

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hans Dichgans

Überlegungen
für eine Totalrevision
des Grundgesetzes

Gerhard und Helmut Willke

Die Forderung
nach Demokratisierung
von Staat und Gesellschaft

B 7/70

14. Februar 1970

Hans Dichgans, Dr. jur., geboren 16. Mai 1907 in Wuppertal-Elberfeld; juristisches Studium in Freiburg, Paris und Bonn; bis 1945 Beamter, zuletzt Ministerialrat beim Reichskommissariat für die Preisbildung in Berlin; zur Zeit Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf; seit 1961 Mitglied des Deutschen Bundestages (Fraktion CDU/CSU).

Veröffentlichungen u. a.: Erst mit Dreißig im Beruf, Stuttgart 1965; Das Unbehagen in der Bundesrepublik, Düsseldorf 1968.

Gerhard Willke, geb. am 30. Mai 1945, stud. rer. pol.

Helmut Willke, geb. am 30. Mai 1945, stud. jur.

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.

Überlegungen für eine Totalrevision des Grundgesetzes

Volk, Parlament und Regierung

Die in dieser Beilage enthaltenen zwei Aufsätze sind, jeder auf seine Weise, ein Beitrag zur Konkretisierung der Demokratie-Diskussion. Sie reichen von der scharf akzentuierten Analyse gesellschaftlicher Konflikte bis zu Vorschlägen für eine Revision des Grundgesetzes. Die Spannweite der Thematik anzudeuten, war Hauptanlaß für die simultane Veröffentlichung der beiden Beiträge. Daneben mag der Kontrast der Ansätze, der — oft pointiert hervortretende — Unterschied der Positionen einen besonderen Lese- und Denkanreiz darstellen. Die Redaktion hofft, zum Themenkreis „Demokratisierung“ — „mehr Demokratie“ — „Binnenkonstitutionalisierung“ im Lauf des Jahres weitere Studien — aus unterschiedlichen Perspektiven — anbieten zu können. Mit der Veröffentlichung des zweiten Beitrages möchte die Redaktion zugleich zum Ausdruck bringen, daß sie, entgegen einer häufiger anzutreffenden Ansicht, kein „Autorenmonopol der Arrivierten“ kennt.

Die Ausführungen von Dr. Hans Dichgans sind dem in Kürze im Econ-Verlag, Düsseldorf, erscheinenden Buch „Vom Grundgesetz zur Bundesverfassung“ entnommen. Wir danken dem Verlag für die freundliche Genehmigung zum Vorabdruck dieses Kapitels.

Die Grundrechte

Jede Verfassung hat eine doppelte Aufgabe. Sie muß erstens die Mechanismen regeln, welche die großen politischen Entscheidungen produzieren: die Entscheidung über Krieg und Frieden (um mit dem Extremfall zu beginnen), die Entscheidung in der Alternative westliches Bündnis-System oder Neutralität zwischen den Blöcken, die Entscheidung Wiederbewaffnung oder Verzicht auf Streitkräfte, die Entscheidung Staatswirtschaft oder Privatwirtschaft.

Alle diese Entscheidungen greifen zugleich in das Leben des einzelnen ein. Der Wehrpflichtige wird eingezogen, der Unternehmer enteignet. Ob das geschehen soll, in welchen Formen und welcher Intensität: wie lange die Wehrpflicht dauert, wie die Entschädigung des Enteigneten zu bemessen ist, richtet sich nach den Gesetzen. Deren Inhalt kann sich ändern, wenn die herrschende Mehrheit das beschließt. Aber in den letzten Jahrhunderten hat sich allmählich die Überzeugung entwickelt, daß es unverletzliche Rechte des einzelnen gibt, die durch Ansprüche der Gesamtheit, so wichtig sie der herrschenden Mehrheit scheinen mögen, in keinem Falle angetastet werden dürfen. Das sind die Menschenrechte, deren Schutz die zweite Aufgabe der Verfassung bildet.

Beide Komponenten, die Fixierung von Grundwerten und die organisatorisch-formalen Regelungen sind im Grundgesetz zu einer Einheit zusammengefügt. Art. 79 (3) schreibt vor, daß die organisatorisch-formalen Regelungen nicht zu einer Änderung der Grundwerte benutzt

werden dürfen. Das ist ein bedeutsamer Fortschritt gegenüber der Weimarer Verfassung.

Die Menschenrechte, zuerst in der englischen Gesetzgebung erscheinend, wurden gegen Ende des 18. Jahrhunderts zu Bestandteilen der amerikanischen und französischen Verfassung. Die Weimarer Verfassung enthielt in einem umfangreichen 2. Hauptteil die Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen (Art. 109 bis 165).

Im Grundgesetz sind die Grundrechte an den Anfang gestellt (Art. 1—19). Dazu kommt Art. 140, der die Bestimmungen der Weimarer Verfassung über die Religionsfreiheit und die Religionsgesellschaften in das Grundgesetz übernimmt. Außerhalb des Grundrechtskata-

Gerhard und Helmut Willke:

**Die Forderung nach Demokratisierung
von Staat und Gesellschaft S. 33**

logs sind die Rechte des Angeklagten (Art. 103) und die Rechtsgarantien bei einer Freiheitsentziehung (Art. 104) besonders geschützt.

Die Grundrechte des Grundgesetzes unterscheiden sich von denen der Weimarer Verfassung dadurch, daß sie zu unmittelbar geltendem Recht erklärt worden sind (Art. 1 [3]), im Gegensatz zu einigen anderen Bestimmungen, etwa zum Programm des Art. 20 (demokratischer und sozialer Bundesstaat), den das Bundesverfassungsgericht nicht in unmittelbar geltendes Recht verwandelt hat.

Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, von den Mitgliedern des Europa-Rates beschlossen, von der Bundesrepublik durch Gesetz vom 7. 8. 1952 übernommen, strebt einen Schutz der Menschenrechte für den Gesamtbereich des Europa-Rates an. Kommission und Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg überwachen die Einhaltung.

Der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes geht weiter als der Katalog der Menschenrechte, die in der Konvention geschützt werden. So findet sich in der europäischen Menschenrechtskonvention weder ein Satz über die Garantie des Eigentums und Erbrechts (Art. 14) noch über die Berufsfreiheit (Art. 12). Weiterhin fehlen in der Konvention das Asylrecht (Art. 16) und das Petitionsrecht (Art. 17).

Das in Art. 4 (3) garantierte Recht auf Kriegsdienstverweigerung findet sich weder in der Konvention noch in irgendeiner anderen Verfassung der Welt. Selbst die Verfassung der Niederlande, die eine Möglichkeit der Freistellung vom Wehrdienst erwähnt, überläßt die Verwirklichung dieses Rechts dem normalen Gesetzgeber.

Demgegenüber sind die Formulierungen der Konvention, wie Werner Thieme bemerkt hat (Zeitschrift für Rechtspolitik, 1969, S. 33), zuweilen präziser, während bei uns die Kurzfassungen der Grundrechte in einigen Fällen eine gewisse Rechtsunsicherheit schaffen. Das gilt nicht nur für die Grundrechte, sondern auch für deren Einschränkung. Wo sich das Grundgesetz auf den lapidaren Satz beschränkt, daß das Grundrecht durch Gesetz beschränkt werden könne, dessen Grenzen letztlich durch das Bundesverfassungsgericht gezogen werden (z. B. Art. 2 [2], 8 [2], 10 [2]), nennt die Menschenrechtskonvention genau die Gesichtspunkte, nach denen eine Einschränkung vorgenommen werden darf (z. B. Art. 10 und 11 der Konvention). In diesen Fällen wäre zu erwägen, den Grundrechtskatalog durch entsprechende Bestimmungen der Konvention zu ersetzen. Das würde zugleich den internationalen Charakter dieser Rechtsgarantien unterstreichen und damit ihre moralische Autorität stärken.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Grundrechte z. T. stark extensiv ausgelegt. Die Frage, ob eine genauere Formulierung einer allzu weiten Auslegung vorbeugen sollte, kann hier zunächst offenbleiben. Das sind jedoch nur Formulierungsfragen. Insgesamt hat sich der Katalog unserer Grund-

rechte bewährt. Er sollte bei einer Verfassungsreform nicht in Frage gestellt werden.

Aber es werden einige neue Probleme zu behandeln sein. Über das Grundrecht der Freiheit hat sich eine kritische Diskussion entwickelt, die vorzugsweise zwei Aspekten gilt:

— der angeblichen Beschränkung der Freiheit, verursacht durch Täuschung, Vorenthaltung von Information, Manipulierung. Der Bürger, so heißt es, glaube sich frei, weil man ihm den Zaun, der ihn einsperrt, geschickt verberge, die Möglichkeiten der Befreiung nicht sehen lasse,

— dem Anspruch, im Namen der Freiheit erhoben, die Freiheit der anderen zu beschränken, sie am Reden zu hindern, Türen und Straßen zu blockieren, wohl auch unter Berufung auf Demonstrationfreiheit mit Farbbeuteln oder Pflastersteinen anzugreifen, einen Bundeskanzler öffentlich zu ohrfeigen.

Die Diskussion zum Thema Manipulierung ist über hitzige Polemik bisher kaum herausgekommen. Aber diese Polemik hat einen realen Kern.

Der Vorwurf, die Bundesrepublik informiere ihre Bürger unzureichend, ist allerdings sicher unberechtigt. Rundfunk und Fernsehen, um kritische Nachrichten- und Meinungssendungen bemüht, erreichen jede Wohnung. Überall sind mindestens politische Zeitschriften aller Schattierungen erhältlich, von den extrem konservativen bis zu den Publikationen der rebellischen Linken. Wenn man nicht Zwangslektüre vorschreiben will (wer sollte das Recht haben, sie zu gestalten?), ist schwer auszudenken, wie man unsere perfekte Informationsfreiheit noch weiter ausdehnen könnte.

Das Problem der Manipulierung ist ernster. Wiederholte, psychologisch geschickt gezielte Aufforderungen, auch ohne jedes rationale Argument, haben offensichtlich eine überraschend starke Wirkung. Die Erfolge der Fernsehwerbung beweisen das. Ist es Aufgabe des Staates, seine Bürger gegen Werbung zu schützen? Sie könnte es sein, wenn diese Werbung die Bürger zu übermäßigen Ausgaben verführte, zum wirtschaftlichen Ruin, also zu einer Situation, die die Einschränkung des Glücksspiels rechtfertigt. Aber davon kann keine Rede sein. Die deutsche Sparleistung je Kopf der Bevölkerung liegt im internationalen Vergleich seit vielen Jahren sehr hoch. Die Werbung führt also nur zu einer Umlenkung des Konsums innerhalb einer Gesamtmenge, die nicht ernstlich beanstandet werden kann. Wer die Werbung durch Verbote einschränken will, steht zwangsläufig vor überraschenden Konse-

quenzen. Die stärkste Anreizwirkung kommt aus dem Bereich Sex. Wer sich verpflichtet fühlt, die Mitbürger durch Gesetze vor übermäßiger Reizwirkung zu schützen, muß in erster Linie die Manipulation mit Sex-Anreizen vermindern. Das gilt nicht nur für die Warenwerbung, sondern für die Überfütterung mit Sex überhaupt, die vielleicht von wichtigen Aufgaben, auch politischen, ablenkt. Die Kämpfer gegen die Konsummanipulation, die die Teenage-Fair demolieren wollten, müßten folgerichtig zu überzeugten Mitkämpfern für die saubere Leinwand werden. Sie lehnen das natürlich voller Entrüstung ab.

Bei dem Komplex Grundrechte ergibt sich noch eine andere Frage: Die Verfassung der DDR vom 8. 4. 1968 hat einen Grundrechtskatalog, der von dem des Grundgesetzes beträchtlich abweicht. Wichtige unserer Grundrechte fehlen, so z. B. das Streikrecht, die Garantie des Eigentums- und Erbrechts sowie das Petitionsrecht. Dafür gibt es aber andere, soziale Grundrechte, die das Grundgesetz nicht kennt:

„Artikel 35

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Schutz seiner Gesundheit und seiner Arbeitskraft.

(2) Dieses Recht wird durch die planmäßige Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, die Pflege der Volksgesundheit, eine umfassende Sozialpolitik, die Förderung der Körperkultur, des Schul- und Volkssports und der Touristik gewährleistet.

(3) Auf der Grundlage eines sozialen Versicherungssystems werden bei Krankheit und Unfällen materielle Sicherheit, unentgeltliche ärztliche Hilfe, Arzneimittel und andere medizinische Sachleistungen gewährt.

Artikel 36

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Fürsorge der Gesellschaft im Alter und bei Invalidität.

(2) Dieses Recht wird durch eine steigende materielle, soziale und kulturelle Versorgung und Betreuung alter und arbeitsunfähiger Bürger gewährleistet.

Artikel 37

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Wohnraum für sich und seine Familie entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen. Der Staat ist verpflichtet, dieses Recht durch die Förderung des Wohnungsbaus, die Werterhaltung vorhandenen Wohnraums und die öffentliche Kontrolle über die gerechte Verteilung des Wohnraums zu verwirklichen.

(2) Es besteht Rechtsschutz bei Kündigungen.

(3) Jeder Bürger hat das Recht auf Unverletzbarkeit seiner Wohnung.“

Weiterhin erwähnt die Verfassung der DDR die Förderung kinderreicher Familien (Art. 38) sowie das Recht auf gleiche Ausbildungschancen (Art. 25).

Gewiß hat der Verfassungstext der DDR weitgehend propagandistischen Charakter. Wir sollten uns vor der Versuchung hüten, auch unsere Verfassung zu einem Propagandainstrument zu machen, ihr eine plakative Note zu geben, die das Grundgesetz glücklicherweise nicht hat. Aber die Lebensbereiche, die in den sozialen Grundrechten in der Verfassung der DDR erwähnt werden, sind in der gesellschaftlichen Wirklichkeit in der Bundesrepublik mindestens in einigen Punkten weit besser geschützt als bei unseren mitteleuropäischen Nachbarn. Deshalb sollten wir prüfen, ob nicht einiges von dem, was in der Zwischenzeit unbestrittener Bestandteil unserer sozialen Rechtsordnung geworden ist, auch als Grundrecht in das Grundgesetz zu übernehmen wäre, allerdings in Formulierungen, die uns vor einer neuen Welle von Verfassungsklagen schützen.

Die Mechanismen der politischen Entscheidung

Die Verfassung muß aus vielerlei Meinungen, Wünschen und Leidenschaften das Verhalten der Gesamtheit komponieren. Die Bauern von Uri, Schwyz und Unterwalden standen im 14. Jahrhundert vor der Frage, ob sie gegen die Machtansprüche der Österreicher geschlossenen Widerstand leisten sollten, mit organisierter Gewalt. Im Anfang der Geschichte wurden

solche Entscheidungen von wenigen Herrschenden gefällt. Die Meinung der Betroffenen kam dabei nicht in Betracht. Es gab keine Verfassung, sondern nur Machtverhältnisse.

Aber die Bauern von Uri, Schwyz und Unterwalden wurden gefragt. Sie fragten einander. Die Mehrheit bestimmte. Dieses Verfahren ist

uns so selbstverständlich geworden, daß wir seine Genialität nicht mehr sehen. Als sich die Bauern zum Widerstand entschlossen hatten, standen sie vor weiteren Fragen: Ob sie nicht laufende Entscheidungen an einen engeren Personenkreis übertragen sollten, der rascher und wirksamer arbeiten konnte als die Landgemeinde und der sie zugleich nach außen repräsentierte; weiter, wie die Sonderrechte der drei Kantone geschützt werden könnten. Diese Fragen sind bis heute der Gegenstand jeden Verfassungsrechts.

Mechanismen müssen Kräfte gegeneinander abwägen: Volk, Parlament und Regierung; Bund und Länder; Politik und Justiz. Das ist die Aufgabe der Gewaltenteilung. Montesquieu hat dafür das Modell der Dreiteilung entwickelt: Legislative, Exekutive und Justiz. Die Bestimmung des Art. 20 (2), daß die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird, übernimmt diese Terminologie. Aber gleichwohl gibt es die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive in der Bundesrepublik praktisch nicht mehr, ebensowenig wie in allen anderen Ländern, in denen die Legislative die Spitze der Exkutive aus ihrer Mitte wählt. Nur die Justiz hat bei uns ihre Selbständigkeit behauptet, sogar mit einer stärkeren Stellung als in anderen Ländern. Art. 19 öffnet den Rechtsweg für jeden, der sich in seinen Rechten durch die öffentliche Gewalt verletzt fühlt.

In England hat auch die Justiz ihre selbständige Gewalt verloren. Dort gibt es eine Gewaltenteilung anderer Art: Auf der einen Seite steht die Regierung, gestützt auf ihre Regierungsmehrheit im Unterhaus; die Gegenkraft liegt bei der Opposition. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit, die diesen Namen verdiente, gibt

es in England nicht. Das Parlament kann alle Gerichtsentscheide mit einfacher Mehrheit überspielen.

In der Bundesrepublik sind Regierung, Regierungsmehrheit des Parlaments und Exekutive eine politische Einheit. Die stärkste Regierungsfraktion stellt den Bundeskanzler. Der Bundeskanzler nimmt regelmäßig an den Sitzungen seines Fraktionsvorstandes teil. Die große Koalition der 5. Legislaturperiode schuf für die Koordinierung der Regierungstätigkeit mit der Parlamentsarbeit ein eigenes Organ, den Kreßbronner Kreis. Dieser Kreis stellte Arbeitspläne auf: er ordnete die Gesetzentwürfe nach der Dringlichkeit, Initiativen der Regierung ebenso wie Initiativen der Fraktion. Er sprach aber auch über wichtige Personalfragen. Er bemühte sich, die Differenzen beizulegen, die bei der Zusammenarbeit sehr verschiedenartiger Persönlichkeiten unvermeidlich immer wieder auftreten. Dieses Gremium, vom Bundeskanzler geführt, war ein sinnfälliger Ausdruck für die Einheit von Regierung und Regierungsmehrheit.

Daß eine Fraktion Minister aus ihren eigenen Reihen kritisiert, was nach der Theorie der Gewaltenteilung ihre Pflicht wäre, kommt bei uns nur sehr selten vor. Die Kritik richtet sich höchstens gegen Minister aus der anderen Regierungsfraktion und gehört damit in den Bereich des politischen Kampfes, nicht in den Bereich der Kontrolle der Regierung durch das Parlament.

Soll diese politische Wirklichkeit, von der im Grundgesetz nichts zu lesen ist, ihren Niederschlag in einer neuen Bundesverfassung finden? Dazu ist die Gesamtheit der politischen Wirklichkeit zu betrachten, ausgehend vom Ursprung der Demokratie, dem Volk.

Der Einfluß des Volkes

Das Volk, von dem nach Art. 20 alle Staatsgewalt ausgeht, hat unmittelbar den politischen Kurs der Bundesrepublik entscheidend bestimmt. Vor klare Alternativen gestellt, hat es immer wieder eindeutige Antworten gegeben. Im Jahre 1949 hat es der CDU zur Macht verholfen. In späteren Wahlen hat es sich für die Marktwirtschaft, für die Bindung an den Westen, für die Wiederbewaffnung entschieden. Es hätte auch heute noch die gleiche Kraft zur Entscheidung, wenn etwa die Frage Anarchie

oder Ordnung das Thema eines Wahlkampfes würde, gäbe der Wahltag mit Sicherheit eine eindeutige Antwort.

Aber der Einfluß des Volkes auf das politische Einzelgeschehen ist bei uns vergleichsweise gering. Nur in den umstrittenen Wahlkreisen konnte der Wähler mit seiner Stimme den Kandidaten seiner Partei in den Bundestag bringen, wobei in manchen Fällen der Vorsprung des siegreichen Abgeordneten nur wenige

Stimmen betrug. Die Mehrzahl der Wahlkreise liegt jedoch bei der geringen Schwankungsbreite, wie sie für deutsche Bundestagswahlen charakteristisch ist, fest in der Hand der einen oder der anderen Partei. Die Stimmen dieser Wähler wirken dann nur für die Kandidaten der Landesliste, ohne daß der einzelne bei der Abgabe seiner Stimme wüßte, wen er damit in den Bundestag bringt.

Volksbegehren und Volksabstimmung gibt es in der Bundesrepublik nicht. Auch der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung, nicht vom Volk gewählt. Viele unserer Wähler stehen unter dem Eindruck, sie könnten auf die politische Entwicklung nur wenig Einfluß nehmen. Diese Vorstellung ist irrig. Innerhalb der Parteien ist der Einfluß eines aktiven Mitgliedes überraschend groß. Die geringe Zahl der Parteimitglieder, 1 bis 2 % der Wähler, erhöht zwangsläufig ihren relativen politischen Einfluß. Die gängige Vorstellung, daß die Parteien sich gegen neue Mitglieder wehren, um die Herrschaft der etablierten Parteiführung zu erhalten, ist völlig falsch. Das Parteiengesetz vom 24. 7. 1967 zwingt die Parteien zu demo-

kratischer Wahl ihrer Organe. Die Aufstellung der Kandidaten für die Septemberwahlen 1969 hat eindrucksvoll gezeigt, daß die Demokratie innerhalb der Parteien wirkungsvoll funktioniert. Zahlreiche verdiente Abgeordnete des letzten Bundestages wurden in den Delegiertenversammlungen durch neue Kandidaten ersetzt. Die Aufgabe der Parteien liegt jetzt nicht im Ausbau ihrer inneren Demokratie, die zu meist die Obergrenze der Praktikabilität erreicht hat, sie besteht in der Werbung neuer Mitglieder.

Den Parteien ist es trotz aller Bemühungen bisher nicht gelungen, die politische Abstinentz zu überwinden, die deshalb gefährlich ist, weil sie die Parteien einer Unterwanderung durch militante, planmäßig operierende Gruppen aussetzt. Vorerst hat sich kein wirksames Mittel gefunden, die Mitgliederzahlen der Parteien in die Höhe zu treiben. Erst eine langfristige politische Bildung wird das erreichen können. Diese Erkenntnis führt zu der Frage, ob nicht die politische Aktivität des Bürgers durch Erweiterung seiner unmittelbaren Rechte ange regert werden könnte.

Wirkungen des Wahlrechts

Das Wahlrecht regelt die Umwandlung des Wählerwillens in die Zusammensetzung eines Bundestages. Welche Wirkungen der Mechanismus des Wahlrechts haben kann, zeigte sich bei den Septemberwahlen 1969 besonders deutlich. Unser Wahlrecht ergab einen Bundestag, in dem keine Fraktion die absolute Mehrheit besitzt, aber je zwei Fraktionen in beliebigen Kombinationen eine Mehrheit bilden können. Ein anderes Wahlrecht hätte bei gleichen Stimmenzahlen andere Bilder ergeben:

Beim angelsächsischen Mehrheitswahlrecht hätten wir eine absolute Mehrheit der SPD erhalten, die die Mehrzahl der Wahlkreise erobert hatte.

