiven Wirkung fatale Bilderbuch-Bildungsarbeit, die eben jene überzogenen Normen vor Augen stellt, an denen gemessen die Wirklichkeit dann in der Tat nur als „verschimmelt“ gelten kann.

Carl Schmitts Argumentation gewinnt ihre Brisanz freilich erst dadurch, daß sie Parlamen-

tarismus und Demokratie voneinander trennt, ja als Gegensatz darstellt: „Der Glaube an den Parlamentarismus, an ein government by discussion, gehört in die Gedankenwelt des Liberalismus. Er gehört nicht zur Demokratie. Beides, Liberalismus und Demokratie, muß voneinander getrennt werden, damit das heterogen zusammengesetzte Gebilde erkannt wird, das die moderne Massendemokratie ausmacht.“<sup>5)</sup>

Wenn aber die Demokratie einerseits vom Parlamentarismus abgelöst wird, dann wird sie andererseits mit Diktaturen und Cäsarismen, mit Faschismus und Bolschewismus in Verbindung gebracht, mit Regimen, „die den Willen des Volkes bilden und eine Homogenität schaffen“. Das geheime Wahlrecht dagegen, das den Wähler „privatisiert“, erscheint als undemokratisch: „Volk ist ein Begriff des öffentlichen Rechts. Volk existiert nur in der Sphäre der Publizität. Die einstimmige Meinung von hundert Millionen Privatleuten ist weder Wille des Volkes, noch öffentliche Meinung. Der Wille des Volkes kann durch Zuruf, durch acclamatio, durch selbstverständliches unwidersprochenes Dasein ebenso gut und noch besser demokratisch geäußert werden als durch den statistischen Apparat, den man seit einem halben Jahrhundert mit einer so minutiösen Sorgfalt ausgebildet hat. Je stärker die Kraft des demokratischen Gefühls, um so sicherer die Erkenntnis, daß Demokratie etwas anderes ist als ein Registriersystem geheimer Abstimmungen. Vor einer, nicht nur im technischen, sondern auch im vitalen Sinne unmittelbaren Demokratie erscheint das aus liberalen Gedankengängen entstandene Parlament als eine künstliche Maschinerie, während diktatorische und cäsaristische Methoden nicht nur von der acclamatio des Volkes getragen, sondern auch unmittelbare Äußerungen demokratischer Kraft und Substanz sein können.“<sup>6)</sup>

### III. Die Motive des autoritären Antiparlamentarismus

Man kann Schmitt gewiß nicht vorwerfen, daß er sich mißverständlich ausdrückt; er hat denn ja auch den geschichtlichen Weg von der parlamentarischen Republik über das Präsidialregime in die cäsaristische Diktatur mit seiner acclamatio begleitet. Dennoch bleibt die Frage, was eigentlich der Motor, das Motiv der ganzen Argumentation ist: Cui bono?

Um das zu klären, ist ein gewisser ideologiekritischer Exkurs erforderlich, denn es liegt in den scheinbar „demokratischen“ Bekundungen ganz und gar nicht am Tage. Zunächst ist wohl deutlich, daß das Parlament, das Schmitt als ursprüngliche Norm vor Augen hat, das der konstitutionellen Kompromisse des 19. Jahrhunderts zwischen monarchistischer und be-

<sup>3)</sup> A. a. O., S. 12.

<sup>4)</sup> S. 10.

<sup>5)</sup> S. 13.

<sup>6)</sup> S. 21.



amteter Staatsgewalt einerseits und liberalem Honoratiorenbürgertum von „Besitz und Bildung“ andererseits ist. In einem von diesem Honoratiorenbürgertum besetzten Parlament kann man gewiß von einem hohen Maße der Homogenität und der Unabhängigkeit der Abgeordneten sprechen, auch von einem jedenfalls seither nicht mehr erreichten Maße an rationaler Argumentation, dagegen allenfalls von lockerer Parteibindung. Was aber ganz und gar nicht zutrifft, ist der Begriff des „government by discussion“. Dieses Parlament *regiert* nicht — das tun eindeutig die auf den Monarchen bezogene Exekutive und der von ihr gesteuerte Beamtenapparat —, sondern es *kontrolliert*, zumal im Sinne sparsamer Haushaltsführung. Es handelt sich gleichsam um einen öffentlich agierenden Ausschuß der Steuerzahler, von deren Leistungen der Staatsapparat lebt, und die parlamentarische Homogenität beruht wesentlich eben darauf, daß im Gegenüber zur Exekutive ein grundsätzlich gemeinsames Interesse des Bürgertums vertreten wird. Nicht zufällig sind im Zeitalter des konstitutionellen Kompromisses die klassischen Konflikte zwischen Regierung und Parlament Budgetkonflikte gewesen.