Hätte die Sperrgrenze bei 6 % gelegen, so wäre die FDP ausgeschaltet worden. Das hätte zu einer absoluten Mehrheit der CDU geführt. Eine Sperrgrenze von 4 % hätte dagegen auch die NPD in den Bundestag gebracht, womit die Mehrheit der Kombination SPD/FDP entfallen wäre. Niemand kann behaupten, daß die Zahl 5 „richtiger“ sei als die Zahl 4 oder 6. Die Sperrgrenzen unserer Wahl- und Parteiengesetze reichen ja heute schon von 0,5 % (Partei-

finanzierung) bis zu 10 % (bayerisches Wahlrecht).

Sollen wir das Wahlrecht ändern? Gegen das reine Mehrheitswahlrecht, das in jedem Wahlkreis nur einen Abgeordneten wählt, sprechen soziologische Erwägungen. Die meisten Großstädte würden dann nur die Mitglieder der SPD in den Bundestag entsenden, weite Flächen ländlichen Charakters dagegen nur Abgeordnete der CDU/CSU. Das könnte zu einer unerwünschten Spaltung Stadt gegen Land führen. Kleinere Parteien hätten keine Chancen mehr, in den Bundestag zu kommen. Die FDP wäre völlig ausgeschaltet, was viele Wähler politisch heimatlos machen würde.

Das System der Dreier-Wahlkreise, in England schon vor Jahren diskutiert, für die Bundesrepublik vorgeschlagen von Friedrich Schäfer, Staatssekretär im früheren Bundesratsministerium, vermeidet diese Nachteile. Die Abgeordneten des Bundestages würden nach diesem Vorschlag in etwa 170 Groß-Wahlkreisen zu wählen sein, die je drei Abgeordnete in den Bundestag zu entsenden hätten.

Jede Partei stellte für jeden Wahlkreis eine Liste mit mehreren Namen auf. Die Verteilung der Mandate auf diesen Listen ginge dann nach dem Verfahren d'Hondt vor sich, das heute die Verteilung der Mandate auf die Landeslisten regelt: die Stimmenzahl wird nacheinander durch eins, zwei und drei dividiert. Die jeweils höchsten Quotienten entscheiden über die Verteilung der Sitze. Wenn die drei Parteien 43, 34 und 23 % der Stimmen erhielten, so entfielen auf jede ein Mandat (weil die Hälfte von 43 weniger ist als 23). Bei einem Stimmenverhältnis 50, 30 und 20 % erhielt dagegen die größte Partei 2 Mandate, die zweitgrößte eins und die kleinste keins (weil 20 weniger ist als die Hälfte von 50).

Abweichend vom heutigen Wahlsystem spiegelte dann der Bundestag nicht die Stimmenanteile der Parteien. Aber seine Zusammensetzung käme bei diesem System der Spiege-

Volkswahl des Bundespräsidenten

In der Weimarer Zeit wurde der Reichspräsident vom Volk gewählt. Die Väter des Grundgesetzes haben dieses Verfahren nicht übernommen. Wenn im Jahre 1925 nicht das Volk, sondern der Reichstag den Nachfolger des ersten Reichspräsidenten Ebert zu wählen gehabt hätte, wäre vielleicht, so meint man, nicht Generalfeldmarschall von Hindenburg, sondern eine andere Persönlichkeit gewählt worden, die dem nationalsozialistischen Angriff stärkeren Widerstand hätte leisten können. Solche historischen Eventualbetrachtungen sind in jedem Falle problematisch. Im Jahre 1932 meinten viele Stimmen des bürgerlichen Lagers, man müsse den Nationalsozialisten, die soviel Stimmen hinter sich gebracht hatten, den Weg zur Mitverantwortung öffnen, um sie dadurch zu zähmen. Hindenburg hat sich bekanntlich lange gesträubt. Ihm war die Republik ungewohnt, nachdem er den größten Teil seines Lebens einem Monarchen gedient hatte, und er war zu ehrlich, dies zu leugnen. Aber er mochte die wilden Horden der Nationalsozialisten im Grunde noch weniger.

Nun können wir natürlich nicht das Risiko eingehen, eines Tages durch eine leidenschaftliche Volksabstimmung den gesamten Staatsapparat einem skrupellosen Demagogen auszuliefern. Das schließt für die Bundesrepublik das amerikanische oder auch französische System der Präsidialdemokratie von vornherein

lung doch wesentlich näher als beim reinen Mehrheitswahlsystem. Im Großwahlkreis hätte die jeweilige Minderheit, die bei dem reinen Mehrheitswahlsystem völlig ausfielen, eine reale Chance. Das könnte das Interesse des Wählers stärken.

Bei der derzeitigen politischen Lage in der Bundesrepublik ist kaum zu erwarten, daß das Wahlrecht gründlich reformiert wird. Unser geltendes Wahlrecht stellt gegenüber dem unbeschränkten Wahlrecht der Weimarer Republik eine deutliche Verbesserung dar. Es ist nicht zu bestreiten, daß für unser heutiges Wahlrecht auch positive Sachargumente sprechen. Das Thema soll hier nicht vertieft werden, weil eine Änderung so wenig wahrscheinlich ist.

Eine andere Möglichkeit, den Wähler stärker zu aktivieren, läge in der Wahl des Bundespräsidenten durch das Volk.

aus. Aber ist die Gefahr beim Amt des Bundespräsidenten, mit der geringen Macht, die unser Grundgesetz ihm gibt, wirklich so groß? Diese Frage ist zu verneinen. Volkswahl des Bundeskanzlers, das könnte gefährlich werden. Volkswahl unseres Bundespräsidenten birgt keine gefährlichen Risiken. Er ist nur der Repräsentant des Staates, nicht dessen Führer. (Die staatsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten im einzelnen, insbesondere der interessante, von Werner Weber betrachtete Aspekt des „pouvoir neutre“, kann hier nicht behandelt werden.)

Nun würde gewiß die moralische Autorität des Repräsentanten unserer Bundesrepublik wachsen, wenn er vom Volk gewählt würde. Sein tatsächlicher Einfluß würde zunehmen. Aber er hätte nicht die Möglichkeit, die Weichen gegen den Willen der Parlamentsmehrheit umzustellen. Wenn jedoch die Parlamentsmehrheit einem Demagogen folgt, so treibt die Entwicklung in jedem Falle einer Katastrophe zu, wie auch immer die Wahl des Bundespräsidenten geregelt ist.

Politische Vernunft läßt sich nicht durch formale Bestimmungen erzwingen. Lenin hat die beiden Voraussetzungen einer revolutionären Entwicklung beschrieben: den Willen der Beherrschten, das bisherige Herrschaftssystem nicht länger zu ertragen und die Resignation

der Herrschenden, ihre Herrschaft nicht länger entschlossen zu verteidigen. Der Faktor Resignation der Herrschenden ist dabei ebenso wichtig, vielleicht noch wichtiger als der Faktor Aufstand der Beherrschten. Deutschland hat das im Jahre 1918 sehr eindrucksvoll erlebt. Es hat keinen Sinn zu fordern, daß eine Verfassung eine Revolution unmöglich machen müsse. Solche Ideen, weitverbreitet, verwechseln die Kategorie des Sollens mit der des Seins, das Leben mit der Rechtsförmlichkeit.

Es bleibt zu fragen, ob eine moralische Stärkung des Bundespräsidenten, die sich aus der direkten Wahl ergeben würde, nicht eines Tages auch zu einer Erweiterung seiner Kompetenzen führen muß. Da jede Erweiterung eine Änderung der Verfassung voraussetzt, also die Zustimmung von Zwei-Drittel-Mehrheiten beider Häuser, ist das nicht zu befürchten. Wenn eine verfassungsändernde Mehrheit eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundespräsidenten für zweckmäßig hält, kann sie das in jedem Fall beschließen, mit oder ohne Volkswahl des Präsidenten.

Die Bedenken schlagen also nicht durch: Die Wahl des Bundespräsidenten durch das Volk böte der Gesamtheit der Bürger eine psychologisch günstige Gelegenheit, eine politisch wichtige Entscheidung unmittelbar herbeizuführen.

Die Zweifel an der Urteilsfähigkeit des Wählers sind berechtigt, sobald es sich um spezielle Sachfragen handelt. Ob die DM aufgewertet werden soll, kann man kaum durch Volksabstimmung entscheiden lassen.

In der Weimarer Verfassung gab es das Volksbegehren (das ein Gesetzgebungsverfahren in Gang setzte) und den Volksentscheid (der Gesetzeskraft hatte). Bei Volksabstimmungen schlagen leicht die Emotionen durch. Um das zu verhüten, schaffte der Parlamentarische Rat das Volksbegehren und den Volksentscheid, die klassischen Verfahren der direkten Demokratie, überhaupt ab.

Demokratie ist den Bürgern der Bundesrepublik noch nicht so selbstverständlich wie etwa den Engländern. Bei uns fällt es der Mehrheit offenbar schwer, die Meinung der Minderheit als menschlich und politisch gleichberechtigt zu respektieren, die Richtigkeit der eigenen Über-

führen. Die Kandidaten sind allen Bürgern bekannt. Das Fernsehen liefert ihre Bilder in jedes Wohnzimmer, nicht nur ihre Wahlreden, sondern auch ihr Verhalten. Nun ist die Fernsehwirkung sicher nicht mit der politischen Potenz identisch. Aber im Zeitalter des Fernsehens bestimmt die Fernsehwirkung unvermeidlich die Laufbahn der politischen Spitzenreiter. Bei der direkten Wahl des Bundespräsidenten kennt der Wähler die konkurrierenden Kandidaten so genau, wie sie einer Millionenzahl von Bürgern überhaupt nahezubringen sind. Das Urteil des Wählers ist möglicherweise falsch. Aber es erscheint subjektiv fundiert. Die kritische Behandlung der Kandidaten im Fernsehen, im Rundfunk, in den Zeitungen und Zeitschriften liefert ihm in unserer Gesellschaft, in der es keine Geheimnisse gibt, alle Informationen, die er für seine Entscheidung braucht. Die Wertung dieser Informationen kann ihm natürlich niemand abnehmen.

Die Väter des Grundgesetzes mißtrauten dem Wähler. Sie wollten seine unvernünftigen Emotionen ausschalten, indem sie den Bundespräsidenten von der Bundesversammlung wählen ließ. Aber ist das Urteil der Wähler, die sich zwischen wenigen, ihnen bekannten Kandidaten zu entscheiden haben, wirklich weniger „richtig“ als das der Parlamentarier?

Volksbegehren und Volksentscheid

zeugung immer wieder selbst in Frage zu stellen. Vielerorts, bei den angeblich so kritischen Studenten ebenso wie bei deren Gegnern, gibt es eine fanatische Selbstgewißheit, in der die Demokratie nur schwer gedeihen kann. Wenn wir die Institutionen des Volksbegehrens und des Volksentscheides hätten, gäbe es vermutlich leidenschaftliche Mehrheiten für die Todesstrafe gegen Taximörder, vielleicht auch für ein Gesetz, das randalierende Studenten ins Arbeitshaus brächte. Der Parlamentarische Rat entschied also richtig, wenn er die direkte Demokratie einschränken wollte. Aber ging er nicht vielleicht in seiner Ablehnung zu weit?

Einige Länderverfassungen waren großzügiger. Plebiszitäre Elemente gibt es in den Länderverfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen sowie Rheinland-Pfalz. In Bayern bedarf jede Verfassungsänderung einer Zustimmung des Volkes.

Die Erfahrungen sind nicht ungünstig. In Bayern haben Volksbegehren den Anstoß für eine schulpolitische Entwicklung gegeben, deren Ergebnisse am Ende von einer breiten Mehrheit akzeptiert wurden. Die Vorschrift, die jede Verfassungsänderung der Volksabstimmung unterwarf, hat sich als nützliche Bremse gegen hektische Änderungssucht erwiesen.

In anderen Ländern haben die Volksabstimmungen weit größere Bedeutung als bei uns. In der Schweiz gibt es Orte, in denen alljährlich zu mehreren Volksabstimmungen aufgerufen wird, z. B. zur Entscheidung auch der Frage, ob die Wasserleitung durch die Straße A oder die Straße B verlegt werden soll. Die Beteiligung an solchen Abstimmungen ist häufig ziemlich schwach. Sie geben jedoch dem Bürger das reale Gefühl, daß er selbst es ist, der die politische Entscheidung trifft, nicht eine geheimnisvolle Maschinerie, auf die er wenig Einfluß hat. Auch in vielen Staaten der USA bedürfen wichtige politische Entscheidungen einer Volksabstimmung, z. B. die Ausgabe von Obligationen für Schulbauten oder Wassereinigung. Auch dieses Verfahren hat sich bewährt.

Gleichwohl sprechen gute Gründe dafür, Volksbegehren und Volksentscheide im Bereich der Bundesgesetzgebung vorerst noch nicht zuzulassen. Die Gefahr emotionaler Fehlleistungen ist noch zu groß. Eine einzige Ausnahme sollte man jedoch jetzt bereits vorsehen: Verfassungsänderungen sollten auch im Bund einer Volksabstimmung unterworfen werden, um die Wichtigkeit dieser Entscheidung zu unterstreichen und zugleich die Schwerfälligkeit des Verfahrens als Brems-

und Abkühlungsmechanismus nutzbar zu machen.

Der Volksentscheid auf lokaler Ebene, den es bei uns kaum gibt, verdient dagegen breitere Förderung. Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. 7. 1955 öffnet in § 21 die Möglichkeiten des Bürgerentscheides und des Bürgerbegehrens. Der Gemeinderat kann mit zwei Drittel der Stimmen aller Mitglieder über wichtige Gemeindeangelegenheiten einen Bürgerentscheid herbeiführen. 10—25 % der Bürger (je nach Größe der Gemeinde) können das gleiche Verfahren durch ein Bürgerbegehren in Bewegung setzen. 14 Jahre lang wurden diese Möglichkeiten nicht ein einziges Mal genutzt. Im Sommer 1969 gab es dann gleich drei erfolgreiche Bürgerbegehren. Heilbronner Bürger wehrten sich gegen den Bau einer Tiefgarage in ihrem Stadtgarten, Mannheimer Bürger gegen den Bau einer Kongreßhalle in der Innenstadt, Konstanzer Bürger kämpften für eine neue Rheinbrücke. In Mannheim erreichte der anschließende Bürgerentscheid zwar die Mehrheit, aber nicht die erforderliche Wahlbeteiligung (25 % statt 50 %); die beiden anderen Bürgerentscheide stehen noch aus. Die Bewegung, die sich hier zeigt, stimmt in jedem Fall hoffnungsvoll.

In Städten und Gemeinden gibt es viele Fragen, die man sinnvoll der Bevölkerung zur Entscheidung vorlegen kann. Vielleicht empfiehlt sich eine Mengenbegrenzung: höchstens eine Volksabstimmung im Jahr. Bei mehreren Anträgen käme derjenige zum Zuge, der die größte Anzahl von Unterschriften beibringt. Das gehört jedoch nicht in den Bereich des Grundgesetzes, sondern in den der Länderverfassungen.

Legislative und Exekutive

Wenn man auch die direkte Demokratie mit dem Ziel ausbaut, der unmittelbaren Entscheidung des Volkes größere Möglichkeiten zu öffnen, so bleibt doch der Bruchteil der Entscheidungen, die auf diese Art erledigt werden, verschwindend gering. Die weitaus überwiegende Zahl der Entscheidungen wird stets bei den gewählten Organen liegen, der Regierung und dem Parlament. Welche Entscheidungen sollen beim Parlament liegen, welche bei der Regierung?

Nach der Theorie soll das Parlament die Gesetze erlassen, abstrakte Regelungen. Die Exekutive soll sie in Maßnahmen für den Einzelfall verwandeln. Aber immer zahlreicher werden die Gesetze, deren Kern in einer speziellen Verwaltungsmaßnahme besteht. Die Staatsbürgerschaft in Milliardenhöhe, die die Voraussetzung der Gründung der Ruhrkohle AG gewesen ist, findet sich in § 16 des Gesetzes zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deut-

schen Steinkohlenbergbauggebiete vom 15. Mai 1968. Die Ermächtigung ist zwar abstrakt formuliert, aber in der Realität hat der Bundestag durch dieses Gesetz einen speziellen Verwaltungsakt gemäß Art. 115 erlassen. Diese sogenannten „Maßnahmegesetze“ werden immer häufiger.

Auch allgemein formulierte Gesetze regeln heutzutage oft die Einzelfälle bis ins letzte Detail. Wenn ein Gesetz die Sozialrenten erhöht, so wird der Computer für die Rentenrechnung entsprechend anders programmiert. Das sind rein mechanische Vorgänge, ohne jeden Ermessensspielraum für die Exekutive. Der Anteil der Sozialverwaltung an dem Zustandekommen des Effekts, der dem einzelnen Rentenempfänger eine höhere Rente bringt, ist im Grunde nicht größer als etwa der Anteil des Setzers, der den Beschluß des Bundestages für den Abdruck im Bundesgesetzblatt vorbereitet — ein mechanischer, zwangsläufig ablaufender Vorgang, bei dem es nicht um Sachentscheidungen geht, sondern nur um die Bedienung von Maschinen. Aktionen dieser Art verdienen den Namen „Exekutive“ nicht.

Man mag die Tatsache, daß der Umfang der gebundenen Verwaltung immer größer wird und der der Ermessensverwaltung immer kleiner, darauf zurückführen, daß die Leistungsverwaltung, die sich mit sozialen Zahlungen aller Art befaßt, immer mehr an Umfang und Bedeutung zunimmt. Hier handelt es sich zunächst nur um die Feststellung, daß sich der Ermessensspielraum der Verwaltung immer mehr einengt.

Aber das Parlament dringt noch auf anderen Wegen immer tiefer in die Verwaltung ein. Es unterhält z. B. einen Wehrbeauftragten mit 45 Mitarbeitern, der sich ständig mit Einzelfragen aus dem Bereich der Bundeswehr befaßt. Er hat zwar keine unmittelbare Weisungsbefugnis, sondern kann seine Erfahrungen nur durch einen Bericht an den Bundestag politisch wirksam machen. Aber die ständigen Kontrollen des Wehrbeauftragten führen notwendigerweise dazu, daß sich viele Offiziere und Beamte der Bundeswehr vor jeder Entscheidung die Frage stellen, was wohl der Wehrbeauftragte dazu sagen werde. Matthias Hoogen bemühte sich, der Bundeswehr die notwendige Freiheit zu lassen. Aber er konnte nicht verhindern, daß das Vorhandensein seines Apparates diese Freiheit einschränkt.

Die Institution des Wehrbeauftragten (Artikel 45 b) erfüllt ihren Zweck. Sie wird hier nur als Beispiel für die Verzahnung von Legislative und Exekutive erwähnt, die naturgemäß den Arbeitsablauf kompliziert. Unter Berufung auf die Institution „Wehrbeauftragter“ taucht immer wieder der Gedanke auf, in der Bundesrepublik nach skandinavischem Vorbild allgemein einen Parlamentsbeauftragten für die Überwachung der gesamten Verwaltung (Ombudsman) einzusetzen. Ein wie umfangreiches Personal müßte ein solcher Ombudsman haben? Da die meisten Bundesgesetze von den Ländern, Gemeinden und von der Sozialversicherung durchgeführt werden, müßte dann nicht auch dort überall ein Ombudsman geschaffen werden? Würde diese Arbeit dann wirklich vom jeweiligen Ombudsman geleistet oder würden seine Beamten die Beamten der Verwaltung überwachen, neben der Dienstaufsicht durch deren Vorgesetzte und neben unserer weit ausgedehnten Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 19 [4])?

Die Bundeswehrverwaltung muß ferner die mögliche Reaktion der Verwaltungsgerichte und des Verteidigungsausschusses des Bundestages ständig in ihre Überlegungen einbeziehen. Diese Gremien haben legitime Aufgaben, aber die dreifache Kontrolle, die nicht immer von übereinstimmenden Auffassungen ausgeht, erschwert notwendigerweise die Tätigkeit der Verwaltung.

Die Aktivität der Petitionsausschüsse des Bundestages und der Länderparlamente könnte zu einer weiteren Einengung führen, wenn sie sich zu einer umfassenden Nachprüfung angefochtener Verwaltungsentscheidungen ausbauen. In einigen Ländern scheint sich das anzubahnen. Im Bundestag hat Maria Jacobi, die kluge Vorsitzende des Petitionsausschusses, dieser Versuchung widerstanden. Man mag dem Petitionsausschuß bessere Arbeitsmöglichkeiten geben und es ihm erleichtern, Tatbestände aufzuklären. Er hat in vielen traurigen Fällen durch die bloße Aufhellung von Sachverhalten geholfen und dem Bundestag wichtige Informationen für die Gesetzgebungsarbeit geliefert. Aber auch der Petitionsausschuß, eine sehr nützliche Einrichtung, gehört zu der Gesamtentwicklung, die der Legislative immer mehr Möglichkeiten gibt, unmittelbar auf Einzelentscheidungen der Verwaltung einzuwirken. Ist diese Entwicklung wünschenswert oder ist sie zumindest unvermeidlich? Jedenfalls führt sie zu einer immer stärkeren Überlastung des Parlaments.

Die Leistungsgrenzen der Abgeordneten

Auch für den Abgeordneten hat der Tag nur 24 Stunden. Er soll im Plenum anwesend sein, in seinem Ausschuß regelmäßig mitarbeiten und sich ständig über viele Probleme unterrichten, durch Besprechungen mit Ministern, Verbänden, Fachleuten, Wählern. Fast alle Abgeordnete haben zugleich auch Parteiämter. Sie sollen in Versammlungen reden, Sprechstunden abhalten, im Rundfunk und Fernsehen auftreten. Wer aus einem fernen Wahlkreis kommt, verliert viel Zeit mit seinen Reisen.

Ein Teil der Abgeordneten ist von jeder Berufungsarbeit freigestellt. Die Beamten treten mit der Wahl in den Ruhestand. Aber von den meisten Abgeordneten erwarten ihre Anwaltskanzleien, ihre Betriebe, ihre Verbände ein Minimum an Berufungsarbeit, mindestens soviel, daß sie in ständigem Kontakt mit den Tagesproblemen ihres alten Arbeitsplatzes bleiben. Das führt zu einer ständigen Überlastung der Abgeordneten. Die Familien kommen überall zu kurz.

Auch die Qualität der Arbeit leidet. Wer keine Zeit hat nachzudenken, wer keinen Abstand von der Tagesproblematik halten kann, kommt oft zu einer Arbeitsweise, die die Vorgänge nur möglichst rasch vom Tisch bringen will. Was der Bundestag beschließt, findet sich im Bundesgesetzblatt gedruckt. Im Jahresdurchschnitt etwa 2500 Seiten im Großformat. In seiner Sitzung vom 10. und 11. Juli 1969 fand der Bundesrat 144 Vorlagen vor, darunter 95 Gesetze. Die Experten des Bundesrates bezeichneten nicht weniger als 80 davon als „bedeutungsvoll“. Am Ende der Sitzung sagte Professor Weichmann, amtierender Präsident des Bundesrates, „Wir haben soeben eine Tagesordnung erledigt, deren Fülle in der bisherigen Geschichte des Bundesrates wirklich einmalig dasteht . . . Dem Bundesrat sind durch die Fristen, unter denen er zu arbeiten hat, gleichsam natürliche Kapazitätsgrenzen gesetzt. Die hier vom Bundestag jetzt dem Bundesrat zugegangenen Vorlagen haben sowohl in ihrer qualitativen, wie in ihrer quantitativen Bedeutung ein Ausmaß erreicht, das diese Kapazitätsgrenzen schlicht übersteigt.“

In den letzten sechs Wochen der 5. Legislaturperiode verabschiedete der Bundestag 99 Gesetze. Auf der Tagesordnung der Plenarsitzung vom 2. Juli 1969 standen 75 Punkte. In dieser

Sitzung wurden 29 Gesetze verabschiedet, darunter zwei Änderungen des Grundgesetzes.