Es ist merkwürdig und unwahrscheinlich, daß der so gebildete Carl Schmitt diesen Tatbestand, das Unzutreffende seines „government“-Begriffs, nicht gesehen haben sollte. Auch ein Hinweis auf England — in Amerika liegen die Verhältnisse ohnehin anders — hilft kaum weiter; eine „regierende“ Parlamentsouveränität gibt es allenfalls während einer kurzen Übergangs- und Umstrukturierungsspanne in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Übrigens bleibt Schmitt durchweg kontinental orientiert, so daß das Zitieren angeblicher angelsächsischer Vorbilder sich verdächtig macht, im schlechten Sinne Advokatenrick zu sein.

Nicht nur bei Schmitt, sondern weit über ihn hinaus bis hin zu radikal „linken“ Positionen läßt sich immer wieder feststellen, wie man in Deutschland die theoretischen und ideellen Vorstellungen von Demokratie aus Frankreich bezieht, besonders aus den rousseauistischen Identitätslehren, die Vorbilder für die praktisch relevanten politischen Institutionen dagegen aus dem angelsächsischen Raum übernimmt. Daraus folgte und folgt die schier endlose Verwirrung, auch im Sinne des ständigen, oft mehr unkritischen als kritischen Abmessens der Distanz von Norm und Wirklichkeit<sup>7)</sup>.

<sup>7)</sup> Vgl. hierzu die Untersuchungen v. Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968.

Das ideologiekritische Bemühen führt also zu einem ersten Resultat: Geschichtsfälschung. Cui bono? Das wird im Blick auf die weitere Entwicklung deutlich. Sie vollzieht sich als progressive Ausbildung straff organisierter Massenparteien, in Deutschland zumal unter Führung der Sozialdemokratie, also im Zeichen der politisch avancierenden Arbeiterschaft. Die anderen Parteien müssen nachziehen, um mit der Entwicklung Schritt zu halten. Damit vollzieht sich zugleich natürlich eine Umstrukturierung und Umfunktionierung des Parlaments: Es ist nicht länger Stätte relativ homogener Interessenvertretung des Bürgertums gegenüber Staat und Regierung, sondern es wird zum Ort des institutionalisierten Konflikts divergierender — in erheblichem Maße klassenbestimmter — Interessen. Mindestens potentiell wird das Parlament zugleich zum Hebel für eine Umgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, wie schon der späte Friedrich Engels andeutete und Eduard Bernstein es zum Programm seiner „revisionistischen“ Strategie machte. Dieses Potential wird grundsätzlich aktiviert mit dem Ende des konstitutionellen Kompromisses, mit der Parlamentarisierung der Regierung, in Deutschland also ab 1918.

Man mag nun mit gutem historischen Recht argumentieren, daß gerade die Institutionalisierung des Klassenkonflikts im parlamentarischen System ein, wenn nicht das hervorragende Mittel zur Entschärfung und pluralistischen „Umfunktionierung“ dieses Konflikts darstellt, — wie es ja auch engagierte Revolutionäre dem Revisionismus stets vorgeworfen haben. Das erschrockene, um nicht zu sagen von Panik erfüllte Bürgertum der Weimarer Republik sah es indessen anders. Es glaubte im parteienbestimmten Parlamentarismus und in der damit unabwendbar fortschreitenden wechselseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft die überkommenen Herrschaftsstrukturen in Gefahr, seine bis dahin obrigkeitsstaatlich abgeschirmte Vorzugsstellung — Thomas Mann prägte die treffende Formel von der „machtgeschützten Innerlichkeit“ — bedroht. Der Antiparteien- und Antiparlamentsaffekt, der Mythos von der wesensgemäßen Überparteilichkeit der Staatsführung, die schon Gustav Radbruch „die Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“ nannte — das alles gewinnt so gesehen Kontur, und am Ende ist dann der panische Amoklauf, der in die cäsaristische Diktatur führt, nur folgerichtig.

Hermann Heller, der große demokratische Staatsrechtslehrer der Weimarer Republik, hat dies alles in seiner kleinen Schrift „Rechts-

staat oder Diktatur?"<sup>8)</sup> mit äußerster Klarheit analysiert. Leider vergeblich hat er gewarnt: „Indem das Bürgertum aber Rechtsstaat, Demokratie und Parlamentarismus konventionelle Lügen nennt, straft es sich selbst Lügen. Durch seinen neofeudalen Gesetzeshaf gerät es nicht nur in einen Selbstwiderspruch mit seinem eigensten geistigen Sein, sondern verneint auch die Existenzbedingungen seines gesellschaftlichen Lebens . . . Ein Bürgertum, das durch die Renaissance hindurchgegangen ist, kann nicht, ohne Selbstmord zu begehen, sich vom Diktator sein Fühlen, Wollen und Denken vorschreiben lassen . . .“<sup>9)</sup> Geistiger Klassenselbstmord mag nun in der Tat ein so seltsames wie abstoßendes Schauspiel sein, aber er hat den Hintersinn, jene materiellen, machtgeschützten Privilegien zu wahren, die man bedroht sieht.