Gewiß waren alle diese Gesetze in Ausschüssen behandelt worden, viele von ihnen jedoch nur sehr cursorisch. Selbst für die Änderung des Grundgesetzartikels über die Neugliederung des Bundesgebietes konnte der Rechtsausschuß, wie erwähnt, Beratungszeit nur in einer einzigen Sitzung zur Verfügung stellen. Bei der Überfülle der Geschäfte ist das Plenum nicht mehr in der Lage, sich mit allen Gesetzen gründlich zu befassen. Wenn sich einige wenige Abgeordnete aus allen Fraktionen zusammenfinden, die aus irgendwelchen Gründen beispielsweise den Fragen des Schornsteinfegerwesens nahestehen, wenn diese Spezialisten ihre Vorstellungen in Gesetzesform vorlegen, dann haben sie eine hohe Chance, ihr Gesetz durchzubringen. Kein Abgeordneter kann alle Gesetzesvorschläge intensiv prüfen. Die Zahl der Abgeordneten, die den Problemen des Schornsteinfegerwesens Zeit widmen wollen, ist sehr klein. Je mehr Gesetze zu verabschieden sind, desto kleiner wird die Zahl der Abgeordneten, die aus genauer Kenntnis eine echte Mitverantwortung übernehmen können. Beim Gesetz über das Schornsteinfegerwesen dürfte diese Zahl unter zehn gelegen haben. Je größer der Gesetzesstoff wird, den der Bundestag zu bewältigen hat, desto kleiner wird der Stoffanteil, den der einzelne Abgeordnete zu übersehen und zu verantworten mag.

Der Abgeordnete ist notwendigerweise ein Ein-Mann-Betrieb. Er kann sich in seiner politischen Tätigkeit nicht vertreten lassen. Im Plenum überhaupt nicht, im Ausschuß nur durch Kollegen, was die Gesamtlast seiner Arbeit nicht vermindert. Für jede Vertretung, die er in Anspruch nimmt, muß er in anderen Fällen seinerseits als Vertreter fungieren. Die Summe der Arbeit aller Abgeordneter bleibt die gleiche.

Nun kann man gewiß die Arbeit des Abgeordneten erleichtern. Eine Vereinheitlichung aller Informationen nach einem bestimmten Schema, das Tatbestände und Argumente stets in der gleichen Gliederung darstellt, könnte seine Arbeitslast vermindern. Assistenten können sein Material aufbereiten. Der vorzügliche wissenschaftliche Hilfsdienst bemüht sich nach Kräften, die Abgeordneten zu unterstützen. Verbesserungen sind möglich, haben jedoch ihre Grenzen. Ein Wirtschaftsführer kann nach Be-

lieben Aufgaben delegieren, ein Abgeordneter nicht. Seine persönliche Arbeitsfähigkeit bleibt der engste Querschnitt.

Eine Entlastung würde auch eine Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre bringen. Der produktive Zeitraum zwischen dem Beginn der Gesetzgebungstätigkeit und der Flut der Gesetze zum Schluß der Periode würde sich verlängern.

Auch bei großzügigem Ausbau aller Hilfsmöglichkeiten ist jedoch der Abgeordnete physisch außerstande, sich auf die 30—40 oder gar 65 Tagesordnungspunkte einer einzigen Bundestagssitzung vorzubereiten, zu denen er gemäß der Verfassungstheorie verantwortlich Stellung nehmen soll, stets namentlich, sobald die neuen Abstimmungsmaschinen installiert sind.

Das führt zu einem gefährlichen Scheinparlamentarismus, zu einem Abstimmungsverhalten, das nicht auf eigenem Urteil, sondern auf einer Art von Kameraderie beruht. Nun ist nichts dagegen einzuwenden, daß der Abgeordnete einem fachkundigen Kollegen vertraut, der Landwirt dem Spezialisten für Beamtenfragen, der Beamte dem Spezialisten für den Butterberg. Wenn es hier zu kurzen informierenden Gesprächen kommt, so kann ein erfahrener, menschenkundiger Abgeordneter seine Entscheidung durchaus nach dem Urteil

eines vertrauenswürdigen fachkundigen Kollegen richten. Die Überlastung läßt jedoch in vielen Fällen nicht einmal für solche Gespräche die notwendige Zeit. Um die Maschine der Gesetzgebung in Gang zu halten, muß sich der Abgeordnete auf seine Spezialgebiete zurückziehen. Im einen oder anderen Falle kann er vielleicht auch einmal ein Gesetz intensiv bearbeiten, das außerhalb seines normalen Arbeitsbereiches liegt. Aber zumeist muß er sich dazu entschließen, auch ohne tragfähige Sachkenntnis in dieser oder jener Weise abzustimmen, nach bestem Wissen und Gewissen, wie die gängige Formel lautet. Oft genug ist jedoch das Gewissen ebenso schlecht wie das Wissen. Das ist kein Problem des Fraktionszwanges. Eine Abstimmung ohne Sachkenntnis, der Fraktion folgend, ist ebenso bedenklich wie eine Abstimmung ohne eigene Sachkenntnis, die von der Fraktionslinie abweicht. Die meisten Abgeordneten sehen die Gefahren dieses Scheinparlamentarismus kaum noch, weil sie ihn täglich praktizieren. Aber das geringe Ansehen, daß der Parlamentarismus bei unserer Jugend genießt, die Schockwirkung, die ein Besuch der Plenarsitzung bei manchen Besuchergruppen hervorruft, sollte uns zu denken geben.

Auf die Dauer kann der Parlamentarismus nur überleben, wenn er die Aufgaben des einzelnen Parlamentariers auf dessen Arbeitsfähigkeit begrenzt.

Das Parlament

Die repräsentative Demokratie, die die Entscheidung vom Volk auf ein gewähltes Parlament verlagert, ist ein Prozeß, der die Meinungen mit Sachverstand anreichern und zugleich die Emotionen verdünnen soll.

Unser Parlamentssystem hat im Grunde die englische Praxis aus der Mitte des 17. Jahrhunderts, mehr als 300 Jahre zurück, ziemlich unverändert übernommen. Die Aufgaben des Parlaments haben sich gründlich verändert und riesig erweitert. Unser System nimmt davon keine Notiz. Der englische Abgeordnete aus der Zeit Oliver Cromwells kannte die Probleme, über die er abstimmte: über Steuern, die in seinem Wahlkreis aufzubringen waren; über die Soldaten, die er zu stellen hatte; über die Absetzung oder auch die Hinrichtung eines Königs; über das Vertrauen oder das Mißtrauen zu einer Regierung. Seine Entscheidung lag

im Rahmen seiner eigenen Kenntnisse. Entscheidung und Entscheidungsfähigkeit entsprachen einander. Der Bundestag fordert dagegen vom Abgeordneten Entscheidungen weit über den Bereich seiner Entscheidungsfähigkeit hinaus. Das muß abgestellt werden. Welche Entscheidungen kann man billigerweise von einem Abgeordneten erwarten?

Er kann den Bundeskanzler wählen. Jeder einzelne Abgeordnete kennt die Kandidaten und kann deshalb eine fundierte Entscheidung treffen.

Der Bundestag kann ferner über den Haushalt beschließen. Dazu braucht der einzelne Abgeordnete nicht alle Zahlen dieses Mammutwerkes zu übersehen: 3300 Seiten. Aber er kann sich ein Bild darüber machen, wie die Gesamtsumme der Einnahmen auf die großen Blöcke der Ausgaben verteilt werden soll: auf Sozial-

wesen und Verteidigung, auf Bildung und Landwirtschaft, auf Beamtengehälter und Weltraumraketen. Wenn er die Verantwortung für die großen Grundlinien der Ausgabenpolitik übernimmt, kann er die Entscheidung über die Verteilung im einzelnen getrost den fachkundigen Kollegen des Haushaltsausschusses überlassen. Die Verteilungsfunktion des Haushaltsausschusses, der die Last für die Finanzverantwortung trägt, ist jedem Wähler anschaulich. Art. 110 (1) schreibt vor, daß der Haushaltsplan Einnahmen und Ausgaben auszugleichen hat. Das führt zu einer automatischen Selbstkontrolle: wenn der Haushaltsausschuß für einen bestimmten Zweck zusätzliche Mittel bereitstellen will, muß er eine andere Position um den gleichen Betrag kürzen.

Der Haushaltsmechanismus ist also heute noch voll funktionsfähig. Hier ist auch am ehesten eine weitere Entlastung der Abgeordneten möglich. Jedes Mitglied des Haushaltsausschusses sollte nicht nur einen, sondern mehrere Assistenten haben, die für ihn die Teile des Haushaltsplanes bearbeiten müßten, für die er als Berichterstatter fungiert.

Das Plenum ist ferner der großen Gesetzgebung gewachsen, etwa der Aufgabe, ein neues Strafrecht zu schaffen. Darüber wird jahrelang diskutiert. Jeder Abgeordnete kann sich in Ruhe unterrichten.

Das gleiche gilt für ein neues Aktiengesetz, selbstverständlich auch für eine neue Bundesverfassung, kurz alle Gesetze, die sich in den gängigen Taschenausgaben des Juristen finden.

Die Problematik beginnt bei den Spezialgesetzen. Dazu gehören einmal die Gesetze spezieller Lebensbereiche, Gesetze von der Art des Gesetzes über das Schornsteinfegerwesen; ferner die Gesetze, die Geld unter die Bürger verteilen, z. B. die Subventionsgesetze, die diesen oder jenen Zweck in der Wirtschaft oder der Landwirtschaft mit Geldzuwendungen fördern. Dazu zählen aber auch die zahlreichen Sondergesetze für bestimmte Bevölkerungsgruppen, für die Lastenausgleichsberechtigten, für die Kriegsgefangenen, Zuwendungen, die in kürzeren oder längeren Zeitabständen vergrößert und zugleich immer mehr verfeinert werden. Dieser Gesetzgebung ist der einzelne Abgeordnete offensichtlich nicht gewachsen. Wenn es immer tiefer in die Einzelheiten hineingeht, wird die Grenze seiner Aufnahmefähigkeit bald überschritten.

Otto Schmidt, der erfahrene und kenntnisreiche Vorsitzende des Finanzausschusses, ein Mann von unbestrittener Autorität und Integrität, hat in einer seiner Ausschusssitzungen gelegentlich einmal scherzhaft gesagt, er schlug vor, eine offensichtlich unbedeutende Frage, die sich nur durch eine zeitraubende Behandlung im Ausschuß hätte aufklären lassen, aus dem Bereiche des Wissens in den Bereich des Glaubens zu versetzen, im Vertrauen auf die Erklärung eines bewährten Beamten. Ein solches Vertrauen in qualifizierte Ministerialbeamte ist fast immer gerechtfertigt.

Aber gelegentlich verursacht auch die Tatsache, daß kein einziger Abgeordneter die Konsequenzen eines Gesetzes übersieht, schlimme Mißgriffe. Wohl niemand im Bundestag wußte, daß das siebente Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes vom 9. 9. 1965 eine Entschädigung für eine nicht ausgeübte Professorentätigkeit einfach mit den Bezügen des Bundestagspräsidenten kumulierte (wenn diese Bezüge rechtlich wie Beamtenbezüge zu behandeln gewesen wären, hätte man sie auf die Entschädigung anrechnen müssen). Die Entschädigung, die dann zum Sturz des im übrigen so verdienten Bundestagspräsidenten Eugen Gerstenmaier führte, ist ohne Zweifel ordnungsgemäß festgesetzt worden. Zweifelhafte kann nur sein, ob das Gesetz zweckmäßig war, das übrigens mit Sicherheit keine „lex Gerstenmaier“ gewesen ist.

Unser Verfahren der Gesetzgebung ist für solche Spezialgesetze ungeeignet, weil es den Abgeordneten mit einer Verantwortung belastet, die er vernünftigerweise nicht tragen kann. Hier muß Abhilfe geschaffen werden. Dafür gibt es mehrere Möglichkeiten.

Die italienische Verfassung sieht die Möglichkeit vor, daß das Plenum Gesetzgebungsbefugnisse auf die Ausschüsse delegiert. Ob das zweckmäßig ist, bleibt zweifelhaft. Aber es gäbe andere Lösungen.

Der Bundestag könnte ein besonderes Gesetzgebungsverfahren entwickeln, das die Verantwortung in solchen Fällen nicht dem Plenum zuschiebt, sondern einer namentlich bezeichneten Gruppe von Abgeordneten. Dafür gibt es Vorbilder. Die Untersuchungsausschüsse (Artikel 44) prüfen einen strittigen Fall und erstatten darüber dem Plenum einen Bericht, wobei es zu einem Mehrheits- und einem Minderheitsbericht kommen kann. Die Verantwortung

für den Bericht im einzelnen liegt nur bei den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses.

Der Bundestag trägt die Verantwortung nur für Annahme oder Ablehnung des Ausschuß-Antrages, was praktisch auf die Alternative zwischen Annahme oder Ablehnung des Ausschuß-Berichtes herauskommt.

Wenn man diesen Gedanken abwandelt, könnte man etwa folgende Bestimmung in die Bundesverfassung einfügen:

„Der Bundestag kann beschließen, einen Gesetzesvorschlag auf den Weg der Fachgesetzgebung zu verweisen. Dies ist nicht zulässig, wenn soviele Abgeordnete widersprechen, wie zur Bildung einer Fraktion erforderlich sind.“

Das würde die Minderheit wirksam schützen und verhindern, daß aus politischen Gründen ein bestimmtes wichtiges Thema der ordentlichen Gesetzgebung entzogen wird. Aber aller Wahrscheinlichkeit nach würden sich keine Schwierigkeiten ergeben, ein Gesetz über das Schornsteinfegerwesen in diesen Spezialweg zu verweisen, einen Regierungsentwurf ebenso wie einen Initiativantrag.

Für jedes Gesetz, das der Fachgesetzgebung überwiesen wird, wäre ein besonderer Ausschuß zu bilden, nach dem Vorbild der Untersuchungsausschüsse; alle Fraktionen wären zu beteiligen. Die Größe könnte sich nach der Bedeutung des Gegenstandes richten. Im allgemeinen sollte mit sieben bis dreizehn Mitgliedern auszukommen sein. Dieser Ausschuß hätte das Gesetz zu prüfen und darüber zu beschließen, nach Möglichkeit einstimmig. Aber Mehrheits- und Minderheitsvoten, alle namentlich bezeichnet, sollten zulässig sein. Dieser Bericht ginge dann ans Plenum. Das Plenum hätte zwei Möglichkeiten: es könnte den Bericht zustimmend zur Kenntnis nehmen und damit den Vorschlag des Ausschusses mit Gesetzeskraft ratifizieren, oder es könnte statt dessen beschließen, diesen Gesetzesvorschlag doch noch in die ordentliche Gesetzgebung zu überführen.

Dieser Vorschlag bedeutet in der Sache für viele Fachgesetze nichts anderes als eine Kodifizierung des heutigen Zustandes, in dem solche Fachgesetze auch nur von wenigen Spezialisten behandelt werden, meist in der Größenordnung sieben bis dreizehn. Der Bundestag nimmt solche Fachgesetze oft ohne Debatte in zweiter und dritter Lesung an, in wenigen Minuten. Das neue Verfahren hätte jedoch den Vorteil, daß es die Verantwortung sichtbar macht, die heute ganz undurchsichtig ist. Der

Abgeordnete sieht, wer den Bericht unterschrieben hat. Wenn diese Kollegen sich einstimmig für eine bestimmte Regelung aussprechen, so ist das für ihn ein weit stärkeres Argument als der heute übliche Ausschußbericht, der über die Zusammensetzung der Beschlußmehrheit im Ausschuß nichts aussagt. Möglicherweise sind sowohl der Vorsitzende als auch der Berichtersteller, deren Namen unter dem Bericht stehen, beide überstimmt worden. Möglicherweise haben die Mehrheiten bei den einzelnen Paragraphen, die an verschiedenen Sitzungstagen behandelt worden sind, stark gewechselt. Der Abgeordnete, der mit der Materie nicht vertraut ist, weiß also heute überhaupt nicht, wieviel Vertrauen die Vorschläge des Ausschusses verdienen.

Das vorgeschlagene neue Verfahren ist nicht so ungewöhnlich, wie es auf den ersten Blick scheinen könnte. Der Bundestag kennt heute schon Rechtsvorschriften, die er durch bloße Untätigkeit endgültig in Kraft setzt. Zollvorschriften gelten als bestätigt, wenn sie nicht binnen drei Monaten vom Bundestag widerrufen werden. In England kann die Regierung Verordnungen (orders) auf den Tisch des Hauses legen. Sie gelten als genehmigt, sofern nicht ein Abgeordneter die Behandlung im Unterhaus fordert. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat einmal eine ganze Serie von Verordnungen, deren Gültigkeit durch die enge Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 des Grundgesetzes zweifelhaft geworden war, als Gesetze bestätigt. Es ist also keineswegs notwendig, für jedes Gesetz den gesamten komplizierten Mechanismus voll in Bewegung zu setzen.

Das Verfahren der Fachgesetzgebung stößt allerdings auf Schwierigkeiten, sobald es sich darum handelt, Geld zu verteilen. Schon heute drängen sich die Abgeordneten in die Fachausschüsse ihrer beruflichen Herkunft, die Landwirte in den Ausschuß für Landwirtschaft, die Beamten in den Innenausschuß (der in der letzten Legislaturperiode zu mehr als 70 % aus Beamten bestand). Hier wäre eine weitere Vorkehrung notwendig. Bevor Geld verteilt werden kann, müßte festgelegt werden, wieviel Geld verteilt werden darf. Im Bundestag läuft das Verfahren genau umgekehrt. Die Finanzbelastung, die sich aus der Regierungsvorlage ergäbe, wird von den Ausschüssen regelmäßig beträchtlich in die Höhe getrieben. Für das Plenum ist es dann sehr schwer, in den meisten Fällen überhaupt unmöglich, die Ausschußbeschlüsse in einer sinnvollen Verteilung

der Kürzungen auf die Summe zurückzuschneiden, die die Regierungsvorlage für diesen Zweck vorsah.

Jede Verteilung von Geld sollte vernünftigerweise von der Feststellung ausgehen, wieviel Geld zur Verteilung zur Verfügung steht. Da das Geld niemals für alle Wünsche reicht, auch in den Zeiten höchster Konjunktur nicht, muß man stets die verschiedenen Vorhaben nebeneinanderstellen und sich dann vorab ein Bild darüber machen, wie man die verschiedenen, sämtlich wünschenswerten Zwecke dotieren will. Wie der Geldstrom verteilt werden soll, kann jedoch nicht der einzelne Fachausschuß entscheiden, der seine Angelegenheiten naturgemäß als die wichtigsten ansieht, sondern nur das Plenum. Mit anderen Worten: Der Beschluß über Finanzvorlagen, die Geld kosten, sollte von der vorherigen Bewilligung der notwendigen Haushaltsmittel abhängig sein. Dieser Vorschlag erregt bei den Gruppen, die für ihre speziellen Interessen fürchten, naturgemäß Widerstand. Es ist aber keineswegs revolutionär. In England dürfen Abgeordnete Anträge, die zu Ausgabenerhöhungen führen, nur dann stellen, wenn die Regierung zustimmt. Auch bei der Debatte über den Haushaltsplan können ohne Zustimmung der Regierung nur Anträge auf Senkung gestellt werden; für die Haushaltsdebatten stehen dort

alljährlich überhaupt nur 26 Tage zur Verfügung.

Demgemäß sollte ein neuer Artikel in die Verfassung eingeführt werden, etwa mit folgenden Worten:

„Gesetzesentwürfe, die zu einer Mehrbelastung des Haushalts führen, dürfen erst dann verabschiedet werden, wenn ein Haushaltsplan (ordentlicher Haushaltsplan oder Nachtragshaushaltsplan) die erforderlichen Summen bereitgestellt hat. Soweit Gesetze eine Belastung nur für künftige Haushaltspläne zur Folge haben, dürfen sie erst verabschiedet werden, wenn der Haushaltsausschuß bestätigt hat, daß die erforderlichen Mittel voraussichtlich bereitstehen. In diesem Rahmen müssen sich die Gesetzesvorschläge halten. Bei Streit über die Höhe der Belastung, die aus einem Gesetz zu erwarten ist, bleibt die Schätzung des Haushaltsausschusses maßgebend. Diese Vorschriften gelten auch für das Verfahren der Fachgesetzgebung.“

Auf diese Weise könnten auch die Spezialgesetze, die zusätzliche Ausgaben mit sich bringen, im Wege der Fachgesetzgebung vereinfacht verabschiedet werden. Das ist unbedenklich, wenn sich die Vorschläge in dem Rahmen halten, den das Plenum vorab bei der Geldzuweisung gezogen hat.

Ein Wirtschafts- und Sozialrat

Wer seine Überlastung beklagt, ist trotzdem meist wenig bereit, Aufgaben abzugeben. So verhält sich auch der Bundestag, wenn man ihm vorschlägt, einen Wirtschafts- und Sozialrat zu schaffen. Für eine solche Einrichtung gibt es eine Reihe von Vorbildern. Die Weimarer Republik hatte seit 1920 den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat mit 326 Mitgliedern, je 128 Arbeitgeber und Arbeitnehmer und 70 „Sonstige“. Dieses Gremium erwies sich wegen seiner Größe nur als beschränkt arbeitsfähig. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat hat jedoch in einigen seiner Ausschüsse eine nützliche Arbeit geleistet und schwierige Tatbestände, z. B. im Kartellwesen, dem Gesetzgeber verständlich gemacht.

Bei der EG-Kommission arbeiten der Beratende Ausschuß der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit 51 Mitgliedern (je ein Drittel Produzenten, Arbeitnehmer und Verbraucher) sowie der Gemeinsame Wirt-

schafts- und Sozialausschuß der Europäischen Wirtschafts- und der Atomgemeinschaft mit 101 Mitgliedern (27 Arbeitgeber, 33 Arbeitnehmer und 41 Vertreter der Allgemeininteressen). Beide Ausschüsse haben sich bewährt. Die Mitglieder zeichnen sich durch ein hohes Maß von Sachkunde aus. Die ständige Zusammenarbeit zwischen den führenden Sprechern der verschiedenen Lebensbereiche hat ein sachlich fruchtbares Verhandlungsklima entstehen lassen.

Die französische Verfassung vom 4. Oktober 1958 hat ihrem Wirtschafts- und Sozialrat einen besonderen Abschnitt gewidmet. Er soll den öffentlichen Gewalten beratend zur Seite stehen. Die 205 Mitglieder kommen aus den verschiedenen ständischen Gruppen Frankreichs und der überseeischen Gebiete.

In einem Wirtschafts- und Sozialrat findet der Sachverstand bessere Arbeitsbedingungen als in einem politischen Parlament, in dem die

drängenden politisch-taktischen Aufgaben des Tages den Vorrang beanspruchen. Auch im Parlament gibt es viel Sachverstand. Energi-sche und intelligente Abgeordnete arbeiten sich rasch auch in völlig fremde Arbeitsgebiete ein. Das beweist der Haushaltsausschuß. Von seinen Mitgliedern, die ihre Sache im ganzen vorzüglich machen, sind nur wenige Verwaltungsexperten. Neben acht Beamten und neun Angestellten fanden sich dort in der fünften Legislaturperiode vier Landwirte, ein selbständiger Kaufmann, ein Zeitungsverleger, ein Diözesansekretär, zwei Rechtsanwälte, ein Arzt, ein Zahnarzt, ein Architekt und ein Journalist.

Franz Josef Strauß, von Hause aus Philologe, war unbestritten ein sehr tüchtiger Finanzminister. Auch der französische Staatspräsident Pompidou stammt bekanntlich aus dem Stande der Studienräte. Bei jedem echten Politiker liegt das Schwergewicht jedoch nicht in der Facharbeit, sondern in der allgemeinen Politik, die für ihn notwendigerweise zugleich Parteipolitik ist. Die Fachfragen sind deshalb im Kreis der Fachleute besser aufgehoben.

Die Befürchtung, ein Wirtschafts- und Sozialrat könnte die Kompetenzen des Bundestages beschneiden, ist unbegründet. Ein solcher Rat trifft keine Entscheidungen, sondern bildet Meinungen. Das Ergebnis gründlicher Fachberatungen im Wirtschafts- und Sozialrat, vielleicht Mehrheits- und Minderheitsmeinungen, in einem Ausschußbericht intelligent aufbereitet, wäre für den Bundestag eine sicherere Grundlage als die Häufung widersprechender, unvergleichbarer Informationen, durch die er sich heute allzuoft mühsam durcharbeiten muß. Das Europäische Parlament hat in der Tätigkeit des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses niemals eine Beschneidung, sondern stets eine Förderung seiner eigenen Arbeit gesehen.

Der Wirtschafts- und Sozialrat sollte deshalb in einer kommenden Bundesverfassung seinen Platz finden. Wie er im einzelnen zusammenzusetzen wäre, braucht hier nicht erörtert zu werden. Diese Frage wird zwar heftige Kämpfe auslösen, denn jede Gruppe wird darauf drängen, einen möglichst großen Anteil zu erhalten. Das ist aber im Grunde mehr eine Frage des Prestiges als des Einflusses. Der Wirtschafts- und Sozialrat kann seiner Natur nach die Dinge nicht durch Mehrheitsvoten gestalten. Sobald eine Frage streitig wird, muß sie ans Parlament gehen, das sie mit den herkömmlichen Abstimmungsmethoden entscheiden muß. Wenn der

Wirtschafts- und Sozialrat zu einer Einigung kommt, eine ideale Lösung, die weit öfter erreicht wird als man meint, ist das Zahlenverhältnis ohnehin bedeutungslos. Aber auch im Streitfalle kann es nicht auf die Zahl der Stimmen ankommen, ebensowenig wie bei einer Tarifverhandlung. Deren Verlauf wird nicht dadurch beeinflußt, daß die Arbeitgeber fünf Delegierte, die Gewerkschaften dagegen zwanzig entsenden oder umgekehrt. Für den Einfluß zählt nur das Gewicht der Gruppe, nicht die Zahl der Delegierten. Wenn man das bedenkt, wird das Problem der Sitzverteilung vielleicht leichter zu lösen sein.

Für fachliche Einzelfragen, die sich isoliert behandeln lassen, könnte die neue Einrichtung der Enquête-Kommissionen, vom Bundestag im Juni 1969 beschlossen, eine rationelle Bearbeitung liefern. Die Enquête-Kommissionen mischen einige ad hoc berufene Fachleute mit einigen wenigen Abgeordneten (die die Verbindung mit der politischen Realität sichern sollen).

Diese Enquête-Kommissionen unterscheiden sich von den früheren Sachverständigen-Kommissionen (in England Royal-Commission) dadurch, daß sie nicht von der Regierung, sondern vom Parlament eingesetzt werden.

Wenn diese neuen Gremien arbeiten, der Wirtschafts- und Sozialrat als ständige Einrichtung und die Enquête-Kommission von Fall zu Fall, so sollte geprüft werden, ob nicht die zahlreichen sonstigen Beratungsgremien des Bundestages und der Bundesregierung in eine der neuen Formen übergeführt werden sollten. Die Problematik der Arbeit des Sachverständigenrates, bestehend aus fünf Professoren, hat sich in den letzten Jahresberichten gezeigt. Sie enthielten umfangreiches, höchst instruktives Material (das allerdings zumeist vom Statistischen Bundesamt und aus den Ministerien stammte). Die Sachverständigen deuteten dieses Material in einigen Fällen ziemlich eigenwillig. Manche ihrer Prognosen erwiesen sich als falsch. Daraus sollte man ihnen keinen Vorwurf machen. Eine unvollkommene Prognose ist immer noch besser als der Verzicht auf jede Beschäftigung mit der Zukunft. Aber die amtliche Autorität, die einige wenige Spezialisten auf diese Weise erhalten, ist problematisch. Man sollte deshalb diese Aufgaben entweder auf den Wirtschafts- und Sozialrat oder auch auf Enquête-Kommissionen überführen. Beide können die Untersuchungen wesentlich breiter anlegen. Es gibt ja nicht nur fünf Professoren der Volkswirtschaft, sondern mehrere hundert. Ein brei-

ter angelegtes Verfahren könnte alle ihre Meinungen nach dem Gewicht ihrer Argumente fruchtbar machen, unter Vermeidung der „oligopolistischen“ Situation, die wir heute haben.

Auch die wissenschaftlichen Beiräte der Ministerien sind problematisch. Nachdem ein Ministerium mit dieser Einrichtung begonnen hatte, mußten alle übrigen Ministerien folgen. Die Ergebnisse verwirren, weil die Beiräte sich widersprechen. Was der wissenschaftliche Beirat des Finanzministeriums für das einzig richtige hält, wird etwa vom wissenschaftlichen Beirat des Wirtschaftsministeriums wissenschaftlich abgelehnt. Der Abgeordnete, der die sehr unterschiedenen, aber völlig widersprechenden Formulierungen der verschiedenen Beiräte in der Zeitung liest, ist völlig ratlos. Wenn nicht einmal die Wissenschaft einig ist, was soll er dann von der Sache halten?

Die Aufgaben des Gesetzgebers

Die Summe dieser Maßnahmen, mit denen sich das Parlament entlasten könnte, reicht jedoch nicht aus, die Verantwortung des Abgeordneten mit seiner Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen. Dazu muß vielmehr die Legislative entlastet werden.

Die Entwicklung verläuft zur Zeit im entgegengesetzten Sinne. Das Parlament dringt immer tiefer in den Bereich ein, der legitim der Exekutive gehört. Diese Entwicklung empfängt Anstöße von beiden Seiten, von den Parlamentariern wie von der Regierung.

Das Parlament sollte nur die Gesetze beschließen. Die Durchführungsverordnungen sind Sache der Regierung. Darüber ist man sich in der Theorie einig. Aber in der Praxis verlangen die Ausschüsse mehr und mehr, daß die Regierung dem Ausschuß die späteren Durchführungsverordnungen schon zur Kenntnis bringt, bevor das Gesetz beschlossen wird. Der Ausschuß macht dann den Abschluß seiner Beratungen davon abhängig, daß sich die Regierung in diesem oder jenem Punkt, der unbestritten zu ihrer eigenen Zuständigkeit gehört, schon vorweg dem Ausschuß gegenüber endgültig festlegt. In der politischen Wirkung kommt das auf das gleiche hinaus, als ob das Parlament diese Bestimmung ins Gesetz selbst aufnähme.

Der Drang der Parlamentarier, die spätere Verwaltungspraxis möglichst weitgehend schon

Alle diese Gremien sollten deshalb in den Wirtschafts- und Sozialrat überführt werden, der es zu übernehmen hätte, die widersprechenden Meinungen so darzustellen, daß der Abgeordnete sie abzuwägen vermag.

Der Wirtschafts- und Sozialrat bekäme dadurch in gewissem Sinne die Stellung, die der Generalanwalt bei französischen Verwaltungsgerichten und beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat. Er faßt am Ende der Diskussion noch einmal alle Informationen, alle Argumente für und wider zusammen, um den Richtern die verwirrende Fülle des Materials übersichtlich zu unterbreiten.

Eine solche Aufbereitung des Stoffs wäre eine wichtige Verbesserung der Information des Abgeordneten, deren Problematik hier nicht im einzelnen behandelt werden kann.

vorher genau zu fixieren, hat eine Reihe von Gründen. Bei den Länderparlamenten wirkt sich hier ein gewisser Stoffmangel aus. Die großen Gesetze, die jedes Land zu verabschieden hatte, sind erledigt. Was an Breite fehlt, wird durch immer größere Tiefe ausgeglichen, tief in den Bereich der Durchführungsverordnungen und Verwaltungsvorschriften hinein.

Daneben zeigt sich ein zunehmender Hang zum Perfektionismus. Die alten Fachleute des Ausschusses, an Fachkenntnissen jedem Ministerialbeamten ebenbürtig, haben sehr klare Vorstellungen von dem, was sie erreichen möchten. Sie wollen das auch bis in die Ausführungsbestimmungen hinein durchsetzen.

Dazu kommt eine dritte Ursache. Die Interessenverbände, an den Ausführungsbestimmungen oft mehr interessiert als an den Gesetzen, haben auf die Fachleute des Ausschusses zuweilen größeren Einfluß als auf die Beamten der Ministerien. Sie versuchen deshalb, durch einen Beschluß des Ausschusses ihre Vorstellungen gegen unerwünschte Änderungen durch die Beamten zu sichern. Das alles geschieht in vollster Gutgläubigkeit, sowohl bei den Verbänden als auch bei den Abgeordneten, die sich von guten Argumenten überzeugen lassen. Daß sie damit in einen Bereich eindringen, der nicht der ihrige ist, wird ihnen nicht bewußt. So erleben wir in manchen Bereichen eine ungesunde Zementierung von Einzelbe-

stimmungen, die bei veränderter Entwicklung nicht rasch genug geändert werden können. Der Bundestag hätte die neue Bundesärzteordnung, Anfang 1969 verabschiedet, auf wenige Bestimmungen beschränken können. Aber die Abgeordneten verlangten eine genaue Information über alle Zukunftspläne des Ministeriums. Das erschwert späterhin jedes Experiment. Eine Richtlinie kann wesentlich leichter geändert werden als ein Gesetz. Aber das will der Abgeordnete, der seine Vorstellungen verwirklichen möchte, nicht sehen.

Neben diesen Kräften, die vom Parlament in den Bereich der Exekutive eindringen, gibt es Kräfte aus dem Regierungslager, die das noch fördern. Die Regierung will sich gegen politische Kritik schützen. Das erreicht sie am einfachsten, wenn sie ihre Maßnahmen vorweg vom Parlament billigen läßt. Ob die Entscheidung der Bundeswehr für den Flugzeugtyp A oder den Flugzeugtyp B die richtige war, kann später einmal Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen werden. Das hat sich beim Schützenpanzer HS 30 und beim Starfighter gezeigt. Um sich gegen solche Angriffe zu schützen, läßt die Regierung die Verantwortung schon vorher auf die Ausschüsse des Bundestages ab. Sie setzt bereitwillig die Mitglieder des Verteidigungsausschusses in die verschiedenen Flugzeugtypen und läßt ihnen sachverständige Vorträge über die Vorzüge dieses oder jenes Systems halten. Nun arbeitet sich der eine oder andere Abgeordnete sehr intensiv in die Materie ein. Aber neben den Aufgaben im Verteidigungsausschuß hat er auch noch andere Pflichten, im Wahlkreis, in seinem Beruf. Im Vergleich mit den Fachleuten der Ministerien, die sich viele Jahre mit einem schmalen Ausschnitt der Problematik beschäftigen, bleibt er meist ein hoffnungsloser Amateur. Gewiß kann man nicht alle Entscheidungen den Fachleuten überlassen. Das Parlament soll mit ihnen diskutieren, einen Rahmen abstecken. Aber die Entscheidung, ob der Flugzeugtyp A oder der Flugzeugtyp B der geeignetere ist, übersteigt die Leistungsfähigkeit des Abgeordneten, auch wenn die parlamentarischen Spezialisten so etwas ungern hören. Die meisten Abgeordneten, in ein solches Flugzeug gesetzt, können sich doch vernünftigerweise ein Urteil nur über die Güte der Polsterung und die Sicht aus den Fenstern bilden, aber nicht über seine militärische Leistung.

Das Parlament soll sich daher darauf beschränken, die langfristigen politischen Richtlinien zu geben, also etwa darüber zu entscheiden,

inwieweit die Bundeswehr der Verteidigung, inwieweit sie auch dem taktischen Angriff dienen soll, in welchem Verhältnis und mit welchen Waffenarten die Teilstreitkräfte ausgerüstet werden sollen. Aber was dazu im einzelnen zu geschehen hat, sollte vernünftigerweise nur die Exekutive entscheiden, geführt von einem verantwortlichen Minister. Das Parlament sollte also von sich aus die Versuche der Regierung, ihm Mitverantwortung für exekutive Entscheidungen aufzubürden, energisch zurückweisen, so reizvoll es naturgemäß im Einzelfall sein kann, an einer sensationellen Entscheidung über dieses oder jenes Projekt mitzuwirken, bedrängt und hofiert von den Lieferinteressenten.

Ein Parlament, das sich entlasten will, muß es aufgeben, im Bereich der Exekutive mitzureden; es muß auf die Mitarbeit an Durchführungsbestimmungen und die Mitverantwortung für Beschaffungsentscheidungen verzichten. Dieser Rückzug ist auch deshalb geboten, weil sich das Parlament die Möglichkeit späterer Kritik verbaut, wenn es schon vorher mitwirkt. Wenn sich späterhin die Beschaffung des Flugzeugmusters A als Fehler erweist, wie soll das Parlament diese Entscheidung kritisieren, wenn es sie vorher ausdrücklich gebilligt hat? Mit welchem Recht will es späterhin Durchführungsbestimmungen beanstanden, die vorher im Ausschuß bereits allgemeine Zustimmung gefunden hatten?

Wer zur Aktivität neigt, ist ständig versucht, überall mitzureden und mitzugestalten. Jeder von uns erlebt das jeden Tag. Aber dieser Versuchung müssen wir widerstehen. Das Parlament stärkt seine Stellung, wenn es der Regierung den notwendigen Spielraum läßt: wenn es den Beamten die Möglichkeit gibt, die wirksamsten Methoden zur Durchführung des Gesetzes nach eingehendem Studium der Möglichkeiten in eigener Verantwortung auszuarbeiten. Diese Beamten folgen heute allzuoft achselzuckend Wünschen des Ausschusses, die sie für unvernünftig halten, weil sie nicht durch Widerstand das Gesetz zu Fall bringen möchten. Gewiß könnten die Beamten in solchen Fällen ihre Minister mobilisieren, und sie sollten es auch häufiger tun, aber die Überfülle des Stoffs, die Notwendigkeit einer zügigen Behandlung führen immer wieder zu Konzessionen auf dem Wege des geringsten Widerstandes.

Das Parlament kann seine Kontrollaufgaben nur dann erfüllen, wenn es zunächst einmal

unbeteiligt abwartet, wie sich die Maßnahmen der Exekutive bewähren. Wer wirksam kontrollieren will, darf sich nicht in eine Lage bringen, in der er am Ende eigene Fehlleistungen zu verteidigen hat. Das gilt übrigens auch für den Bundesrechnungshof. Wenn die Regierung vorher beim Bundesrechnungshof anfragt, wie er künftige Maßnahmen beurteilen würde, schaltet sie damit seine Kontrollfunktion weit-

gehend aus. Wie soll er späterhin etwas beanstanden, was er vorher ausdrücklich gebilligt hat?

Die Festsetzung einer neuen Grenze zwischen Legislative und Exekutive setzt jedoch nicht nur eine Änderung von Vorschriften, sondern auch eine Änderung der Theorie voraus, unserer Anschauungen von den Aufgaben des Ministers und seiner Verantwortlichkeit.

Ministerverantwortung, Rechtsförmlichkeit und Handlungsspielraum

Nach Art. 65 GG leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich unter eigener Verantwortung. Der Bundestag hat keine Möglichkeiten, ihn politisch zur Verantwortung zu ziehen. Ein Mißtrauensvotum gibt es nur gegen den Bundeskanzler, nicht gegen einen Bundesminister. Dem Bundestag steht es zwar frei, dem Kanzler deshalb das Mißtrauen auszusprechen, weil er an einem mißliebigen Minister festhält. Solange jedoch der Bundestag den Bundeskanzler nicht abberufen will, hat er rechtlich keine Möglichkeit, die Abberufung eines Ministers zu erzwingen.

Konrad Adenauer und Kurt Schumacher, die beiden rivalisierenden Kanzlerkandidaten, hatten 1949 diese Bestimmungen auf ihre Wünsche zugeschnitten. Sie konnten an Bismarck anknüpfen. Nun kann man vernünftigerweise einem Kanzler keinen Minister aufzwingen, mit dem er nicht arbeiten will. Aber muß der Kanzler das Recht haben, dem Bundestag einen Minister aufzuzwingen, den das Parlament ablehnt? Eine solche Bestimmung ist offenbar nicht notwendig. Die Erfahrungen bei der Strauß-Krise haben gezeigt, daß auch ein starker Bundeskanzler einen Minister nicht gegen die entschlossene Ablehnung einer Parlamentsmehrheit halten kann. Daraus sollte die Bundesverfassung Folgerungen ziehen: Der Bundestag sollte die Möglichkeit erhalten, die Abberufung eines einzelnen Ministers zu verlangen.

Eine Verfassung, die allzu viel Verantwortung auf eine Person konzentriert, führt leicht zur Nichtverantwortung. Der Bundeskanzler kann nämlich mit Recht sagen, ihm sei nicht zuzumuten gewesen, sich um alle diese Einzelheiten zu kümmern. Er ist, wie der Abgeordnete Wolfgang Pohle bei der Aufwertungsdebatte im Mai 1969 formulierte, kein „Sachverständi-

ger“ für alle Fachfragen, die Gegenstand politischer Entscheidungen werden.

Aber vom Fachminister wird so viel Sachverstand erwartet, daß er auch für die wichtigeren Einzelentscheidungen seines Ressorts verantwortlich gemacht werden kann, juristisch wie persönlich. Das spricht dafür, jeden einzelnen Minister vom Vertrauen des Bundestages abhängig zu machen. Da sein Nachfolger auch des Vertrauens des Bundeskanzlers bedarf, geht es natürlich nicht an, das Mißtrauensvotum gegen einen Minister nur in der Form der Wahl eines Nachfolgers zuzulassen, wie das beim Bundeskanzler vorgesehen ist (Art. 67 GG). Bei der Abberufung eines einzelnen Ministers kann kein politisch gefährliches Vakuum entstehen. Die Regierung als Ganzes arbeitet ja weiter. Jeder Minister wird nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung durch einen Kollegen vertreten. Im übrigen betreut ein Staatssekretär die laufenden Geschäfte.

Wenn man den Minister in dieser Weise für die Ergebnisse seiner Arbeit politisch verantwortlich machen will, muß man ihm Handlungsspielraum gewähren. Daß der Minister sich im Rahmen der Gesetze halten muß, versteht sich von selbst. Wenn er ein Gesetz verletzt, läßt sich dieser Rechtsbruch niemals damit rechtfertigen, daß das Ergebnis wünschenswert gewesen sei. Man muß jedoch folgende Frage stellen: Soll der Minister bestimmte Ergebnisse erreichen (und dafür verantwortlich gemacht werden) oder hat er nur den Nachweis zu führen, daß er die Richtlinien, die ihm das Parlament in einer wachsenden Zahl von Ordnungsvorschriften in immer stärkerer Detaillierung erteilt, genau durchgeführt hat? Soll der Gesetzgeber in allen Bereichen möglichst viel vorweg ordnen oder soll er sich darauf ausrichten, Mißstände zu verhüten?

Entzündet hat sich der Streit an der konzentrierten Aktion, einer formlosen Veranstaltung, in der Mitglieder der Regierung, voran der Bundeswirtschaftsminister, mit Sprechern der Industrie, des Handels und der Gewerkschaften zusammentreffen, um Informationen auszutauschen und das Verhalten aller Kräfte auf eine einheitliche Ziellinie auszurichten. Das sind dann Gespräche, keine Verwaltungsakte, die mit Rechtsmitteln angreifbar wären. Das Fehlen von Rechtsförmlichkeit, die sich an vorgeschriebene Verfahren hält, die fehlende Möglichkeit, das Verwaltungsgericht oder den Bundesrechnungshof zu mobilisieren, hat dieses Verfahren einigen Verfassungstheoretikern, z. B. Kurt H. Biedenkopf, suspekt erscheinen lassen. Jedoch zu Unrecht.

Die Regierung hat es in jedem Falle in der Hand, den Apparat der Gesetzgebung in Bewegung zu setzen. Dann kann sie im Rahmen der Gesetze der Industrie, dem Handel, den Gewerkschaften Anweisungen erteilen. Das Parlament hat es in jedem Falle in der Hand, durch eine Initiative die Beziehungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft rechtsförmlich zu gestalten. Aber das findet seine Grenzen an den Grundsätzen unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, z. B. der Tarifautonomie. Lohnerhöhungen für Arbeiter des Bundes, der Länder und der Gemeinden haben großen Einfluß auf die Lohnentwicklung und damit auf die Kosten auch der übrigen Wirtschaft, weil sich ein Tarifvertrag nach dem anderen richtet. Aber diese Tarifverträge des öffentlichen Dienstes werden nicht durch gesetzähnliche Staatsakte parlamentarisch gestaltet und kontrolliert, sie sind vielmehr das Ergebnis einer normalen Tarifverhandlung, in welcher der federführende Bundesinnenminister rechtlich keine andere Stellung hat als der Sprecher eines industriellen Arbeitgeberverbandes. Ob der Staat solche Verhandlungen hart oder weich führen will, ob er es vielleicht gar auf einen Streik ankommen lassen soll: diese Frage kann der Minister im großen Rahmen vorher im Bundeskabinett klären. Aber das Parlament kann ihm das Ausmaß der Lohnerhöhung nicht vorschreiben. Solange der Gesetzgeber die Tarifautonomie respektiert, kann die parlamentarische Kontrolle des Innenministers nur eine personale sein: wenn das Parlament mit seinen Leistungen nicht zufrieden ist, kann es auf Ablösung drängen.

In der Politik gibt es also neben dem Bereich der Vorschriften, die bestimmte Vorgänge abstrakt und kontrollierbar regeln, auch einen

Bereich des personalen Wirkens, einen Handlungsspielraum, in dem sich das Verhalten des verantwortlichen Ministers nicht durch Anordnungen vorformen läßt.