Der Antiparlamentarismus, die Denunziation des Parlaments als einer angeblich funktionsunfähigen, verantwortungs- und entscheidungsscheuen „Schwatzbude“ ist also insgeheim von der Furcht bestimmt, in Wahrheit könnte das Parlament als Stätte des institutionalisierten Konflikts nur zu gut funktionieren und unerwünschte Entscheidungen herbeiführen. In diesem Sinne wäre es übrigens genauerer Untersuchung wert, ob zur Zeit der Weimarer Republik nicht vielleicht der reformerische Sozialismus viel mehr als der revolutionäre — der lediglich als Schreckgespenst fungierte — das Bürgertum in die Arme des Faschismus trieb<sup>10)</sup>. So gesehen würde es sich dann bei der verächtlichen Abwertung des Parlaments um die typische „Haltet den Dieb!“-Reaktion handeln.

Bei Carl Schmitt zumal drängt sich die Frage auf, ob seine Überführung der Willensentscheidung angeblich privatisierter Wähler in den Raum der „Öffentlichkeit“ nicht auf Vernichtung der Öffentlichkeit im Sinne kritischer Meinungsbildung und -äußerung zielt. Ob die

Überführung der parlamentarischen Massendemokratie in die „wahre“ Demokratie — von der übrigens auch Hitler sprach — nicht den Hintersinn hat, den Massen, vor denen man sich fürchtet, die Herrschaft zu entwenden, um den parlamentarisch institutionalisierten Konflikt durch die autoritäre „Entscheidung“ zu ersetzen? Wie die acclamatio von hundert Millionen Menschen praktisch aussehen soll, bleibt ohnehin ein Geheimnis, das sich nur in den organisierten Kundgebungen des totalitären Regimes auflöst.

Schmitt hat freilich auf die Bedeutung des Plebiszits verwiesen. Aber dazu heißt es dann: „Es liegt in der Natur der Sache, daß Plebiszite nur augenblicksweise und intermittierend veranstaltet werden können. . . . Das Volk kann nur Ja und Nein sagen; es kann nicht beraten, deliberieren oder diskutieren; es kann nicht regieren und nicht verwalten; es kann auch nicht normieren, sondern nur einen ihm vorgelegten Normierungsentwurf durch sein Ja sanktionieren. Es kann vor allem auch keine Frage stellen, sondern nur auf eine ihm vorgelegte Frage mit Ja oder Nein antworten. . . . Infolge dieser Abhängigkeit von der Fragestellung setzen alle plebiszitären Methoden eine Regierung voraus, die nicht nur die Geschäfte besorgt, sondern auch Autorität hat, die plebiszitären Fragestellungen im richtigen Augenblick richtig vorzunehmen. Die Frage kann nur von oben gestellt werden, die Antwort nur von unten kommen. Auch hier bewährt sich die Formel des großen Verfassungskonstrukteurs Sieyès: Autorität von oben, Vertrauen von unten.“<sup>11)</sup>

Ein Volk, das nicht beraten und diskutieren, keine Fragen stellen kann, das weder auf Regierung noch Verwaltung Einfluß hat, sondern in allem vom Belieben der Herrschenden abhängig ist: das erscheint als wahre Demokratie. — Die Sätze stammen aus dem Jahre 1932.

#### IV. Die autoritäre Staatsideologie nach 1945

Nach 1945 haben sich die Verhältnisse offenbar gewandelt, nicht zuletzt natürlich unter dem Eindruck der katastrophalen Folgen natio-

nalsozialistischer Herrschaft. Es erscheint nun doch als vorteilhafter, Konflikte parlamentarisch zu institutionalisieren und damit zugleich zu bändigen, als sie mit Unterdrückung und Aggression außer Kontrolle geraten zu lassen. Überdies scheint die Hoffnung oder Gefahr, daß vom Parlament grundlegende Systemveränderungen ausgehen könnten, ehemals erheblich überschätzt worden zu sein.

<sup>8)</sup> Tübingen 1930.

<sup>9)</sup> S. 23 f.

<sup>10)</sup> Vgl. hierzu Otto Bauer, *Der Faschismus*, in: W. Abendroth, Hrsg., *Faschismus und Kapitalismus*, Frankfurt a. M. 1967, S. 154 et passim. Speziell für die ideologiekritische Analyse C. Schmitts vgl. Ingeborg Maus, *Zur „Zäsur“ von 1933 in der Theorie Carl Schmitts*, in: *Kritische Justiz*, H. 2, 1969, S. 113 ff.