Wo liegt die Grenze dieser beiden Bereiche? Der Jurist alter Schule möchte möglichst viel vorweg regeln. Er meint, der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 unseres Grundgesetzes fordere das. Aber dieser Gleichheitsgrundsatz, vom Bundesverfassungsgericht weit ausdehnend interpretiert, betrifft nur die Gleichheit vor dem Gesetz. In dem Raum, der nicht vom Gesetz, sondern vom Handeln bestimmt wird, kann dieser Gleichheitsgrundsatz nicht gelten. Wenn sich der Wirtschaftsminister in den Bergarbeiterstreik einschaltet, so verpflichtet ihn das keineswegs, sich auch in den Streik der Münchener Konditoren einzuschalten. Aber es wäre ebenso abwegig, ihm die Intervention in den Bergarbeiterstreik zu untersagen, weil er nicht in allen Streikfällen intervenieren kann. Weil er die Verantwortung für seine Wirtschaftspolitik und deren Ergebnisse trägt, muß er frei darüber entscheiden, wo, wann und wie er intervenieren will. Sein Verhalten steht unter der parlamentarischen Kontrolle. Das Parlament mag ihn in einer Fragestunde darüber zur Rede stellen, warum er sich in diesen und nicht in jenen Streik eingeschaltet hat. Es kann einer Bundesregierung das Vertrauen entziehen, wenn es deren wirtschaftspolitische Leistungen bemängelt. Aber das Parlament kann nicht als solches im Bergarbeiterstreik intervenieren, solange die Tarifautonomie gilt. Es muß dem Minister Handlungsspielraum lassen. (Die Untätigkeit der Bundes- und Landesminister bei den überraschenden wilden Streiks in Dortmund, Sommer 1969, war schlechte Politik. Konrad Adenauer hätte sich sofort eingeschaltet.) In bestimmten Bereichen läßt sich also der Staatseinfluß nur dann rechtsförmlich gestalten, wenn man tief in unsere Gesellschaftsstruktur eingreift und so geheiligte Vorstellungen wie die Tarifautonomie über Bord wirft. Das will offenbar niemand ernstlich.

In anderen Fällen wäre eine Ausdehnung der Gesetze möglich. Man könnte z. B. anstelle der Selbstbeschränkung der Mineralölindustrie, die auf Zureden des damaligen Wirtschaftsministers Ludwig Erhard freiwillig den Ausbau ihrer Raffineriekapazität verlangsamt hatte, ein Gesetz erlassen, das diesen Ausbau rechtsförmlich, gerichtlich anfechtbar regelt. Halten die Kritiker dieses Selbstbeschränkungsabkommens, die den Mangel der Rechts-

und Justizförmlichkeit beanstandet haben, ernsthaft die Alternative ‚Gesetzgebung‘ für die bessere? Glauben sie, daß ein Ministerialrat eine so schwierige Investitionsplanung besser lenken könnte als die beteiligten Fachleute der Wirtschaft?

Die Argumentation der Regierung ging dahin, bei einer Verschärfung des Wettbewerbsdrucks werde sie mit Maßnahmen der Gesetzgebung vorgehen müssen, die die Mineralölindustrie durch ein volkswirtschaftlich vernünftiges Verhalten abwenden könne. Die Regierung benutzt also den Gesetzgeber als Stock, mit dem sie droht. Darf sie das?

Hier sind die Grundsätze anzuwenden, die seit je für die Auslegung des Begriffs der Nötigung gelten. Es kommt auf die Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck an. Wenn eine legitime Maßnahme angedroht wird (und ein Akt der Gesetzgebung ist seiner Natur nach stets eine legitime Maßnahme), um einen legitimen Zweck zu erreichen, so ist die Verknüpfung von Mittel und Zweck ebenfalls legitim. § 22 GWB, nach dem die Kartellbehörde vor einem Eingreifen zunächst abzumahlen hat, liefert übrigens eine Parallele.

Die Ermächtigung der Exekutive

Wer das Verordnungsrecht der Regierung erweitern will, um das Parlament zu entlasten, steht vor zwei Problemen:

- der Formulierung des Art. 80 GG und
- der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes dazu.

Art. 80 bestimmt, daß ein Gesetz die Bundesregierung, einen Minister oder die Landesregierung ermächtigen kann, Rechtsverordnungen zu erlassen:

„Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden.“

Was heißt das?

Das Bundesverfassungsgericht hatte dazu anfänglich den Grundsatz formuliert, daß sich die Grenzen der Ermächtigung aus dem Gesetz mit einwandfreier Deutlichkeit ergeben müßten. Diese Rechtsprechung wurde später etwas gelockert. Auch für die Auslegung von Ermächtigungsnormen wurden die allgemeinen Auslegungsgrundsätze zugelassen: Es genüge, wenn sich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächti-

Der Einwand, solche Aktionen griffen in die Zuständigkeit des Parlamentes ein, geht fehl. Das Parlament kann sich jederzeit in der Fragestunde über die Vorgänge unterrichten. 26 Abgeordnete können einen Gesetzesvorschlag einbringen, wenn sie eine bessere Lösung wissen. Aber die Abgeordneten machen von dieser Möglichkeit nur wenig Gebrauch. Sie sind ohnehin überlastet und freuen sich, wenn Probleme ohne die Maschinerie der Gesetzgebung gelöst werden. ‚Management by exception‘ nennen das die Amerikaner: Die oberste Instanz des Unternehmens wird erst dann tätig, wenn die Probleme sich nicht auf anderen Ebenen haben lösen können.

Die parlamentarische Kontrolle über die Tätigkeit der Regierung wird nicht dadurch eingeschränkt, daß sich einzelne Aktivitäten der Regierung in den außerparlamentarischen Raum verlagern. Das Parlament kann jederzeit eine Regierung, mit der es nicht zufrieden ist, durch eine andere ersetzen. Es hat wenig Sinn, diese umfassende politische Kontrolle durch ein immer engeres Netz rechts- und justizförmlicher Prozeduren zu ersetzen. Auch heute noch gilt die alte englische Formel: *men not measures*.

aus dem ganzen Gesetz ermitteln lassen (Entscheidungen 8, 307; 15, 160).

In den Einzelfällen hat jedoch das Bundesverfassungsgericht die Grenzen eng gezogen. Die Ermächtigung zur Fixierung von Durchschnittssätzen im Steuerrecht wurde stark eingeschränkt (Entscheidung 10, 2, 56). In der Entscheidung über die Gebührenordnung des Bundeskartellamtes (Entscheidung 20, 271) hat sich das Bundesverfassungsgericht ähnlich kleinlich gezeigt.

Die Bundesregierung, unsicher geworden, veranlaßte daraufhin den Gesetzgeber, im Rahmen des Umsatzausgleichssteuerrechts definierte Einzelsätze für zahllose Waren in das Gesetz hineinzunehmen. Wer den Katalog des 17. Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom 23. November 1966 einmal angesehen hat, sieht sofort, daß er die Abgeordneten überfordert. Dort gab es beispielsweise einen Satz für „Xylenol“, ein Erzeugnis, das in der Sitzung des Finanzausschusses niemand zu beschreiben wußte. Wie erwähnt, entspricht diese Verlagerung von der Exekutive auf den

Gesetzgeber zuweilen auch den Wünschen der Verwaltung, die sich vor der Kritik der Steuerzahler achselzuckend auf die ausdrückliche Fixierung durch das Parlament berufen möchte. Aber diese Praxis ist gleichwohl unerträglich.

Für den Vorschlag, hochkomplizierte spezielle Tatbestände durch Verordnung, nicht durch Gesetz regeln zu lassen, spricht auch folgende Erwägung: Jede Rechtsnorm bedarf der Ausführung und führt damit zu Verwaltungsproblemen. Der Bundestag ist erfahrungsgemäß verwaltungsfremd. Er vermag nicht zu übersehen, welche Komplikationen für die Verwaltung eine harmlos aussehende Änderung des Textes mit sich bringt. Die Ausschußsitzung, in der solche Änderungen oft nach kurzer Debatte unter dem Einfluß politischer Überlegungen beschlossen werden, ist kein günstiger Boden für eine gründliche Behandlung der Verwaltungsfragen.

Das gleiche gilt für andere Spezialentscheidungen, die eine genaue Kenntnis der Verwaltungswirklichkeit voraussetzen. Wenn etwa das 2. Steueränderungsgesetz von 1969 zahlreiche Einzelbegünstigungen regionaler Art enthält, so gibt es immer Streit um die Abgrenzung. Das Ruhrgebiet wird begünstigt, die Stadt Wuppertal am Rande des Ruhrgebietes, vielleicht in einer viel schwierigeren Situation, dagegen nicht. Kann der Gesetzgeber das verantworten?

Die kommende Bundesverfassung muß also die Ermächtigungsvorschrift des Art. 80 GG neu formulieren, auf der ursprünglich liberalen Grundlinie, mit einem ausreichenden, gesicherten Bewegungsspielraum, der solche Verord-

nungen vor kleinlicher Aufhebung durch das Bundesverfassungsgericht schützt. Folgende Formulierung könnte in Betracht kommen:

„Dabei müssen Inhalt und Zweck der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Soweit Grundrechte eingeschränkt werden, muß das Gesetz auch das Ausmaß der Ermächtigung bestimmen.“

Der Bundestag kann eine Verordnung aufheben, wenn sie den Rahmen der Ermächtigung überschreitet. Solange er nicht die Verordnung aufhebt, hat sie Gesetzeskraft. Sie kann gerichtlich nur insoweit angefochten werden, als ein Gesetz gleichen Inhalts angefochten werden könnte.“

Wenn der Bundestag mit dem Inhalt der Verordnung einverstanden ist und das durch Untätigkeit eindeutig zum Ausdruck bringt, welches vernünftige Interesse könnte denn daran bestehen, die Verordnung ausschließlich mit dem rein formalen Argument aufheben zu lassen, ihr Inhalt hätte im Gesetz stehen müssen?

Vorschläge, die Exekutive zu stärken, sind erfahrungsgemäß nicht populär. Unsere Wähler haben mehr Vertrauen zu den Abgeordneten als zu den Beamten. Das ehrt die Abgeordneten. Aber eine Erweiterung bestimmter Einzelvollmachten der Exekutive schwächt das Parlament nicht, sondern verstärkt im Gegenteil seine Stellung. Die Entlastung der Abgeordneten von Detailentscheidungen, die die Regierung weit sachverständiger treffen kann, gibt ihm Raum für seine eigentliche Aufgabe, die politische Führung und die politische Kontrolle der Verwaltung.

Die Aufgaben der Verwaltung

Bismarck hat einmal gesagt, gute Beamte seien wichtiger als gute Gesetze. Das gilt auch heute noch. Der Beamte ist ebenso eine Verkörperung des Staates wie der Abgeordnete und der Richter. Wer die Aufgaben dieser Gruppen voneinander abgrenzen will mit der Forderung einer Selbstbeschränkung und Selbstbescheidung der verschiedenen Kräfte, muß von der Erkenntnis ausgehen, in wie hohem Maße politische Führung und fachlich bestimmte Verwaltung aufeinander angewiesen sind. Er muß sich um Formen bemühen, die eine fruchtbare, vom Mißtrauen befreite Partnerschaft der Legislative und der Exekutive innerhalb der Gesamtheit der planenden, gestaltenden und für-

sorgenden Kräfte begründet. Innerhalb einer solchen Überlegung muß die Aufgabe und die Begrenzung der Verwaltung neu bestimmt werden.

Jeder Einzelfall hat seine Besonderheiten. Der Gesetzgeber ist außerstande, ihnen allen vorweg Rechnung zu tragen. Die unendliche Verfeinerung unserer Gesetzgebung, wie wir sie etwa im Lastenausgleichsrecht erlebt haben, hat sich als Sackgasse erwiesen. Jede Änderung einer Definition, jede Änderung eines Stichtages, die den Kreis der Begünstigten erweitern, verlegt nur eine vorhandene Grenze an eine andere Stelle. Jenseits dieser Grenze gibt es dann neue Härtefälle. Die Verfeine-

rung, die Ungleichheiten beseitigen will, schafft notwendig neue Ungleichheiten.

Das einzelne Gesetz kann den jeweiligen Tatbestand nur unter den speziellen Aspekten dieses Gesetzes behandeln, also im Hinblick auf spezielle Tatbestände und Eigenschaften, mit denen sich dieses Gesetz beschäftigt. In der Wirklichkeit treffen jedoch auf den einzelnen Bürger immer zahlreiche, sehr verschiedenartige Tatbestände zu, die von verschiedenen Gesetzen angesprochen werden. Der Lastenausgleichsberechtigte kann zugleich Bundestagsabgeordneter, Oberbürgermeister und Rechtsanwalt sein, vielleicht außerdem sogar noch Millionär. Dieses Zusammentreffen vieler Tatbestände läßt sich niemals vom Gesetz her befriedigend regeln, sondern immer nur vom Einzelfall aus. Nun soll gewiß der Lastenausgleichsanspruch nicht deshalb verkürzt werden, weil der Berechtigte inzwischen Landgerichtspräsident geworden ist, mit gutem Einkommen. Aber es gibt im Lastenausgleichsrecht zahlreiche Maßnahmen, die als Sozialpolitik begründet worden sind, unter Hinweis auf traurige Fälle sozialer Notlage, denen unter allen Umständen geholfen werden müßte. Abstrakte Definitionen, gesetzestechisch unvermeidlich, führen dann dazu, daß das Gesetz auch solchen Bürgern Ansprüche gewährt, bei denen die soziale Gerechtigkeit, der Ausgangspunkt der Gesetzgebung in einem speziellen Falle, längst auf ganz andere Weise hergestellt ist, etwa durch reichliche Beteiligung an den Früchten eines gewaltigen Wirtschaftswachstums (das ja in erster Linie ein Verdienst der Gesamtheit, nicht ein Verdienst des einzelnen ist; die Vermögenssteigerung der Grundbesitzer zeigt das besonders deutlich).

Die Regelungen, die den Einzelfall ordnen, werden darum am gerechtesten, wenn der Beamte für seine Schlußentscheidung einen ausreichenden Ermessensspielraum besitzt. Wie das Parlament durch Ermächtigung der Regierung entlastet werden sollte, weil sie der Praxis nähersteht, so arbeitet der Verwaltungsbeamte wiederum näher an der Praxis als die Regierung. Er sollte deshalb einen möglichst großen Entscheidungsspielraum erhalten, soweit sich das mit dem Grundsatz der Gleichheit vereinbaren läßt. Die Verfassung sollte dafür Möglichkeiten schaffen. Im einzelnen bedarf das einer gründlichen Prüfung. Wo ein Gesetz dem Bürger Rechtsansprüche einräumt, wird der Spielraum der Verwaltung problematisch, weil die Entscheidung von der Verwaltung auf

die Justiz übergeht. Aber heute schon haben zahlreiche Gesetze in Härtebestimmungen Ermessensspielräume, die sich bewährt haben. Es ist kaum zweckmäßig, das Verhältnis des Bürgers zum Staat, der für ihn sorgen will, völlig in ein System von Rechtsansprüchen zu verwandeln. Die Beschränkung der Gesetze auf politische Leitlinien, die der Verwaltung den notwendigen Spielraum lassen und von den Gerichten nur begrenzt nachgeprüft werden können, hat sich z. B. auch im Bereich der Raumordnung und der Landesplanung bewährt.

Wer sich dafür einsetzt, den Ermessensspielraum der Beamten auszuweiten, muß mit der Feststellung beginnen, daß die Entwicklung hier zur Zeit im entgegengesetzten Sinne verläuft. Ein entschlossener Perfektionismus will, wie erwähnt, immer mehr Einzelheiten durch Gesetz oder Verordnung regeln. Anstelle des Ideals der Einzelgerechtigkeit tritt, wie es Alfred Krause einmal formuliert hat, das Ideal der „Durchschnittsgerechtigkeit“ (was im Einzelfall zu groben Ungerechtigkeiten führen kann). Aber es ist nicht nur die Legislative, die den Aktionsraum der Verwaltung einschränkt. Auch die Justiz erweitert ihren Bereich auf Kosten der Verwaltung, die so in einen Zweifrontenkrieg gerät.

Die Verwaltungsgerichte setzen ihr Ermessen in steigendem Umfang an die Stelle des Ermessens der Verwaltungsbehörden. Dafür ein Beispiel: Berliner Studenten, gegen den Abtransport von Deserteuren protestierend, hatten Anfang August 1969 den Kurfürstendamm besetzt, Kraftwagen angezündet, Fensterscheiben eingeschlagen und zahlreiche Polizeibeamte verletzt. Eine Woche später meldete die Außerparlamentarische Opposition eine Demonstration zum gleichen Thema am gleichen Ort an. Der Polizeipräsident verbot sie, weil er Störungen der öffentlichen Sicherheit befürchtete. Das Verwaltungsgericht hob dieses Verbot auf. Daraufhin fand die Demonstration statt, ohne jeden Zwischenfall.

Man ist geneigt zu sagen: das Ausbleiben von Zwischenfällen beweist doch, daß das Verwaltungsgericht Recht hatte und der Polizeipräsident Unrecht. Aber das ist ein Trugschluß. Ob Gewalt verübt werden soll, beschließt die Demonstrationsleitung, die solche Fragen übrigens sonderbarer Weise in staatseigenen Sälen, den Auditorien der Universität, offen diskutieren darf. Obwohl dort sogar Anweisungen zur Herstellung von Molotow-Cocktails verteilt werden, schreitet die Polizei nicht ein, weil die

Verwaltungsgerichte sie unsicher gemacht haben.

Bei dieser zweiten Demonstration beschloß nun die Demonstrationsleitung aus guten Gründen, sich ruhig zu verhalten, um dadurch die Position der Polizei gegenüber der Position des Gerichts zu schwächen. Der Polizeipräsident wird wenig Lust verspüren, noch einmal ein Verbot auszusprechen, obwohl am nächsten Tag wieder Fensterscheiben zerschlagen wurden, wie es die gequälte Stadt Berlin so oft erlebt hat. Die Ermittlung von Parksündern ist ein weit bequemerer Geschäft als die Auseinandersetzung mit fanatischen Studenten.

Die Frage, ob eine in Zukunft stattfindende Demonstration zu Gewalttätigkeiten führen wird, gehört in den Bereich der Prophetie. Wenn wenige Tage vorher die gleiche Demonstrantengruppe, zum gleichen Thema demonstrierend, am gleichen Ort schwere Gewalttätigkeiten verübt hat, kann niemand der Polizei vorwerfen, daß sie die Demonstration leichtfertig verboten hätte, unter Mißbrauch des polizeilichen Ermessens. Wenn nun in einem solchen Falle ein Verwaltungsgericht seine Prognose über die Zukunft an die Stelle der Prognose des Polizeipräsidenten setzt, so macht sich die Justiz zur Exekutive. Wie weit das geht, hat sich bei den erwähnten Berliner Ereignissen gezeigt. Das Gericht hob nicht nur das Demonstrationsverbot auf, sondern formulierte eigene Auflagen für die Veranstalter folgenden Wortlauts:

„1. Die Demonstration darf nur stattfinden, wenn 100 durch Armbinden gekennzeichnete Ordner eingesetzt werden.

Der Antragsteller hat vor Beginn der Kundgebung vor dem Berliner Bundeshaus bei dem örtlichen Einsatzleiter der Polizei das Vorhandensein eines Ordnungsdienstes nachzuweisen und ihn über die Einzelheiten des Ordnerersatzes zu unterrichten.

2. Der Aufzug und die Kundgebung sind jeweils nur auf einer von der Polizei zu bestimmenden Straßenhälfte der vorgesehenen Straße zulässig.

3. Plakate mit formalbeleidigendem Inhalt dürfen nicht mitgeführt werden.

4. Sitzdemonstrationen dürfen nicht stattfinden.“

Solche Auflagen, vom hohen Richtertisch aus formuliert, können die erstrebte Wirkung nicht erreichen. Eine Gruppe, die gewalttätig werden will, kann selbstverständlich jederzeit hundert der ihrigen mit weißen Armbinden als

„Ordner“ kennzeichnen. Wer gibt jedoch die Gewähr dafür, daß diese selbst ausgewählten Ordner überhaupt die Absicht haben, den friedlichen Verlauf der Demonstration zu sichern? Wenn die Polizei solche Auflagen vorschreibe, würde sie sich lächerlich machen. Nach dem Beschluß des Verwaltungsgerichts blieb ihr nichts anderes übrig, als tatenlos zuzusehen. Die Verwaltungsgerichte erkennen theoretisch an, daß die Verwaltung einen Ermessensspielraum haben müsse. Aber manche Richter geben dem Bürger einen klagbaren Anspruch darauf, daß die Verwaltung ihr Ermessen „richtig“ anwendet, stellen immer genauere Regeln dafür auf und prüfen deren Einhaltung nach.

Tendenzen, die Rechtsförmlichkeit und die Justizkontrolle immer weiter auszudehnen, sind auch anderswo allenthalben sichtbar. Dafür ein weiteres Beispiel. Die Praxis des Bundeskartellamts konzentriert sich in der Bearbeitung der Mißbrauchsfälle nach dem Opportunitätsprinzip auf diejenigen Vorgänge, die es für wirtschaftspolitisch wichtig hält. Wolfgang Lipps (NJW 1969, S. 1879 ff.) hält das für gesetzwidrig und fordert, daß jedermann das Recht haben müsse, durch eine formlose Anzeige ein rechtsförmliches Verfahren zu erzwingen. Dazu müßte das Bundeskartellamt seinen Stab mindestens verdoppeln.

So wird das Ermessen der Verwaltung immer mehr eingeschränkt. Am Ende führt das zwangsläufig zur Leugnung der Existenz eines justizfreien Ermessensraums der Verwaltung überhaupt. Hans Heinrich Rupp hat diesen Schritt getan (NJW 1969 S. 1273 ff.). Wer das Urteil der Verwaltung über die Zweckmäßigkeit einer Maßnahme, Verbot oder Nicht-Verbot einer Demonstration etwa, in jedem Falle dem Urteil des Gerichts unterordnet, sollte daraus Folgerungen ziehen. Wenn die Verwaltung in keinem Falle endgültig entscheiden darf, sollte man ihr Ansehen (und damit das Ansehen des Staates) nicht unnützlich verschleifen. Wenn am Ende das Urteil des Gerichts für die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit maßgebend ist, sollte man das Gericht darüber auch gleich von Anfang an entscheiden lassen. Im Streitfalle sollte die Verwaltung dann die Möglichkeit haben, unter Verzicht auf eigene Entscheidung den Fall sofort dem Gericht vorzulegen. Das wäre dann das Ende der Gewaltenteilung zwischen Justiz und Verwaltung, in deren Namen Rupp der Verwaltung jeden Ermessensspielraum streitig macht. Aber es wäre die ehrlichste Lösung, weil sie wenigstens die

Verantwortung klarstellte. Ein Einschreiten der Justiz beim Ermessensmißbrauch der Verwaltung ist mit der Gewaltenteilung vereinbar, die Versagung jedes Ermessensspielraums dagegen nicht.

Der Ermessensspielraum der Verwaltung bleibt auch dann sinnvoll, wenn die Informationen, die für die Entscheidung des Einzelfalles zur Verfügung stehen, durch einen Ausbau unserer elektronischen Datenverarbeitungsanlagen immer umfangreicher werden. Die Gesetzgebung sollte auf die Existenz von Computern Rücksicht nehmen. Soweit sie Unterscheidungen macht, sollte sie diese so gestalten, daß sie sich möglichst leicht in Datenverarbeitungsanlagen einprogrammieren lassen. Dann wird es Massenverwaltungsakte geben, von Maschinen formuliert, ohne die Unterschrift eines Beamten. Die Steuerverwaltung kennt das bereits, z. B. beim Lohnsteuerjahresausgleich.

Aber die Annahme, daß sich das Leben als eine überschaubare Summe von Tatbeständen darstellen ließe, die man mit den Zahlen 0—9 ausdrücken kann, ist eine Illusion. Der Computer ist als Gedächtnis- und Informationsmaschine dem menschlichen Gehirn überlegen. Aber das menschliche Gehirn ist dafür als Entscheidungsinstrument, das die Faktoren nicht nur schematisch berechnet, sondern individuell bewertet, sehr viel leistungsfähiger als der Computer. Der Mensch bleibt das Maß aller Dinge.

Der Computer soll auch dem Beamten dienen, der sich daraus besser über den Fall unterrichten kann als aus den herkömmlichen Akten. Aber diese besseren Informationen sollten zu einer Erweiterung, nicht zu einer Einengung seines Ermessensspielraums führen. Das würde wiederum die Gesetzgebung entlasten. Nach fachmännischen Schätzungen könnte man die Lastenausgleichsgesetzgebung auf den vierten Teil vermindern, wenn die Lastenausgleichsämter einen Härtefonds von 3 0/0 der insgesamt verfügbaren Mittel erhielten. Das würde zu sehr viel besseren individuellen Entscheidungen führen als der vergebliche Versuch, alles durch den Gesetzgeber ordnen zu lassen. Dieser Ermessensspielraum der Verwaltung sollte im Grundgesetz gegen Übergriffe der Verwaltungsgerichte geschützt werden. Dafür käme etwa folgende Formulierung in Art. 83 in Betracht:

„Die Bundesgesetze haben der Verwaltung einen angemessenen Ermessensspielraum zu belassen. Sie werden von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt, soweit die-

ses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt. Die Gerichte dürfen Ermessensentscheidungen nur aufheben, wenn sie einen Mißbrauch oder eine Überschreitung des Ermessens feststellen.“

Diese Formulierung schützt die legitimen Interessen des einzelnen Bürgers ebenso wie die des Staates.

Eine Entwicklung, die dem Beamten mehr Spielraum gibt, erfordert einen ständigen engen Kontakt der Regierung und ihrer Ministerialbeamten mit den Organen der Gesetzgebung. Das setzt allerdings voraus, daß diese Beamten selbst die notwendige Verwaltungserfahrung besitzen. Wer als Assessor in ein Ministerium einberufen worden ist, ohne jede Anschauung von Verwaltung, produziert schlechte Ministerialerlasse. Eine mindestens fünfjährige Tätigkeit in einem Bereich, in dem jeden Tag Verwaltungsentscheidungen zu fällen sind, sollte deshalb die Voraussetzung für eine Berufung ins Ministerium sein. In den Ausschusssitzungen zeigt sich deutlich die Überlegenheit derjenigen Ministerien, die ihren Nachwuchs aus einem eigenen Unterbau holen können, vor allem des Bundesfinanzministeriums, im Vergleich zu anderen Ministerien, die jungen Nachwuchs anstellen und lebenslang in ihren Ministerien behalten.

Die Entwicklung erfordert aber weiter auch eine bessere Ausbildung, Weiterbildung, Förderung der Beamten. Fachwissen allein reicht nicht aus. Die Qualität der Entscheidung hängt zumindest im gleichen Maße von der Kraft der Persönlichkeit ab. Ausbildung und Weiterbildung dürfen sich deshalb nicht auf die Vermittlung von Fachkenntnissen beschränken. Die Beamten müssen Wirklichkeit und Problematik unseres Staates und unserer Gesellschaft kennenlernen. Gute Beamte müssen frühzeitig gefördert werden durch die Übertragung anderer Aufgabengebiete, um ihre Anschauung abzurunden, durch Lehrgänge, in Sonderfällen auch durch Entsendung ins Ausland oder durch ein Kontaktstudium an einer Hochschule.

Der Ermessensspielraum sollte einen, wenn auch bescheidenen Platz in der Besoldung der Beamten erhalten. Früher gaben einige Verwaltungen tüchtigen Beamten neben dem Gehalt individuelle Leistungsprämien. Wie jeder Personalchef in der Industrie weiß, wirft die Verteilung solcher Leistungsprämien schwierige sachliche und menschliche Probleme auf. Aber sie lassen sich bewältigen. Ein unvollkommenes System von Prämien ist immer noch besser als unsere Gleich-

macherei, die Beamte einer bestimmten Gehaltsstufe grundsätzlich gleich bezahlt und jede finanzielle Berücksichtigung der Leistung ausschließt. Ein Staat, der von seinen Beamten gute Leistungen erwartet, muß sie auch gut behandeln.

Die Beamtenprobleme sind nicht nur Probleme der Rationalisierung unserer Verwaltung. Hier

Der Beamte ist eine der Verkörperungen des Staates. Er mag seine Ansprüche gegen den Staat energisch verfechten, aber er darf sich nicht gegen den Staat stellen, auch dann nicht, wenn er sich zu Recht unbillig behandelt fühlt. Da er zum Staat gehört, ist er von ihm weit abhängiger als etwa ein Industriearbeiter von seinem Unternehmen. Die Stellung des Beamten setzt voraus, daß er diese Abhängigkeit akzeptiert. Wenn er dazu nicht mehr bereit ist, wenn er im Streit um seine Arbeitsbedingungen dieselbe gleichberechtigte Stellung haben will, die der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber in der Wirtschaft besitzt, so wäre das das Ende des bisherigen Beamtenstandes. Die Bereitschaft, auch die Nachteile in Kauf zu nehmen, die die Abhängigkeit des Beamten vom Staat notwendig mit sich bringt, ist gelegentlich in Frage gestellt worden. Wir erinnern uns an Beamte des Flugsicherungsdienstes, aber auch an Richter, die in Einzelfällen ihre Sitzung unterbrochen haben, um gegen ihr angeblich unzureichendes Gehalt zu protestieren. Das kann man sinnvoll nur als Streik definieren. Aber diese Fälle sind vergleichsweise selten. Im ganzen ist das Gefühl der Verbundenheit des Beamten mit dem Staat, das Gefühl, das man früher „Beamtenethos“ nannte, auch heute noch tragfähig. Aber manche der Unterschiede, die früher den Beamten kennzeichneten, ebnen sich allmählich ein. Vorbei sind die Zeiten, in denen sich ein Regierungsreferendar mehr dünkte als ein Großindustrieller. Im Gegenteil: das übertriebene Selbstbewußtsein früherer Beamtengenerationen ist eher in ein Minderwertigkeitsgefühl umgeschlagen.

Viele Aufgaben, die heute erledigt werden, sind normale Geschäfte, die sich von ähnlichen Vorgängen in der Wirtschaft kaum unterscheiden. Innerhalb des öffentlichen Dienstes verwischen sich die Unterschiede zwischen Beamten und Angestellten immer mehr. Auch die Angestellten des öffentlichen Dienstes werden

liegen vielmehr staatspolitische Aufgaben ersten Ranges. Keine Staatsform kann überleben, wenn sie nicht von der Zustimmung der Bürger getragen wird. Das Bild des Bürgers von seinem Staat wird weitgehend von den Beamten geprägt, die dem Bürger gegenüber den Staat verkörpern. Auch aus diesem Grunde sind gute Beamte wichtiger als gute Gesetze.

Der Beamte

nach einer gewissen Zeit unkündbar. Ihre Altersversorgung ist so verbessert worden, daß sie praktisch derjenigen der Beamten gleichwertig ist. Ob die heutige Abgrenzung zwischen den Beamten und den Angestellten des öffentlichen Dienstes, die sich in manchen Fällen nur aus der historischen Entwicklung erklärt, im einzelnen noch sinnvoll ist und so erhalten werden sollte, mag zweifelhaft sein. Die Behandlung dieses Problems setzt eine gründliche Analyse der Funktionen aller Kategorien des öffentlichen Dienstes voraus, die wir bisher noch nicht haben.

Neben der Abgrenzung zwischen den Beamten und den Angestellten im öffentlichen Dienst gibt es jedoch ein anderes Abgrenzungsproblem, zahlenmäßig weniger bedeutsam, aber politisch wichtig: Die Abgrenzung zwischen den politischen Beamten und den Laufbahnbeamten. Es geht um die Frage, in welchem Personenbereich neben der Loyalität zum Staat (die selbstverständlich sein muß) noch eine spezielle Loyalität zu den politischen Anschauungen der jeweils herrschenden Regierung gefordert werden darf. Das ist ein ernstes Problem, das ohne Emotionen und Vorurteile behandelt werden muß. In der früheren deutschen Tradition war ein Ministerium ein neutraler Apparat, der wechselnden Ministern diente. Die Minister kamen und gingen, die Ministerialbeamten, an der Spitze der Staatssekretär, blieben im Amt. Otto Meißner leitete den Apparat des Reichspräsidenten von 1920 bis 1945, unter Ebert, Hindenburg und Hitler. In Frankreich wird dieses System bis heute praktiziert, und auch in den englischen Ministerien gibt es hohe Laufbahnbeamte, die ihr Amt bei einem Regierungswechsel weiter behalten. Dieses System bringt einen neuen Minister in eine schwierige Lage. Er kommt als einzelner in einen fremden Personalkörper hinein, der je nach der Größe des Ministeriums zwischen 50 und 5000 Mitarbeiter zählt. Der Minister kann ohnehin nur einen Teil seiner

Zeit dem Ministerium widmen, weil er die Aufgaben im Kabinett, in der Fraktion, im Parlament, in der Partei, auch im Fernsehen und Rundfunk erfüllen muß. Es ist verständlich, daß er in seinem Ministerium Personen seines persönlichen Vertrauens und seiner politischen Anschauung sehen möchte. Seit einigen Jahren gibt es die Parlamentarischen Staatssekretäre, die der Partei des Ministers angehören. Im Herbst 1969 wechselte die neue Regierung auch die beamteten Staatssekretäre und eine Reihe der Ministerialdirektoren aus, beamtenrechtlich politische Beamte, die jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können.

Der Wunsch der Minister, sich mit Persönlichkeiten ihres besonderen politischen Vertrauens zu umgeben, ist legitim. Wir sollten uns jedoch die Frage stellen, ob es nicht andere, bessere Methoden gibt, als das Auswechseln der sogenannten politischen Beamten.

In der französischen Regierung und in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bringen Minister und Kommissare ein sogenanntes Kabinett mit, meist zwei Kabinettschefs mit einem Stab von drei bis vier Personen, die politisch dem Minister nahestehen, mit dem Minister kommen und mit dem Minister auch das Ministerium wieder verlassen (soweit sie nicht von einem neuen Minister der gleichen politischen Richtung übernommen werden). Diese Stäbe haben sich bewährt. Die Mitglieder dieses „Minister-Kabinetts“ können sich ganz auf die Fragen des Ministeriums konzentrieren und finden sich deshalb sehr viel rascher in die Einzelheiten hinein, als das dem Minister und seinem Parlamentarischen Staatssekretär möglich ist. Sie unterrichten die politische Leitung nicht nur über die Sachprobleme, sondern über die spezielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Ministerialbeamten.

Wenn auf diese Weise die politische Spitze gestärkt wird, könnte auf der anderen Seite die fachliche Ministerialapparatur gestrafft werden. Das erfordert eine Verstärkung der Stellung auch des beamteten Staatssekretärs. Alle Kommunikationen zwischen Fachbereich und politischem Bereich müßten durch seine Hände gehen. Das ist für ihn eine große Belastung. Trotzdem muß man sicherstellen, daß ihn alle entscheidenden Informationen aus dem fachlichen und dem politischen Bereich erreichen. Nur auf diese Weise kann eine einheitliche Führung der Geschäfte gesichert werden. Selbstverständlich müssen die Mitarbeiter des Ministerkabinetts das Recht behalten, sich nach Gutdünken informieren zu können. Es

muß jedoch vermieden werden, daß sich Einflußlinien von einzelnen Ministerialbeamten über einzelne Mitglieder des Ministerkabinetts vorbei am beamteten Staatssekretär bilden. Das Ministerium zerfiele sonst sofort in mehrere konkurrierende Bereiche. Die Erfahrung hat gezeigt, daß gute Staatssekretäre den Gesamtüberblick auch in einem großen Ministerium zuverlässig behalten können. Der beamtete Staatssekretär müßte dann wieder die politisch neutrale Stellung erhalten, die er bis zum Ende der Weimarer Republik hatte. Das gleiche müßte für die Ministerialdirektoren gelten.

Die Beamten sehen solche Vorschläge zum Teil mit Mißtrauen, weil sie eine Einschränkung ihrer eigenen Möglichkeiten, auch ihrer Beförderungsmöglichkeiten fürchten. Vielleicht zum Teil auch deshalb, weil sie gelegentlich Freude am eigenen politischen Spiel gefunden haben. Die unzureichende personelle Besetzung der politischen Spitze hat nämlich nicht selten dazu geführt, daß aktive Ministerialbeamte sich ihre eigenen politischen Verbindungen schafften und zum Teil an ihren Vorgesetzten vorbei mit Hilfe von Parlamentariern Politik aus eigener Verantwortung betrieben, etwa indem sie ohne Wissen ihrer Vorgesetzten einzelnen Abgeordneten ihre, vielleicht von Vorgesetzten mißbilligten Entwürfe zuleiten oder auch für den Abgeordneten Fragen formulieren, die eine Entwicklung in ihrem Sinne in Gang setzten.

Die Bedenken, die die Laufbahnbeamten gegen ein politisches Kabinett des Ministeriums haben könnten, sind jedoch unbegründet, wenn dieses Kabinett erstklassig besetzt wird (was z. B. in Brüssel in vielen Fällen überzeugend gelungen ist). Daß man Leute hoher Qualität auch entsprechend bezahlen muß, liegt auf der Hand. Wenn allerdings der Ehrgeiz eines Mitarbeiters im Ministerkabinett nur dahin geht, möglichst bald Ministerialdirektor zu werden, ist er fehl am Platze. Wer tüchtig ist, findet nach einer Tätigkeit in einem Ministerkabinett späterhin auch eine andere gute Stellung. Eine Beamtenposition soll keineswegs grundsätzlich ausgeschlossen sein. Aber im Ministerkabinett können die Mitarbeiter nur dann fruchtbar wirken, wenn sie nicht auf die Berufung in Beamtenstellen schießen, sondern ihre Tätigkeit rein politisch betrachten.

Der fachliche Charakter des Ministeriums sollte dadurch betont werden, daß man neue Möglichkeiten schafft, Fachleute auch in vorgerückten Jahren in die Beamtenlaufbahn zu berufen,

ohne sie zunächst in die Anfangsstellen der Laufbahn hineinzuzwingen. Hermann Schmitt-Vockenhausen, langjähriger und hochgeschätzter Vorsitzender des Innenausschusses im Deutschen Bundestag, Spezialist für Beamtenprobleme, hat eine solche größere Flexibilität der Berufung zum Beamten befürwortet, jedoch mit Recht gefordert, die Laufbahnbeamten davor zu schützen, daß ein beträchtlicher Teil der begehrten Beförderungsstellen an Außenseiter fällt. Dabei ist auch der Gefahr vorzubeugen, daß Beamtenstellen eine Prämie für verdiente Parteigenossen werden: In jedem Falle sollten überzeugende berufliche Erfolge die Voraussetzung einer späteren Übernahme in den Staatsdienst sein.

Wenn man qualifizierte Leute von außen hereinholt, wie das mit dem zunehmenden Umfang der Fachaufgaben immer mehr notwendig wird, muß man in der Gegenrichtung qualifizierten Beamten die Möglichkeit öffnen, ohne unzumutbare Nachteile eine Position in anderen Bereichen, etwa in der freien Wirtschaft zu suchen. Dazu müßte man ihnen die erdiente Altersversorgung in höherem Maße mitgeben, als das bisher möglich ist. Wenn heute ein Beamter seine Entlassung beantragt, um etwa in der Wirtschaft zu arbeiten, wird er kraft Gesetzes für die Angestelltenversicherung nachversichert, und zwar für die gesamte Zeit des öffentlichen Dienstes. Da es dafür aber Höchstgrenzen gibt, bedeutet das oft einen empfindlichen Verlust. Hier wäre eine liberalere Regelung vorzubereiten.

Entpolitisierung des Beamten heißt nicht, daß man den Beamten die Mitgliedschaft in einer Partei untersagen sollte. Man muß sich darauf verlassen, daß ein Beamter fachlich loyal, verschwiegen und vertrauenswürdig, auch mit einem Minister einer anderen Partei zusammenarbeitet. Das führt zum Problem der Auswahl und Beförderung der Beamten. Wenn man den Beamten als Fachbeamten verstehen will, muß die Auswahl und die Beförderung Sache des beamteten Staatssekretärs sein. Der Minister kann ihm im Einzelfall eine Weisung erteilen. Das sollte aber ein ungewöhnlicher Akt sein und auch vom Minister als ungewöhnlicher Akt empfunden werden. Diese veränderte Philosophie setzt wiederum verschiedene Maßnahmen voraus. Um es deutlich zu machen: Der beamtete Staatssekretär muß notfalls gegen seinen Minister geschützt werden. Das läßt sich am besten dadurch bewerkstelligen, daß man die Personalien von einer gewissen Stufe ab, etwa vom Ministerialrat

ab, einem Bundespersonalamt mitberatend überträgt. Das Bundespersonalamt müßte dem Bundespräsidenten zugeordnet und gegen jeden Parteiproporz geschützt werden. Diesem Bundespersonalamt wäre dann auch der Bundespersonalausschuß zuzuordnen, dessen Zusammensetzung und Befugnisse neu zu überdenken wären. Die heutige Praxis läuft zuweilen darauf hinaus, daß Beamtenverbände im Bundespersonalausschuß darüber mitentscheiden, ob ein Oberst zum General befördert, ob ein Ministerialrat zum Ministerialdirektor ernannt wird. Der gute Wille aller Beteiligten steht außer Zweifel. Trotzdem ist eine so weitgehende Mitwirkung problematisch.

Wer die Organisation des öffentlichen Dienstes von Grund auf neu durchdenken will, kann auch der letzten, oben schon erwähnten Frage nicht ausweichen: Hat die Unterscheidung zwischen Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes heute überhaupt noch einen Sinn? In einigen Verwaltungen, z. B. der Finanzverwaltung, arbeiten Beamte und Angestellte nebeneinander auf den gleichen Dienstposten. Bei einem so nahen Zusammenleben geben die Unterschiede in der Besoldung und der Versorgung immer wieder Anlaß zum Konflikt. Beide Gruppen sind nach einiger Zeit unkündbar. Die Angestellten müssen sich jedoch Abzüge für ihre Altersversorgung gefallen lassen, die Beamten nicht, obwohl die Altersversorgung im Ergebnis nahezu auf das gleiche herauskommt. Schon heute gibt es Verzahnungen: Wenn ein Beamter ausscheidet, erhält er, wie erwähnt, Gutschriften in der Rentenversicherung, wie wenn er ein Angestellter gewesen wäre. Die Frage liegt nahe, ob der verwickelte Buchungsaufwand der Angestelltenversicherung für die Angestellten des öffentlichen Dienstes sich lohnt.

Langfristig führt das zu einer weiteren Frage. Könnte man nicht Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes zu einem öffentlichen Dienst neuer Ordnung zusammenführen? In diesem Rahmen verdient dann auch das Problem der Amtsbezeichnungen einer eingehenden Prüfung. Vom Regierungsrat bis zum Ministerialdirektor gibt es in den Ländern nicht weniger als acht verschiedene Titel. Sollte man dafür nicht neutralere Bezeichnungen einführen, beginnend von der Bezeichnung „Richter“ in der Justiz bis zur Bezeichnung „Sachbearbeiter“ oder „Abteilungsleiter“ in der Verwaltung? Unsere Angestellten des öffentlichen Dienstes führen schon heute keine Amtsbezeichnungen.

Information und Entscheidung

Wer das Parlament dazu bringen will, den Entscheidungsraum von Regierung und Verwaltung zu erweitern, muß es davon überzeugen, daß die Mechanismen dieser Entscheidungen Vertrauen verdienen. Verdienen sie es?

Diese Frage läßt sich nicht leichthin bejahen. Bismarck sah die Kunst des Regierens darin, einen Zipfel vom Mantel Gottes zu ergreifen, der durch die Weltgeschichte rauscht. Intuition, die zum Handeln im rechten Augenblick führte, das war die Grundlage dieser Politik. Intuition ist auch heute noch unentbehrlich. Aber vieles, was sich früher nur mit Intuition bewältigen ließ, ist der rationalen Analyse zugänglich geworden. Heute können wir die wahrscheinlichen Ergebnisse der einen oder der anderen Alternative weit besser vorausberechnen als vor hundert Jahren. Unsere Statistiken, die ergiebiger sind, können von den elektronischen Anlagen in kurzer Zeit auf viele Fragestellungen hin ausgewertet werden. Die Mechanismen der Entscheidung müssen diese Informationsmöglichkeiten optimal nutzen. Ist dieser Zustand in unserer Regierung, in unserer Verwaltung, in unseren Parlamenten erreicht? Durchaus nicht.

Zunächst ist die Aufgabe ungelöst, die Summe aller Informationen, die im amtlichen Bereich verfügbar sind, als eine Einheit zu behandeln und zu verwerten. Das Schlagwort von der Gefährlichkeit der „Datenmonopole“ hat dazu geführt, daß verschiedene Ressorts zur Anlage eigener Datenbanken neigen. Auch das Parlament hat eigene Ansprüche angemeldet. Das kann zu einer kostspieligen und konfliktgeladenen Doppelspurigkeit führen.

Die Sammlung, Speicherung und Verwertung aller Informationen, die sowohl der Legislative wie der Exekutive vorbehaltlos zur Verfügung stehen müssen, ist eine Aufgabe der Verwaltung. Die Legislative bestimmt die Ziele und damit auch die Fragestellungen, die sich mit wechselnden politischen Konstellationen notwendigerweise ändern. Aber die Beantwortung der Fragen sollte bei einem Beamtenkörper liegen, dessen Loyalität gegenüber wechselnden demokratischen Regierungen außer Zweifel steht. Was für die Bearbeitung anderer Verwaltungsaufgaben als selbstverständlich gilt, muß ebenso auch für die Beschaffung von Informationen gelten.