<sup>11)</sup> *Legalität und Legitimität*, München u. Leipzig 1932, S. 92 ff.

Aber wir leben in Zeiten, in denen, nach einem Wort Schumpeters, „Optimismus nichts ist als eine Form der Pflichtvergessenheit“. Abgesehen von Fragen wie: Erfüllt das Parlament wirklich die Funktion institutionalisierter Konfliktaustragung? Gab und gibt es nicht doch wieder ein Ausweichen vor dem Konflikt durch Außenprojektionen — Stichworte etwa Kommunismus und DDR? Wie würde sich das System im Fall einer wirtschaftlichen Depression bewähren? — Abgesehen von alledem bleibt zu fragen, ob nicht nach wie vor, wie immer versteckt, autoritäre Parlamentarismuskritik am Werke ist. Hierfür sollen zunächst einige literarisch-akademische Belege beigebracht werden, um abschließend und zum Zwecke der Diskussion Thesen zur praktischen Bedeutung der autoritären Kritik zu formulieren. Die Belege stammen überwiegend aus der Carl-Schmitt-Schule, wobei vielleicht auch das schon als eine Art von Beleg zu denken geben sollte, daß Schmitts akademische Reputation so wenig mehr bestritten wird, daß jüngst — 1968 — zu seinem 80. Geburtstag eine große, zweibändige Festschrift erscheinen konnte, ohne ernsthafte Kritik auszulösen.

Seit 1962 gibt es in der Bundesrepublik eine neue Zeitschrift: „Der Staat“. Der Titel ist programmatisch gemeint. Denn, schrieben die Herausgeber, es ist „das Verständnis für die politische und rechtliche Bedeutung staatlicher Autorität geschwunden, der Staat zerredet worden. . . . Demgegenüber gilt es, die politische Ordnungsform des Staates, wie sie in Europa geschichtlich gewachsen ist, als eine der wichtigsten Sicherungen persönlicher und politischer Freiheit zu erkennen und gegenüber den mancherlei Gefährdungen zu behaupten, denen sie von außen wie von innen ausgesetzt ist. Die mit diesem Heft beginnende Zeitschrift soll eine solche Stätte der Staatsbesinnung sein . . .“<sup>12)</sup>. Einem derartigen Vorhaben ist Beifall gewiß. Denn die Klage ist ja allgemein, daß es heute in Deutschland an Staatsbewußtsein fehlt, daß es deshalb eine dringende Aufgabe ist, die Menschen, die Jugend zumal, an den Staat heranzuführen. Die — wie Ernst Forsthoff es nannte — „staatsideologische Unterbilanz“ mag zwar nach einer — um nochmals die Herausgeber zu zitieren — „höchst verderblichen Überspannung staatlicher Allmacht“ verständlich sein; sie bleibt aber ein Not- und Übelstand, den es zu überwinden gilt.

Und doch drängen sich Zweifel und Fragen auf. Wer ist dieser Staat, dem die Besinnung gelten soll? Er kann ja sehr verschiedenartige

Formen annehmen. Die Unbestimmtheit der Begriffsbildung ist unverkennbar. Inwiefern und von wem ist der Staat im übrigen „zerredet“ worden? Nicht jeder drückt sich so klar aus wie etwa der Staatsrechtslehrer Ernst Forsthoff, bei dem man nachlesen kann: „Staatsgesinnung als Grundlage der Gehorsamsbereitschaft erwächst nicht aus der Freiheit. Die Freiheit isoliert den Menschen — sie distanziert ihn vom Staat. Sie konstituiert nichts an überindividueller Ordnung, auch nicht im Ethischen. Sie bringt keine Staatsgesinnung hervor.“<sup>13)</sup>

Die Zweifel und Fragen könnten sich also zu gewissen Vermutungen verdichten. Sie werden verstärkt, wenn man in der genannten Zeitschrift anläßlich einer Buchbesprechung liest, „daß eine Neufundierung der Theorie der ‚schützenden Schichten‘ . . . in der Gegenwart die politiktheoretische Aufgabe schlechthin“ sei<sup>14)</sup>. Das ist freilich wieder charakteristisch verschlüsselt, und der Laie wird mit der Formulierung wenig anfangen können. Es gibt aber etliche Autoren, die die „Zerstörung schützender Schichten“ als das moderne Verhängnis schlechthin empfinden und ihm entgegenzuwirken trachten.