Das riesige Anwachsen der Menge verfügbarer Informationen hat noch zu einem anderen Pro-

blem geführt: zu der paradoxen Lage, daß die gestiegene Informationsmenge nicht zu einer Verbesserung, sondern eher zu einer Verschlechterung des Informationsgrades der Politiker und Beamten führt, soweit es sich um die Information für die einzelne Entscheidung handelt. Das ist ganz natürlich. Bismarck als Außenminister hatte es mit wenigen Großmächten zu tun. Über deren Meinungen und Möglichkeiten wurde er durch amtliche Berichte und persönliche Briefe weniger Botschafter unterrichtet, die er alle gut kannte. Er hatte Zeit, diese Informationen aufmerksam zu studieren. Heute hat es der Außenminister mit mehr als hundert souveränen Staaten zu tun. Vorgänge in Kambodscha oder Tansania können weitreichende Folgen für die Bundesrepublik haben. Da die Aufnahmemöglichkeiten des Gehirns eines Außenministers nicht zu steigern sind, muß bei gleichgebliebener Höchstmenge der möglicherweise aufzunehmenden Information jede Vermehrung der Fragestellungen, zu denen Informationen aufzunehmen sind, notwendigerweise zu einer Verringerung der Informationsmenge zur einzelnen Frage führen.

In dieser Situation gibt es zwei Möglichkeiten der Reaktion. Wer an entscheidender Stelle steht, kann entweder die Zahl der Fragen, mit der er sich beschäftigen will, drastisch beschränken, zugeschnitten auf seine Fähigkeit zu intensiver Bearbeitung, unter Abgabe aller übrigen an untere Ebenen; oder er kann sich für die Erhaltung seines ganzen Entscheidungsbereichs entschließen, mit der notwendigen Folge, daß sein Informationsgrad für die einzelne Frage immer geringer wird. Die subtilen Antworten der Computer werden darum nicht selten zu bedeutungslosen Verzierungen, weil sie von den Entscheidenden gar nicht aufgenommen werden. Er kann dann zwar sagen, daß selbstverständlich auch er einen Computer besitze. Aber im Ergebnis geht die Entscheidung auf das Fingerspitzengefühl über, viel intensiver als zu Bismarcks Zeit.

Die Wirtschaft hat sich durchweg für die erste Alternative entschieden, für die Abgabe von Entscheidungsgewalt nach unten. Das setzt die Führer der großen Unternehmungen in die Lage, die wirklich wichtigen Probleme intensiv zu studieren aufgrund einer umfassenden Information, die intelligent aufbereitet ist für die Aufnahmefähigkeit der speziellen Leser. Die Alternativen, beispielsweise der verschie-

denen Investitionsprojekte, werden mit den Argumenten Für und Gegen nebeneinander gestellt. Dieses Material wird in einem größeren Kreise sehr eingehend, zuweilen tagelang diskutiert, woraus sich neue Fragestellungen und neues Material ergeben. Alle Mitarbeiter werden dazu ermuntert, ihre Meinung zu sagen, auch wenn sie offensichtlich von der augenblicklichen Meinung des Chefs abweichen. Man legt Wert darauf, rückhaltlos und rücksichtslos auf der Basis der menschlichen Gleichberechtigung zu diskutieren. Wenn die Diskussion jedem Teilnehmer, auch dem hartnäckigsten, die Überzeugung gegeben hat, daß er voll zu Wort gekommen ist, fügt er sich am Ende erfahrungsgemäß loyal der Entscheidung und setzt sich von diesem Zeitpunkt an nachdrücklich dafür ein. Dieses System der optimalen Ausnutzung aller erreichbaren Informationen, der offenen Diskussion über die Argumente, bei gleichzeitiger Beschränkung auf die wirklich wichtigen Fälle, in Amerika entwickelt, hat sich inzwischen in der deutschen Wirtschaft mit großem Erfolg durchgesetzt.

Die Politiker neigen dagegen mehr zur zweiten Lösung. Sie können sich nicht von der Vorstellung trennen, daß sie überall mitzureden hätten. Ein Minister, auf einen Vorgang in seinem Ministerium kritisch angesprochen, sagt kaum jemals, mit Entscheidungen dieser Art könne er sich nicht befassen; er habe einen sehr tüchtigen Ministerialdirektor, zu dem er volles Vertrauen habe; er greife in solchen Fällen nur ein, wenn er einen offensichtlichen, politisch unerträglichen Mißgriff feststelle; im übrigen betrachte er sich nicht als Berufungsinstanz gegen seinen Ministerialdirektor. Normalerweise will der Minister vielmehr die Illusion aufrechterhalten, daß er es sei, der alle Fäden in der Hand habe. Noch weniger ist der Bundeskanzler in der Lage, alle Vorgänge der Bundespolitik zu übersehen, und er sollte es auch vernünftigerweise gar nicht versuchen. Der Abgeordnete befindet sich in der gleichen Lage. Weil er in zu vielen Töpfen zugleich rühren, an zu vielen Entscheidungen zugleich teilnehmen will, ist sein Informationsgrad, bezogen auf die einzelne Entscheidung, durchweg unzureichend.

Bei einer Reform der Verfassung kommt es nicht auf die Änderung des Textes, sondern auf die Änderung der Zustände an. Wenn das Parlament Aufgaben an die Regierung abgibt, muß es sicher sein, daß sie dort besser bearbeitet werden. Dazu muß die Regierung ebenso wie das Parlament den Aufgabenbereich

aller Beteiligten, des Bundeskanzlers, der Minister, der Staatssekretäre, der leitenden Beamten so bemessen, daß sich ihr Entscheidungsbereich mit dem Bereich deckt, über den sie sich vollständig informieren können. Die Probleme der Dreipoligkeit von Kanzlerprinzip, Kollegialprinzip im Kabinett und Ressortprinzip sind bisher nur historisch-pragmatisch gelöst. Die Unterschiede des Informationsgrades der Beteiligten, die sich zwangsläufig aus ihrer verschiedenen Situation ergeben, werden nicht ausreichend berücksichtigt. Ein Planungsstab beim Bundeskanzleramt ist an der Arbeit. Aber der Abschied von eingefahrenen Gewohnheiten fällt der Regierung ebenso schwer wie den Abgeordneten.

Die Regierung muß ihre Arbeit im Rahmen ihrer Organisationsgewalt selbst gestalten, den wechselnden Bedürfnissen folgend. Es wäre unsinnig, diese Fragen in der Verfassung zu regeln. Aber die Verfassungsreform setzt die Erwartung voraus, daß sie rationell geregelt werden. Information, Planung und Entscheidung lassen sich nicht voneinander trennen. Eine Planung, von den Fachabteilungen abgetrennt, kann ihre Wirkung nicht entfalten, weil die Ergebnisse ihrer Überlegungen den Entscheidenden nicht intensiv genug erreichen. Erfahrungsgemäß hat nur die eigene Planung die volle Chance, wirksam in die Entscheidung einzugehen, und lohnt nur diejenige Information ihren Aufwand, deren Fragestellungen der Entscheidende ständig mit durchdenkt.

Das Problem der Information taucht noch in zwei weiteren Zusammenhängen auf. Wenn das Parlament wichtige Arbeiten an die Regierung abgibt, muß es gleichwohl den entscheidenden Einfluß auf die politische Gesamtlinie behalten. Wenn im Bereiche der Regierung in zahllosen Einzelentscheidungen alle Weichen so gestellt sind, daß das Parlament die Gesamtrichtung der Politik nicht mehr beeinflussen kann, ist der Parlamentarismus am Ende. Deshalb muß sich das Parlament ständig über alle wichtigen Entwicklungen im Bereich der Exekutive unterrichten, die späterhin die Handlungsfreiheit des Parlaments einschränken könnten. Bei der Fülle des Stoffs ist die Aufgabe, diese Informationen auf die Aufnahmefähigkeit des Abgeordneten zuzuschneiden, sehr schwierig. Im wesentlichen wird es auf eine gute Gliederung ankommen. Der Abgeordnete muß mit einem kurzen Blick erkennen können, welche Fachfragen die Information anspricht. Jede Fraktion müßte dafür sorgen, daß jede dieser Fachfragen von einigen Abgeord-

neten ständig verfolgt wird, um notfalls weitere Informationen einzuholen, das Parlament zu alarmieren oder auch die Entscheidung an das Parlament zu ziehen. Da das Parlament als Gesetzgeber souverän ist, kann es stets eingreifen.

Ein weiterer Aspekt der Verwertung von Informationen liegt in der internen Parteiarbeit. Alle unsere Parteien haben Züge der Honoratiorenvereine des vergangenen Jahrhunderts behalten, die Fontane im „Stechlin“ plastisch beschrieben hat. Keine unserer demokratischen Parteien hat die straffe, beinahe industriell-militärische Organisation erreicht, die die kommunistische Partei in aller Welt auszeichnet. Das gibt unserer Parteiarbeit trotz aller Bemühungen vorzüglicher Geschäftsführer zuweilen einen amateurhaften Charakter. Die Aufgabe der systematischen Verwandlung von Informationen in Planung und Entscheidung ist im Bereich der Parteien noch weniger gelöst als im Bereich der Exekutive. Das hat mehrere Ursachen. Temperamentvolle Politiker sind nicht ohne weiteres bereit, Ratschlägen zu folgen, die sich aus neutraler Auswertung von Informationen ergeben. Man denkt an das alte

Wort: „Die Braut spricht, ratet mir gut, aber ratet mir nicht ab.“ Um diesen Widerstand zu überwinden, muß die Computerbedienung lernen, die riesigen Tabellierungen nicht nur säuberlich zu binden, sondern auf die Aufnahme-fähigkeit des Politikers zu transformieren, aus dem imponierenden Rechenwerk eine übersichtliche Bleistiftnotiz zu machen. Daran fehlt es allenthalben.

Die Politologen, deren Aufgabe die rationelle Politikberatung wäre, sind im ganzen eine Enttäuschung. Sie werden nur auf Kritik hin erzogen. Ihre Professoren befassen sich meist mit speziellen Einzelfragen. Das große Standardwerk über den Bundestag mußte von einem Amerikaner geschrieben werden, Gerhard Loewenberg. Nun ist Kritik gewiß wichtig. Aber nicht die Überlegungen zählen, sondern nur die Resultate. Der Patient interessiert sich wenig für die Diagnose. Er möchte gesund werden und erwartet deshalb vom Arzt eine Therapie. Die Aufgabe, die Analyse in Synthese, in praktikable Aktionsvorschläge zu verwandeln, hat die deutsche Politologie bisher nicht gelöst. Anzeichen der Besserung werden sichtbar.

Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung

Entlastung des Abgeordneten, das ist eine der wichtigsten Aufgaben der Verfassungsreform. Aber es geht nicht darum, ihnen mehr Freizeit zu verschaffen (obwohl mehr Freizeit auch die Qualität der Entscheidungen verbessern würde). Es geht darum, Zeit für eine wichtige Aufgabe des Parlaments bereitzustellen, die in unserem System ständig zu kurz kommt, die Kontrolle. Wie sehr die enge Verbindung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit die Kontrolle der Regierung durch das Parlament erschwert, wurde mehrfach erwähnt.

Wenn jedoch die Parlamentarier mehr Zeit hätten, würden sich auch Abgeordnete aus dem Regierungslager mehr der Kontrolle widmen.

Welche Wirkungen ein Gesetz haben wird, ist bei der Planung niemals vollständig vorauszu-sehen. Bestimmungen, denen der Gesetzgeber großes Gewicht beimaß, stellen sich hinterher zuweilen als bedeutungslos heraus. Die Tatbestände, auf die sie zugeschnitten waren, kommen in der Praxis kaum vor. Wir können

uns nur wünschen, daß die gesamte Notstandsgesetzgebung in diese Kategorie fällt.

Auf der anderen Seite gibt es immer wieder Fälle, in denen beiläufige Halbsätze, ohne viel Überlegung ins Gesetz eingeschoben, überraschend weitreichende Folgen hatten. Plötzlich zeigen sich Schlupflöcher, durch die findige Geschäftemacher der Steuer oder auch findige Jugendliche dem Wehrdienst entgehen können. Wenn die 500 Abgeordneten des deutschen Bundestages ständig die Wirklichkeit beobachteten, um Mißstände aufzuspüren, die Gesetzgebung zu korrigieren, die Verwaltung zu verbessern, dann käme endlich der Kontrollstrom in Bewegung, der als Rückfluß zum Strom der Gesetzgebung gehört.

Die Kontrolltätigkeit soll nicht in den legitimen Bereich der Verwaltung eindringen, um deren Entscheidung zu überprüfen und zu korrigieren, sie soll vielmehr nur Anregungen für eine künftige Gesetzgebung sammeln. Eine produktive Kontrolle dieser Art kostet jedoch Zeit, die der überlastete Abgeordnete heute nicht hat.

Die Forderung nach Demokratisierung von Staat und Gesellschaft

A. Vorbemerkungen

I. Zur Methode

Kommunikation mit dem Ziel der Verständigung setzt Begriffe voraus, über deren Bedeutung und Implikationen Übereinstimmung besteht. Konsensus über ein System von Begriffen, über Sprache also, ist umfassender Konsensus in dem Maße, in dem Sprache ein umfassendes Bezugssystem des Menschen zur Außenwelt begründet, sie also auch verhaltenssteuernde Funktionen ausübt¹⁾. Nicht zufällig beinhaltet Gleichschaltung jeder Art immer auch Sprachregelung (Vorbild: George Orwells ‚Newspeak‘). Die Vorentscheidungen, die in den Begriffen mitenthalten sind, entlasten die Kommunikation; sie erübrigen die dauernde Neubegründung von Aussagen: Kommunikation hat dadurch weitgehend stabilisierenden Charakter.

Kritik aber als Aufkündigung eines vorhandenen Konsensus führt neue Dimensionen gegebener Begriffe und auch völlig neue Begriffe ein. Sie stellt überkommene Begriffsabgrenzungen in Frage und durchbricht die gewohnte Verbindung von Begriffen: Kritik führt eine „neue“ Sprache ein, ja, sie muß dies tun, da sprachimmanent die Kritik nicht hinreichend radikal zu sein vermag. Dies ist besonders deutlich bei Kunstsprachen wie z. B. Newspeak, Kirchenlatein, allen Arten von Parteichinesisch, aber auch Mathematik und Logik²⁾. Wenn Sprache verhaltenssteuernd wirkt, dann kann Kritik die Voraussetzung schaffen, mit der Sprache auch das Verhalten zu ändern: Kritik hat dann verändernden Charakter.

Da aber eine „neue“ Sprache, die in ihren Begriffen ohne Verbindung zur alten stünde, nicht kommunizierbar ist, würden sich Kommunikation und Kritik ausschließen, wenn es nicht gelänge, die Begriffe so neu anzusetzen, daß sie die herrschenden Bedeutungen zwar aufgriffen, zugleich aber über sie hinauszugreifen suchten auf neue Bedeutungsinhalte hin, an denen Kritik ihre Maßstäbe gewinnt. Kommunikation braucht konsentierende Begriffe;

Kritik dissentierende, aber mit dem Ziel eines neuen Konsensus.

In diesem Dilemma läuft Kritik dauernd Gefahr, entweder im Vorgegebenen stecken zu bleiben und damit nur zum Weiterbestehen des kritisierten (schlechten) Ganzen beizutragen, oder aber unverständlich zu werden in der unvermittelten Gegenüberstellung von Vorbefindlichem und Vorgestelltem³⁾. Manifest werden beide Gefahren in der ideologisierenden Gegenüberstellung von konstruktiver und zerstörender Kritik. Diese Neutralisation in den Extremen muß überwunden werden durch die Erkenntnis einer dialektischen Beziehung zwischen beiden, wie sie etwa Senghaas in einem Kürzel ausdrückt: „ohne zersetzende Kritik keine konstruktive Kritik“⁴⁾.

Diese Bedingungen von Kritik muß der methodische Ansatz reflektieren. Die im Thema enthaltenen Begriffe Demokratisierung, Staat und Gesellschaft deuten auf Gegenstände der Sozialwissenschaften hin. Soll an ihnen oder mit ihnen Kritik geübt werden, so sind diese Begriffe selbst zu klären und zu untersuchen auf die ihnen anhaftenden Vorentscheidungen und Implikationen.

Dabei ist Kritik nicht so einseitig zu sehen wie etwa in Poppers Formulierung: „Kontrolle der Vernunft durch die Empirie“; vielmehr scheint das Umgekehrte genauso — und heute drin-

¹⁾ Vgl. Topitsch, Sprachlogische Probleme der sozialwissenschaftlichen Theorienbildung, in: Logik der Sozialwissenschaften, hrsg. von E. Topitsch, Köln u. Berlin 1968⁵, S. 18, und Whorf, Sprache, Denken, Wirklichkeit, Reinbeck 1969⁶, S. 74 ff.

²⁾ „Die Sätze der Logik sind Tautologien“, so Wittgenstein, Tractatus logico-philosophicus, Frankfurt 1969⁸, S. 93 (Satz 6.1).

³⁾ Vgl. Hommes, Herbert Marcuse und die Neue Linke, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/1969, S. 19.

⁴⁾ Senghaas, Apathie oder Aktivität. Zu Etzionis Theorie politischen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift, März 1969, Heft I, S. 122.

gender — zur Kritik zu gehören: Kontrolle der Empirie durch die Vernunft.

Es wird nicht die Triftigkeit empirisch-analytischer Methoden bestritten für das Auffinden von Aussagen, die, weil sie erfolgskontrolliertes Handeln leiten können, „wahr“ sind. Es wird nur bestritten, daß dies die ganze Wahrheit sei. Denn nicht alle Theoreme der Sozialwissenschaften lassen sich „in die formale Sprache eines hypothetisch-deduktiven Zusammenhangs übersetzen; nicht alle sind bruchlos durch empirische Befunde einzulösen — am wenigsten die zentralen“⁵⁾.

Nun ist wesentlich, daß gerade in der Politik- und Rechtswissenschaft nicht-deduzierbare Begriffe nicht die Ausnahme, sondern die Regel sind. So zentrale Begriffe wie Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Herrschaft, Öffentlichkeit oder gar Menschenwürde sind auf direktem Wege empirisch nicht zu erfassen. Wohl ist etwa Freiheit oder Gleichheit auch realisiert in empirischen Tatbeständen, aber eine Argumentation über den jeweiligen Grad der Verwirklichung von Freiheit — also Aussagen über ein Mehr oder Weniger an Freiheit —, die allein sich auf quantitative Befunde stützt, ist bedeutungslos. Denn quantitative Aussagen über Freiheit oder ähnliche zentrale Begriffe werden erst sinnvoll, wenn die Wertentscheidungen, die das System oder die Hierarchie der einzelnen Werte festlegen, mit in die Argumentation einbezogen werden. So ist die Abgrenzung und Gewichtung von Gleichheit und Freiheit — welche für die Ausprägung eines demokratischen Systems konstitutiv ist — notwendig Grundlage und Bezugspunkt jeder quantitativen Aussage über Gleichheit und Freiheit.

Eine Kritik, die den Grad der Verwirklichung von Freiheit oder Gleichheit oder Menschenwürde meint, ist daher zuerst Kritik der Wertentscheidungen, die das Verhältnis dieser Werte untereinander, ihre Prioritäten festlegt; dann folgt eine kritische Analyse der praktischen Relevanz dieser Wertentscheidungen.

An diesem Abgrenzungsprozeß kann exemplarisch verdeutlicht werden, wie für die Analyse die „normativ-deskriptive Doppelfunktion“⁶⁾ zentraler Begriffe der Politik- und Rechtswissenschaften aufgegliedert werden muß in die Quantifizierung des Qualitativen und umge-

kehrt die Qualifizierung empirisch-quantitativer Befunde, damit die in diese Umsetzungsprozesse sich einschleichenden Vorverständnisse und Einstellungen der rationalen Kritik erst zugänglich gemacht werden können⁷⁾.

Realität und Auswirkungen dieser Wertentscheidungen und Vorverständnisse zeigen sich paradigmatisch im Strafprozeß: Empirische Befunde werden gewertet und unter eine Norm — eine vollzogene und eingefrorene Wertung — subsumiert. Erscheint die Subsumtion als möglich, so wird (falls der Täter verantwortlich ist, wobei niemand so recht sagen kann, was Verantwortlichkeit oder Schuld sei⁸⁾) eine Strafe ausgesprochen, also der qualitative Befund in eine quantitative Strafzumessung umgesetzt.

Während nun die Theorie einer „Gleichheit vor dem Gesetz“ und einer „unpolitischen Justiz“ vergleichbare Urteile in vergleichbaren Fällen erwarten läßt, zeigt die Praxis z. B. der politischen Justiz eklatante Unterschiede der Rechtsprechung⁹⁾. Die „kollektiven Befangenheiten“ (R. Schmid), die Vorurteile und Vorverständnisse der Rechtsprechenden¹⁰⁾, die in den politischen Prozessen der Weimarer Republik ebenso unkontrolliert ihre Opfer forderten¹¹⁾ wie heute in den Demonstrantenprozessen¹²⁾: Sie sind nur Beispiele für individuelle und kollektive Einstellungen im Bereich der Erziehung, der Politik oder Wirtschaft, die so lange die Irrationalität der Urteile, Haltungen und Verhaltensweisen verewigen, bis diese Einstellungen selbst — und nicht immer erst

⁷⁾ Vgl. Habermas, *Analytische ...*, a. a. O., S. 303: „Jenes bereits zu Formen der Apperzeption abgelagerte vorklassische Erfahrungswissen, in das jede aktuelle Wahrnehmung von vornherein eingeschmolzen wird, also das Netz von hypothetisch Vorverstandenen und antizipiert Mitgemeinten ...“; vgl. auch Whorf, a. a. O., S. 79 f.

⁸⁾ Vgl. Haddenbrock, *Freiheit und Unfreiheit des Menschen im Aspekt der forensischen Psychiatrie*, in: JZ 69, 121 ff., und Simitis, in der Einleitung zu Friedmann, *Recht und sozialer Wandel*, Frankfurt 1969, S. VI, welcher vom „mehr als dubiosen Begriff des Verschuldens“ spricht, und Friedmann selbst, S. 175 ff.

⁹⁾ Vgl. Wiethölter, *Rechtswissenschaft*, Frankfurt 1968, S. 108.

¹⁰⁾ Vgl. H. E. Wolf, *Soziologie der Vorurteile*, in: *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, hrsg. von R. König, Stuttgart 1969, 2. Bd., S. 915, und F. Sack, *Probleme der Kriminalsoziologie*, ebd., S. 1009.

¹¹⁾ Vgl. E. u. H. Hannover, *Politische Justiz 1918 bis 1933*, und die Zahlen daraus, angeführt bei Wiethölter, a. a. O., S. 108.

¹²⁾ Vgl. P. Handke, *Die Tautologie der Justiz*, in: *Die Zeit* Nr. 46 vom 14. 11. 1969, S. 28 f.

⁵⁾ Habermas, *Analytische Wissenschaftstheorie und Dialektik*, in: *Logik der Sozialwissenschaften*, a. a. O., S. 294.

⁶⁾ Topitsch, *Das Verhältnis zwischen Sozial- und Naturwissenschaften*, in: *Logik ...*, a. a. O., S. 66.

ihre Folgen — rationaler Argumentation zugänglich gemacht werden.

Gerade hier liegt der Kern der „positivistischen Restproblematik bei Popper“ (Habermas). Popper sieht zwar, daß es Festsetzungen (Basissätze) sind, „die über das Schicksal der Theorie entscheiden“¹³⁾, doch eröffnet er keine Möglichkeit, die Vorverständnisse und persönlichen Standards, die in diese Festsetzungen einfließen, einer über empirische Fakten hinausreichenden Kontrolle zu unterziehen¹⁴⁾.