Besonders eindrucksvoll ist die historisch eingekleidete Darstellung von Reinhard Koselleck<sup>15)</sup>: Aus den Kriegs- und Bürgerkriegswirren des 16. und 17. Jahrhunderts, gegen Fanatismus und Verfolgung, wie sie das Zeitalter der Religionskämpfe prägen, erhebt sich der moderne Staat als schützende, friedensstiftende Macht, indem er die Bürgerkriegsparteien sich unterwirft, sie entpolitisiert, mit Max Weber zu sprechen die legitime physische Gewaltsamkeit monopolisiert. Weit über den religiösen Bereich hinaus geht es dabei um die Brechung aller Gewalten, die im Staat und gegen ihn eigenständige politische Macht beanspruchen. Mit anderen Worten: Der Staat — getragen vom monarchischen Absolutismus, praktisch immer mehr vom Berufsbeamtentum — hebt sich autoritär über die Gesellschaft hinaus, um eben damit, um den Preis ihres entpolitisierten politischen Gehorsams, ihr den Schutz zu gewährleisten, der ihr allererst die Entfaltung einer prinzipiell individualisierten, zum materiellen und geistigen Konkurrenzkampf pazifizierten bürgerlichen Lebensordnung ermöglicht. Das Kunstwerk des Leviathan überwindet jene fundamentale „natürliche“

<sup>13)</sup> Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart 1964, S. 66.

<sup>14)</sup> B. Willms, in: Der Staat, 4/1963, S. 502 f.

<sup>15)</sup> Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt, Freiburg u. München 1959.

<sup>12)</sup> Der Staat, 1962, S. 1.

Unsicherheit, in der, nach Hobbes, das Leben nichts anderes sein kann als „solitary, poor, nasty, brutish, and short“.

Voraussetzung für das Gelingen der Pazifizierung ist die vollzogene Einsicht in die strenge Wechselbedingtheit von Schutz und Gehorsam. Also, vom Bürger aus gesehen, der Verzicht auf jegliche Form von politischer Kritik, auf moralisch-ideologisches Rasonnement, das sich gegen den Staat richtet. Der Gehorsam ist wie der Schutz unteilbar, denn — um wieder Carl Schmitt zu zitieren, auf den sich Koselleck ausdrücklich beruft —: „Die Staatsmaschine funktioniert oder sie funktioniert nicht. Im ersten Falle garantiert sie mir die Sicherheit meines physischen Daseins; dafür verlangt sie unbedingten Gehorsam gegen die Gesetze ihres Funktionierens. Alle weiteren Erörterungen führen in einen ‚vorstaatlichen‘ Zustand der Unsicherheit, in dem man schließlich seines physischen Lebens nicht mehr sicher ist, weil die Berufung auf Recht und Wahrheit nicht etwa Frieden schafft, sondern den Krieg erst ganz erbittert und böse macht. Jeder behauptet natürlich, das Recht und die Wahrheit auf seiner Seite zu haben. Aber nicht die Behauptung, Recht zu haben, führt zum Frieden, sondern die unwiderstehliche Entscheidung eines sicher funktionierenden gesetzlichen Zwangssystems, das dem Streit ein Ende macht.“<sup>16)</sup> Auctoritas, non veritas facit legem: auf diese Formel von Hobbes hat sich Schmitt immer wieder berufen. Einzig der autoritäre Dezinismus bietet deshalb den Schlüssel zum Frieden — und zur Freiheit, jedenfalls im Sinne unpolitischer Lebensentfaltung.

Koselleck will nun zeigen, wie der wohltätige Leviathan frevelhaft zerstört wurde. Das Bürgertum, nach gelungener Pazifizierung seiner mörderischen Selbstgefährdung nicht mehr eingedenk, materiell und geistig erstarkt, wendet sich im Zuge der Aufklärung, politische „Moral“ predigend und politische „Rechte“ wie politische „Wahrheit“ (die Beseitigung staatlicher arcana) fordernd, kritisch gegen den Staat. Im Akte der eigenen politischen Machtergreifung zerstört es das Friedenspotential des Staates, zugleich mit den ihn tragenden nichtbürgerlichen Schichten. Die *Französische Revolution* wird damit zum Auftakt einer Krise, die bis heute nicht nur nicht gebannt, sondern — mit dem Fortschreiten über konstitutionelle Kompromisse zur modernen parlamentarischen Demokratie — immer mehr verschärft worden

<sup>16)</sup> Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes, Augsburg 1938, S. 69.

ist. Der Krise vorläufig letztes Wort sind die Kriege und Bürgerkriege, die totalitären Bewegungen unseres Jahrhunderts.

Die Frage, was an solcher Darstellung stichhaltig ist und was Ideologie, mag auf sich beruhen. Deutlich ist wohl aber, worum es bei der Konstruktion oder Rekonstruktion einer Theorie der „schützenden Schichten“ geht. Es geht um die Restauration eines starken, über die Gesellschaft hinausgehobenen Staates, der als gesellschaftsüberhebener, nicht mühevoll Kompromisse aushandeln muß, sondern eindeutige Entscheidungen zu treffen vermag. Und es geht um die diesen Staat tragende politische „Elite“.

Nachdrücklich ist diese Haltung bereits vor Jahren von Winfried Martini zum Ausdruck gebracht worden<sup>17)</sup>. Das „Ende aller Sicherheit“, das seinem — wie Forsthoff schrieb<sup>18)</sup> — „höchst instruktiven“ Buch den Titel gab, liegt nach Martini darin beschlossen, daß eine Politisierung der Massen alle staatlichen Entscheidungen vermittelt des parlamentarischen Systems kurzschlüssigen Interessen und Emotionen ausliefert, während wesentliche, aber den Nichtinformierten kaum einsichtige Aufgaben vernachlässigt bleiben. Der Ausweg kann daher nur in der planvollen Heranbildung einer den gesellschaftlichen Querelen und Stimmungen enthobenen Elite gefunden werden. Als Modell empfiehlt Martini das Portugal Salazars.

Der autoritäre Grundzug solcher Auffassungen, ihr bewußt oder unbewußt, offen oder verschwiegen antidemokratischer wie antiparlamentarischer Affekt muß kaum eigens demonstriert werden. Da freilich auch die autoritäre Konstruktion im modernen Zeitalter eines sie legitimierenden Widersachers bedarf, verfällt man darauf, sich — wie schon Carl Schmitt — auf „das Volk“ — in anderer Spielart: auf die Nation — zu berufen. Dessen wahre und ursprünglicher Homogenität wird in einer Art von verspätetem Rechts-Rousseauismus polemisch gegen die „künstlichen“ Spaltungen der Parteien und Verbände und ihr „Gezänk“ im Parlament ausgespielt. In diesem Sinne beklagt etwa Werner Weber die „Mediatisierung des Volkes durch die Apparatur politischer Parteien“ und „oligarchischer Herrschaftsgruppen“<sup>19)</sup>. Nur sofern es sich bei den Verbandsfunktionären um „Fleisch von unserem Fleisch und Blut von unserem Blut“

<sup>17)</sup> Das Ende aller Sicherheit — eine Kritik des Westens, Stuttgart 1954.

<sup>18)</sup> Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 79.

<sup>19)</sup> Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1954, S. 14, 21, 22, 49.

handelt, ist Weber hoffnungsvoller. Was gemeint ist, wird deutlich, wenn es heißt, daß viele der Männer, die „einst“ — vor dem „Zusammenbruch“ von 1945 — verantwortliche Stellen im Staat bekleidet haben, nun in den

Verbänden ein Betätigungsfeld fanden, als „geradlinige Fortsetzung ihres Bemühens um die Ordnung des Gemeinwesens“. Dafür lassen sich, wie Weber meint, „glücklicherweise zahlreiche Beispiele anführen“<sup>20)</sup>.

## V. Die Fiktion einer Trennung von Staat und Gesellschaft

Vergleicht man das demokratisch-parlamentarische System mit der neoautoritären Staatsideologie, so scheint diese in gewisser Weise im Vorteil der Modernität zu sein. Sofern es heute, in einer Epoche rapider allseitiger Veränderungen, auf rasches Reagieren, Sichanpassen an stets gewandelte Situationen, auf Entscheidung, Ent- und Geschlossenheit ankommt, scheint eine autoritäre Staatsführung, die über das Hin und Her widerstreitender gesellschaftlicher Interessen und Meinungen hinaus ist und sich plebiszitär des „Vertrauens von unten“ zu versichern weiß, einen beträchtlichen Vorsprung zu haben.

Allein der Schein trägt. Denn in Wahrheit krankt diese Staatsideologie gerade an dem unaufhebbaren, fundamentalen, auf keine Weise zu überspielenden Widerspruch, in den sie sich zur modernen Entwicklung stellt: Staat und Gesellschaft haben sich in unserem Jahrhundert so ineinander verflochten, daß ihre Trennung niemals mehr gelingen kann. Diese Verflechtung hat viele Gründe. Im Zeitalter der Weltkriege ist sie von den Rüstungserfordernissen „totaler Mobilmachung“ erzwungen und forciert worden. Nicht weniger aber gründet sie in der Steuer- und Wirtschaftspolitik; kein Staat kann heute mehr auf Eingriffe und auf Lenkungsmaßnahmen verzichten, kaum eine Wirtschaftsgruppe auf Hilfs- und Förderungsmaßnahmen des Staates. Ebenso unverzichtbar ist längst die Sozialpolitik geworden, das ganze breitgefächerte Instrumentarium öffentlicher Sicherungssysteme. Ausbildung und Forschung haben sich zu einem Politikum ersten Ranges entwickelt. Gesundheitswesen, Städteplanung, Raumordnung sind zu nennen, und man könnte mit solcher Aufzählung lange fortfahren. Es ist deutlich: Unabweisbare Notwendigkeiten haben den Staat immer tiefer in die Gesellschaft eindringen lassen, unabweisbare Notwendigkeiten die Gesellschaft in den Staat. Durchstaatlichung der Gesellschaft und Vergesellschaftung des Staates entsprechen einander und haben der Scheidung der Sphären — was immer einst ihre positive Bedeutung gewesen sein mag — unwiderruflich ein Ende bereitet. Demokratisierung, nicht als einmaliger Akt, sondern als ständiger, fortschrei-

tender Prozeß, sucht dieser Entwicklung Rechnung zu tragen.

So entlarvt sich die autoritäre Staatsideologie als restaurative Ideologie. Es kann schlechthin kein staatliches Handeln, keinen Akt der Gesetzgebung mehr geben, der nicht, positiv oder negativ, hemmend oder fördernd, gesellschaftliche Interessen berührt und von ihnen sich durchdrungen sieht. Noch der einsamste Entschluß eines autoritären Führers, mag er selbst subjektiv aufrichtig sich an den eigenen Vorstellungen vom Gemeinwohl orientieren, kann sich dem nicht entziehen; er gerinnt in seinen objektiven Auswirkungen zur Parteinahme im Widerstreit der Parteien. Um das Wort Radbruchs zu wiederholen: Die Überparteilichkeit ist die Lebenslüge des Obrigkeitsstaates. In der Praxis kann das nur heißen, daß die Berufung auf eine angeblich übergesellschaftliche Staatsgesinnung und Staatsautorität, darauf, Überparteilich und Gemeinwohl wiederherstellen zu wollen oder zu repräsentieren, nichts anderes darstellt als eine Maskierung, eine Fluchtburg jener, die sich vor der Dynamik einer offenen Gesellschaft fürchten, weil sie in ihr ideelle und materielle Vorzugsstellungen, überkommene Monopole einbüßen könnten.

Sobald man dies erkennt, wird auch die Liberalität der autoritären Ideologie als bloßer Schein durchsichtig. Die Freiheit, die man sichern will, ist die un- und vopolitische, die auf der Trennung von Staat und Gesellschaft, von Öffentlichkeit und Privatheit, von Äußerem und Innerlichkeit beruht. Wird aber die Trennung aufgehoben, durchdringen die beiden Seiten einander in immer stärkerem Maße, so verkehrt sich die autoritäre Entscheidung zwangsläufig ins Gegenteil der Freiheitssicherung. Sie dringt dann, gewollt oder ungewollt, ins Gesellschaftliche, ins Private, in die Innerlichkeit vor, sie wird zur Vergewaltigung der sozialen Pluralität, ja zur Knebelung des Gewissens und der Gedanken. Und um den Vorgang halbwegs erträglich zu machen, müssen

<sup>20)</sup> Der Staat und die Verbände, hrsg. v. Bundesverband d. deutschen Industrie, Heidelberg 1957, S. 19.

Rechtfertigungsideologien produziert werden. Mit anderen Worten: Am Ende aller Träume vor der Rekonstruktion gesellschaftsüberhebener Staatsautorität steht die totalitäre Bewegung, der man eigentlich vorbeugen wollte. Am Ende steht das Ende aller Sicherheit.

Diese fatale Konsequenz wird nicht zuletzt durch das produziert, was zunächst als Vorteil des autoritären Staates erscheint: durch seine Entschlossenheit und Entscheidungsstärke, seine behende Schlagkraft. Schmitt hatte gesagt, daß „es gerade in den wichtigsten Dingen wichtiger ist, daß entschieden werde, als wie entschieden wird“. In seiner Nachfolge hat Weber das Grundgesetz angeklagt, weil seine angeblich „blecherne Rüstung in den dunklen Fährnissen, mit denen Deutschland auf seinem Wege rechnen muß“<sup>21)</sup>, sich nicht am Ausnahme- und Notstandsfall orientierte. Er hat dem Parlamentarischen Rat vorgeworfen, daß dieser, statt mit „unbekümmelter Frische, vorwärtsgreifendem Wagnis und mutiger Entscheidung“<sup>22)</sup> ans Werk zu gehen, sich an der geschichtlichen Erfahrung zu orientieren suchte. Im Gegenentwurf hat Weber behauptet, daß die Weimarer Republik nicht etwa am autoritären Erbe krankte und zugrunde ging, sondern daß sie ihre relative Stabilität gerade den Restbeständen autoritärer Staatlichkeit verdankte, nämlich „dem Umstand, daß sie die

Exekutive der konstitutionellen Monarchie übernommen hätte“, und der „intensiven Staatlichkeit“ Preußens<sup>23)</sup>. Forsthoff unterstellt, der „Luxus“ weitgehender Freiheitsgewährleistung im Grundgesetz sei aus der „exceptionellen“ Lage des Verfassungsgebers zu verstehen, dem die Besatzungsmächte die politischen Sicherungslasten abgenommen hatten, — was offenbar impliziert, daß mit einer Normalisierung der Lage solchem „Luxus“ ein Ende gemacht werden muß<sup>24)</sup>. Aber alle diese und ähnlich gerichtete Auffassungen mißachten mit der Verflechtung von Staat und Gesellschaft eben jene Chancen der Freiheits- und Friedenssicherung, die heute einzig von einem demokratischen Verfassungssystem gewahrt werden können, in dessen Zentrum das Parlament nicht als *government by discussion*, auch nicht als Ort der Wahrheitsfindung steht, wohl aber als Stätte des institutionalisierten und gerade damit auch gebändigten Konflikts.

Es mag sich bei den geschilderten Auffassungen um einen verhängnisvollen Irrtum handeln; an der subjektiven Aufrichtigkeit des Willens zur Freiheits- und Friedenssicherung muß man nicht zweifeln. Wenn allerdings die Geschichte bereits einmal den unaufhaltsamen Umschlag der autoritären Bestrebungen in die totalitäre Machtergreifung demonstriert hat, wird bereits der Irrtum zur Schuld.

## VI. Mögliche Auswirkungen der autoritären Parlamentarismuskritik

Welche Bedeutung, das ist am Ende wohl die entscheidende Frage, kommt heute der autoritären Staatsideologie praktisch zu? Und wie wird sie sich weiter entwickeln, was in der Zukunft bedeuten? Prognosen sind stets ein heikles Unterfangen. Darum sollen sie gar nicht erst versucht werden. Statt dessen sollen einige Thesen formuliert und zur Diskussion gestellt werden:

1. Die alten totalitären Bewegungen, von „rechts“ wie von „links“, sind noch immer weithin diskreditiert. Sie sind deshalb nicht sehr bedeutsam, welchen Lärm sie partiell auch vollführen mögen.

2. Dagegen kommt der autoritären Staatsideologie eine kaum zu unterschätzende Bedeutung zu, weniger im Sinne eines dramatischen Akts als vielmehr in dem einer schleichenden Vergiftung und Korrumpierung demokratischer Institutionen:

a) „Staatsbesinnung“ wird allenthalben gefordert. Der Mythos von der Überparteilichkeit ist populär — die pluralistischen Kräfte, Parteien und Verbände sind es nicht. Um so größer ist die Versuchung für ihre bürokratischen Spitzen, sich um den Preis einer unkritisch-„staatserhaltenden“ Konformität unter den Schirm staatlicher Protektion und Subventionierung zu flüchten.

b) Gelehrte Autoren, von denen nur einige genannt wurden, rechtfertigen den autoritären Staat im Mantel ihrer Forschung. Gewollt oder ungewollt schaffen sie damit ein Arsenal respektabler Argumente, dessen parlaments- und demokratiekritische Kräfte sich bedienen können.

c) Die Neigung ist nach wie vor groß, falls sie nicht überhaupt wächst, Kritik als inopportun, als „zersetzend“ zu diffamieren, Mißtrauen als politische Untugend abzutun und einmal mehr

<sup>21)</sup> Spannungen und Kräfte ... a. a. O., S. 30.

<sup>22)</sup> S. 30.

<sup>23)</sup> S. 20.

<sup>24)</sup> Rechtsstaat im Wandel, S. 65 f. u. 105.

Abgründe zwischen „staatstragenden Kräften“ und „vaterlandslosen Gesellen“ aufzureißen.

d) Nicht politische Außenseiter, sondern starke Kräfte innerhalb der nach 1949 langjährig regierenden Partei zeigten sich tief beeindruckt vom Experiment des Gaullismus.

e) Erhebliche Gruppen in der Justiz- und Verwaltungsbürokratie, im Mittelstand und unter der Landbevölkerung, in den Kirchen, in den Bildungsinstitutionen und an manchem anderen Ort stehen der demokratisch-parlamentarischen Verfassungsidee jedenfalls reserviert gegenüber, weil sie von der mit ihr prinzipiell verbundenen offenen Gesellschaftsdynamik Einbußen befürchten und für wesensmäßig nur

autoritär zu leistende Bestandsgarantien plädieren.

3. Dieses autoritäre Potential könnte eines Tages in einer wirklichen — oder auch nur vermeintlichen, aber bewußt zum Staatsnotstand hochgespielten — Krise rasch an Bedeutung gewinnen und dann Reaktionen im Sinne drastischer Verkürzung und Verkümmern demokratisch-parlamentarischer Institutionen möglich machen. Unserer Analyse gemäß würden damit aber, gewissermaßen im Sekundäreffekt, auch neue totalitäre Bedrohungen entstehen. Will man sie vermeiden, so muß man den Anfängen wehren, das heißt auch gegen die *nur* autoritäre Kritik für die demokratisch-parlamentarische Alternative eintreten.