Wie wichtig eine derartige Kontrolle ist, wird beispielsweise an solchen Fragen deutlich: Warum beginnt die formal progressive Besteuerung bei DM 8 009? Warum ist der Tarif ab DM 110 040 jedoch wieder linear (§§ 32 ff. EStG mit Tabellen)¹⁵⁾? Warum wird ein derartiges Steuersystem als „gerecht“, „opfergleich“ oder ähnliches gepriesen? Warum wird Diebstahl mit Gefängnis bis zu fünf Jahren bestraft (§§ 242, 16 StGB) und die Mißhandlung Abhängiger ebenso (§§ 223 b, 16 StGB)? Nach welcher Rationalität muß hier, gemäß dem Grundsatz der „Proportionalität von Verbrechen und Strafe“¹⁶⁾, von quantitativer Gleichheit auf qualitative Gleichheit geschlossen werden; vor allem dann, wenn man bedenkt, daß qualifizierter Diebstahl nach § 243 StGB mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren (!) bestraft wird, besonders schwere Mißhandlung Abhängiger (§ 223 b III StGB) aber „nur“ mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren! Begeht man, wenn man ein Kind halb tot prügelt, halb so viel Unrecht, wie wenn man z. B. eine Votivtafel aus einer Kirche stiehlt¹⁷⁾? Welche Rationalität liegt einem System zugrunde, welches Eigentum massiver schützt als die körperliche Unversehrtheit Abhängiger? Läßt dies nicht Schlüsse auf Eigentums- und Abhängigkeitsverhältnisse zu?

Ist das Ziel der Hochschulbildung die Produktion fungibler Technokraten, wie es der Hochschulgesamtplan (Baden-Württemberg) impli-

¹³⁾ Popper, Logik der Forschung, Tübingen 1969³, S. 73.

¹⁴⁾ Vgl. Habermas, Gegen einen positivistisch halbierten Rationalismus, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 16, 1964, S. 639.

¹⁵⁾ Vgl. auch C. Rothweiler, Steuern nach zweierlei Maß, Sendung des Südfunks 1 am 15. 12. 1969, 21.00 Uhr.

¹⁶⁾ Vgl. Englisch, Einführung in das juristische Denken, Stuttgart 1968⁴, S. 130.

¹⁷⁾ Vgl. BGHSt 21, 64; weitere Beispiele für qualifizierten Diebstahl in jedem Kommentar zum StGB; auch das 1. und 2. StRRG bringt hier kaum Verbesserungen.

INHALT

A. Vorbemerkungen

- I. Zur Methode
- II. Die Fragestellung

B. Bereiche der Demokratisierung

- I. Die Forderung nach Demokratisierung des Demokratie-Modells des Grundgesetzes
 1. Die Idee der Demokratie
 2. Die konkrete Ausformung der Demokratie durch das GG
 - a) Die liberale Tradition
 - b) Das Mißtrauen gegenüber dem Volk
- II. Die Forderung nach Demokratisierung der politischen Demokratiewirklichkeit
 1. Demokratie und Demokratiewirklichkeit
 - a) Der formale Rechtsstaat
 - b) Entpolitisierte Öffentlichkeit
- III. Die Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft
 1. Gesellschaft und Staat
 2. Die Idee der Demokratisierung
 3. Fordert das GG eine Demokratisierung der Gesellschaft?
 4. Demokratische Gesellschaft und politische Demokratie
- IV. Einzelne Bereiche der Gesellschaft
 1. Familie und Schule
 2. Die Universität
 3. Wirtschaft
 4. Andere Bereiche

C. Der Zusammenhang

- I. Demokratisierung als Aufklärung
- II. Demokratisierung als kollektiver Lernprozeß
- III. Demokratisierung als eskalatorische Reform

D. Schlußbemerkungen

ziert, oder ist das Ziel die Heranbildung mündiger Bürger, die lernen, Wissen als Mittel zu betrachten, nicht aber als Endzweck?

Analoge Fragen für jeden behandelten Bereich zu stellen, schien uns die angemessene methodische Leitidee für unsere Untersuchung zu sein, um bereits durch den methodischen Ansatz emanzipatorisches Erkenntnisinteresse zu realisieren.

Um jedoch die Kritik nachvollziehbar zu machen, haben wir versucht, in einem fortschreitenden methodischen Ansatz zuerst immanent-

empirisch zu fragen, was ist und wie das vorfindliche soziale Ganze der demokratischen Idee angenähert werden kann. Dann erst wurde (in einem dialektisch-hermeneutischen Ansatz) gefragt, wodurch das, was ist, bestimmt und strukturiert ist. Voraussetzung dazu war der Versuch eines Verständnisses des Ganzen, um von daher „die Abhängigkeit der Einzelercheinungen von der Totalität“¹⁸⁾ deutlich zu machen.

Die Analyse ist weder bloße Handlungsanweisung noch reine Theorie. Sie versucht, das dia-

lektische Verhältnis so zu gewichten, daß „Theorie zur verändernden, praktischen Produktivkraft“¹⁹⁾ wird, ohne daß nach jeder Äußerung kritischen Denkens gleich die Frage hätte beantwortet werden können, was also zu tun sei. „Jegliche Meditation über die Freiheit verlängert sich in die Konzeption ihrer möglichen Herstellung, solange die Meditation nicht an die praktische Kandare genommen und auf ihr anbefohlene Ergebnisse zugeschnitten wird.“²⁰⁾

II. Die Fragestellung

Demokratisierung von Staat und Gesellschaft — eine prägnantere Formel für die Gesamtheit der aktuellen Bemühungen um Veränderung läßt sich kaum denken. Wie die meisten prägnanten Formeln ist sie inhaltlich nicht allgemeingültig festlegbar, sondern dient als Vehikel, als „Sprachhülle“²¹⁾, den verschiedensten Interessen und Zielen. Daher ist eine einleitende Klärung der Frage erforderlich: Was wird unter „Demokratisierung“ verstanden?

„Demokratisierung“ deutet — als „transitiver Begriff“²²⁾ — auf einen Prozeß hin, heißt also: demokratischer machen. Von daher stellt sich die Frage, was an einer Demokratie demokratischer zu machen ist. Diese scheinbare Ungeheimtheit führt zu einem der zentralen Punkte der neueren Demokratisierungsdiskussion, zu der Erkenntnis nämlich, daß „Demokratie“ kein allgemeingültiger Begriff mehr ist, sondern einen zeitlich und örtlich gebundenen Anspruch bezeichnet²³⁾. Man schränkt Begriff und Realität der Demokratie nicht mehr auf die Staatsformenlehre ein, sondern versteht sie umfassender und zugleich dynamischer als Prozeß, der erst dort zu seiner Vollendung ge-

langt, wo Demokratie im Staat oder in sonstigen Gemeinschaften als Lebensform²⁴⁾ anerkannt wird²⁵⁾. Da es geradezu verwegend wäre, „zu behaupten, daß in irgend einem Lande der Welt die Bürgerrechte für alle bereits effektiv verwirklicht seien“²⁶⁾, ist es plausibel, daß der gegenwärtige Zustand als ein „Stadium im Prozeß der Realisierung von Demokratie“²⁷⁾, als momentaner „Annäherungswert“ bezeichnet werden kann, welcher sicher nicht optimale Ausprägung von Demokratie ist²⁸⁾. Denn die Alternative zur Demokratie könnte eine entwickeltere Demokratie sein, was impliziert, daß Demokratie nichts Wohlerworbenes ist, sondern eine ständige Aufgabe²⁹⁾.

Zum Beispiel ist eine für die Demokratie so fundamentale Institution wie die Wahl weitgehend manipulierbar durch das Wahlsystem. Nur langsam setzt die Wahlforschung zur Analyse jenes Teilbereichs des demokratischen Regierungsprozesses an, in dem Machtbildung, Machtausübung, Machtkontrolle und Macht-

¹⁸⁾ Habermas, *Analytische ...*, a. a. O., S. 296.

¹⁹⁾ Adorno, *Marginalien zu Theorie und Praxis*, in: *Stichworte, Kritische Modelle 2*, Frankfurt 1969, S. 175.

²⁰⁾ Ebenda.

²¹⁾ Hennis, in einem Rundfunkvortrag im Süddeutschen Rundfunk am 30. 7. 1969 über ‚Demokratisierung‘.

²²⁾ Ebenda.

²³⁾ Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, *Kommentar zum GG*, München und Berlin 1959 ff., Art. 20, Rdn. 57; Görnitz, *Demokratie im Wandel*, Köln u. Opladen 1969, S. 13 f.; Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1967³⁾, S. 80; Dahrendorf, *Die angewandte Aufklärung*, Frankfurt 1968, S. 100; Hennis, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Tübingen 1968, S. 5 f.

²⁴⁾ Im Sinne von H. v. Hentig, *Im Sachverstand erstickt die Demokratie*, in: *Die Zeit* Nr. 9 vom 28. 2. 1969, S. 24.

²⁵⁾ Vgl. Wiethölter, *Rechtswissenschaft*, Frankfurt 1968, S. 9.

²⁶⁾ Dahrendorf, *Für eine Erneuerung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1968, S. 83.

²⁷⁾ Habermas, in: Habermas, Friedeburg, Oehler, Weltz, *Student und Politik*, Berlin 1967²⁾, S. 42.

²⁸⁾ So bes. deutlich Agnoli, in: Agnoli-Brückner, *Die Transformation der Demokratie*, Frankfurt 1967, S. 23 in der Gegenüberstellung von einlender und streitbarer Demokratie.

²⁹⁾ Vgl. Greiffenhagen, *Demokratie — auf Korrektur angewiesen*, in: *Evangelische Kommentare*, 1969, S. 326; Scheuner, *Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart*, in: *Festschrift für A. Arndt*, Frankfurt 1969, S. 387.

wechsel sich konzentrieren³⁰). Die Wahlforschung eröffnet Möglichkeiten einer Demokratisierung des Wahlsystems, welches gegenwärtig zwar nicht undemokratisch, sicher aber auch nicht optimal demokratisch ist³¹).

Das Verständnis der Demokratie als Prozeß ist durchaus modern und im Grunde bereits ein Ergebnis der Demokratisierungsdiskussion³²). Denn die Demokratie als Prozeß schließt per definitionem die Fortentwicklung, die Vervollkommnung ein, ihr ist „Demokratisierung“ immanent. Entscheidend ist, daß auch bei diesem Verständnis der Demokratie der Prozeß nur ein potentieller ist, also ausgelöst und verwirklicht werden muß. Demokratisierung bedeutet hier Auslösung und Verwirklichung.

Nur beim traditionellen statischen Demokratie-begriff, der einen gegebenen politischen Zustand für „die Demokratie“ hält, ist „Demokratisierung“ als transitiver Begriff eigentlich berechtigt und bedeutet hier die Einleitung und Verwirklichung eines Prozesses, welcher Verkrustungen und Regression zu überwinden sucht.

Demokratisieren bedeutet also im politischen Bereich: das Vorantreiben der Entwicklung der Demokratie, um eine diagnostizierte Erstar-

rung der Demokratie auf einer bestimmten Stufe zu überwinden.

Wie der Begriff der Demokratie jedoch inhaltlich eine Fülle von Deutungen zuläßt, so lassen sich mit der Forderung nach Demokratisierung eine Fülle von Inhalten verbinden. In der Hauptsache kann man *drei* bestimmte Realisationsbereiche von ‚Demokratisierung‘ unterscheiden: Einmal die Forderung nach einer Demokratisierung des theoretischen *Modells* der parlamentarischen Demokratie des GG (faßbar im Schlagwort des „Antiquierten Grundgesetzes“³³), dann die Forderung einer Demokratisierung der praktizierten politischen *Wirklichkeit* in Richtung auf eine Verwirklichung der Normen des GG (gemäß der berühmten Dichotomie von „Verfassung und Verfassungswirklichkeit“³⁴), und drittens — u. E. dominierend in der aktuellen Diskussion — die Forderung nach einer Demokratisierung der *Gesellschaft*, das heißt der Übertragung demokratischer Prinzipien auf gesellschaftliche Bereiche³⁵).

Diese Dreiteilung ist nur vorläufiges Gliederungsschema; es bleibt zu untersuchen, wie diese drei Stoßrichtungen der Demokratisierung untereinander zusammenhängen.

B. Bereiche der Demokratisierung

I. Die Forderung nach Demokratisierung des Demokratie-modells des GG

1. Die Idee der Demokratie

Demokratie heißt Herrschaft des Volkes. Dies ist ein Widerspruch in sich selbst, denn über wen sollte das Volk herrschen³⁶? Trotzdem spielt diese Verabsolutierung des Begriffs als Identität von Regierten und Regierenden eine dominierende Rolle als Zielvorstellung politischer Organisation von Rousseau über Karl Marx bis zu Carl Schmitt.

Weil die Identität weder herzustellen noch zu wünschen ist, man dagegen den Konflikt gesellschaftlicher Gruppen untereinander und um Herrschaft als Grundmedium des Politischen

begreifen muß — ohne in C. Schmitts Freund-Feind-Schema zu verfallen —, folgt aus der Demokratie als Muster sozialer Konfliktregelung die bedingte Herrschaft der Mehrheit der Aktivbürgerschaft³⁷). Diese formale Bestimmung

³¹) Die Forderung nach einer Demokratisierung des Wahlrechts ist zu speziell, um hier ausführlicher behandelt zu werden, da nur Tendenzen aufgezeigt werden können. Ausführliches vergleichendes Material bei Röhring, *Mit 18 wählen?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33/1969, S. 28 ff.

³²) Vgl. v. Hentig, a. a. O., S. 42.

³³) Nach Lindemann, *Das antiquierte Grundgesetz*, Hamburg 1966.

³⁴) Z. B. Hennis, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, a. a. O.

³⁵) Auf das Verhältnis von Gesellschaft und Staat wird auf S. 40 eingegangen.

³⁶) Vgl. Brinkmann, *Grundrechtskommentar zum GG*, Bonn 1967, Art. 20, Anm. I 1 ba.

³⁷) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 20, Rdn. 49.

³⁰) Vgl. Wiesner, *Problemstellung und Ergebnisse neuerer deutscher Wahlforschung mit besonderer Berücksichtigung der Wahlsystems-simulation*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 35—36/1969, S. 29 (31), und Nohlen/Schultze, *Die Bundestagswahl 1969 in wahlstatistischer Perspektive*, ebd., B 51—52/69, S. 15 ff.

wird ausgefüllt durch das demokratische Prinzip der Herrschaftsausübung: Dieses beruht auf der Freiheit und Gleichheit aller Bürger der Gemeinschaft, wobei die Antagonismen zwischen Freiheit und Gleichheit durch Brüderlichkeit oder (moderner) durch das Sozialstaatsprinzip auszugleichen sind; und es wird charakterisiert einerseits durch die freie und gleiche Mitbestimmung beim „gemeinsamen Lösen gemeinsamer Aufgaben“³⁸⁾ und andererseits durch die freiwillige Unterwerfung unter den Mehrheitsbeschluß.

2. Die konkrete Ausformung der Demokratie durch das GG

Die konkrete Ausformung des demokratischen Herrschaftsmodells durch das GG ist geprägt durch zwei konträre Grundzüge: einmal die liberale Tradition³⁹⁾, nach der z. B. die Grundrechte als Abwehrrechte konstituiert wurden, die dem einzelnen eine staatsfreie Sphäre garantieren sollten, und zum anderen durch ein überwältigendes Mißtrauen gegenüber der politischen Einsicht des Volkes⁴⁰⁾.

Dieses Mißtrauen kam wohl am krassesten zum Ausdruck bei der Schaffung des GG selbst⁴¹⁾, wo die vielbeschworene „verfassungsgebende Gewalt des Volkes“⁴²⁾ sich auf die kleine Oligarchie⁴³⁾ des Parlamentarischen Rates reduzierte, innerhalb dessen wiederum einige Spezialisten des Verfassungsrechts⁴⁴⁾ die Entscheidungen fällten.

Dieses Mißtrauen zeigt sich im GG selbst in einer Fülle von institutionellen Sicherungen gegen eine „allzu demokratische“ Verwirklichung des Volkswillens, z. B. im Fehlen von Volksentscheiden⁴⁵⁾ (mit Ausnahme des belanglosen Art. 29), in der Einrichtung des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 67) und

nicht zuletzt in der komplizierten Prozedur bei der Wahl von Verfassungsrichtern⁴⁶⁾ (Artikel 94 (1),) bei der fast alle beteiligt sind — nur nicht das Volk.

Diese beiden Grundzüge, die liberale Tradition und das Mißtrauen gegenüber dem Volke, kennzeichnen das bundesrepublikanische Modell der Demokratie nur knapp. Sie sind hier jedoch von besonderer Bedeutung, weil gerade sie in der Diskussion um die Demokratisierung des grundgesetzlichen Modells in das Zentrum der Kritik gerückt sind.

a) Die liberale Tradition

Das Verhaftetsein des GG in der liberalen Tradition⁴⁷⁾ (und zwar der von 1848!) wird besonders scharf von Autoren wie Abendroth⁴⁸⁾, Habermas⁴⁹⁾ oder Agnoli⁵⁰⁾ kritisiert, welche — u. E. mit vollem Recht — darauf hinweisen, daß die liberale Verfassung durchsichtig auf die Interessenlage des Besitzbürgertums bezogen ist. Dies wird deutlich z. B. in der Betonung der Privatautonomie, der Vertrags-, Gewerbe- und Eigentumsfreiheit sowie im Erbrecht.

Der Idee der Demokratie wird die Verfassung aber nur dann gerecht, wenn sie die materielle Existenz aller Bürger so weit als gesichert annimmt, daß diese von ihren verbrieften Freiheiten tatsächlich und gleichermaßen Gebrauch machen können⁵¹⁾.

Folgerichtig stellt daher Dürig fest, daß „es eine leere Redensart wäre, dem Menschen die Entfaltungsfreiheit seiner sittlichen Persönlichkeit zu versprechen, ohne ihm gleichzeitig auch die ökonomische Entfaltungsfreiheit zuzusichern“⁵²⁾. Inwieweit die ökonomische Entfaltungsfreiheit allerdings nur zugesichert, nicht jedoch durch das gegebene ökonomische System verwirklicht ist, bleibt noch zu untersuchen. Auch die „Öffentliche Meinungsfreiheit“ (Ridder), die Art. 5 GG garantiert, muß im Licht der ökonomischen Verhältnisse kritisch durchleuchtet werden: Zwar schreibt Her-

³⁸⁾ Bäumlin in: Kunst-Grundmann (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 1966¹, S. 279; Marcic, Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie, in: Festschrift für A. Arndt, Frankfurt 1969, S. 277; Carlo Schmid, Politik und Geist, München 1964, S. 39 ff., 55 et passim.

³⁹⁾ Vgl. Görlitz, a. a. O., S. 25.

⁴⁰⁾ Vgl. ebd.; Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 20, Rdn. 63; Habermas et al., a. a. O., S. 46.

⁴¹⁾ Vgl. Brinkmann, a. a. O., Präambel I 4 b (sehr deutlich!).

⁴²⁾ So auch die Präambel des GG.

⁴³⁾ Vgl. v. Beyme, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Tübingen 1968, S. 8.

⁴⁴⁾ Ebenda.

⁴⁵⁾ Und dies, obwohl die Herrschaft der Mehrheit nicht absolut ist, sondern relativiert durch eine ‚inhaltlich gebundene‘ Demokratie (Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 20, Rdn. 45.

⁴⁶⁾ Zu den politischen Implikationen vgl. Grimm, Recht und Politik, JUS 1969, S. 501 (508 f.).

⁴⁷⁾ Vgl. Denninger in: Wiethölter, a. a. O., S. 338.

⁴⁸⁾ Bereits durch das bloße In-Erinnerung-Rufen der gesellschaftlichen Antagonismen.

⁴⁹⁾ Bes. in: Habermas, Protestbewegung und Hochschulreform, Frankfurt 1969, S. 43, Fußnote 6.

⁵⁰⁾ Vgl. Agnoli in: Agnoli-Brückner, a. a. O., S. 29 f.

⁵¹⁾ Vgl. Habermas et al., a. a. O., S. 20 mit Hinweis auf H. Rebhahn; Dahrendorf, Gesellschaft und Freiheit, München 1965, S. 385 et passim.

⁵²⁾ Dürig in: Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 2, Rdn. 11.

zog, daß „jedermann . . . seine Stimme frei erheben und damit das Endergebnis, eben die öffentliche Meinung, mitbeeinflussen kann“⁵³⁾, doch ist damit die entscheidende Frage, in welchem Maße der einzelne das Ergebnis beeinflussen kann, noch nicht beantwortet. Wenn in der gesellschaftlichen Wirklichkeit aber einige wenige kapitalkräftige Verleger und Organisationen im „Konzert der durchaus gezählten Stimmen“ so massiv den Ton angeben wie gerade in der Bundesrepublik⁵⁴⁾ und die überwältigende Mehrheit der Bürger auf Leserbriefe angewiesen ist, dann ist die Frage nach der Relevanz dieses Grundrechts als subjektiv-öffentliches Recht des Bürgers vorrangig.

Zwar sieht auch Herzog „die praktische Bedeutung des Art. 5 (1) S. 1 sowohl für die Persönlichkeitsverwirklichung des einzelnen als auch für die Genese der öffentlichen Meinung wird auf diese Weise in einem empfindlichen Maße reduziert“⁵⁵⁾, doch ist seines Erachtens die vornehmlich ökonomisch bedingte Ungleichheit und Ungerechtigkeit der Praxis erst dann eine Gefahr, die Einschreiten erfordert, wenn das demokratische Prinzip des Art. 20 (1) gefährdet ist⁵⁶⁾. In einem derartigen Stadium dürfte allerdings ein Eingreifen zu spät sein.

Weiterhin postuliert z. B. Art. 3 (1), daß alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Daß aber in der gesellschaftlichen Wirklichkeit wohlhabende Schichten ‚gleicher‘ sind als Menschen ohne finanzielle Hilfsmittel, zeigen in aller Deutlichkeit Darstellungen über Untersuchungshaft und die Freilassung durch Kaution⁵⁷⁾ sowie statistische Vergleiche über Verurteilungen bei Verteidigung durch einen Wahlverteidiger bzw. durch einen Pflichtverteidiger⁵⁸⁾. Der Begüterte wählt sich einen Spezialisten, da er ihn bezahlen kann; der sozial Schwache bekommt seinen Pflichtverteidiger verordnet. Krasse Ungleichheiten zeigt auch ein Vergleich von Schadensersatzleistungen an Wohlhabende bzw. an Einkommens-

schwache⁵⁹⁾, deren Existenz oft am Schadensersatz hängt. Empirische Untersuchungen kommen durchweg zu dem Ergebnis, daß gerade im Strafrecht, Arbeitsrecht oder Steuerrecht⁶⁰⁾ die sozial Schwachen benachteiligt werden.

Diese Beispiele sollten deutlich machen, daß die Freiheitsrechte des GG in ihrer Realisierung und Durchsetzung weitgehend ökonomisch bedingt sind⁶¹⁾. Eine Verbreiterung der demokratischen Basis, eine Demokratisierung also, ist nur dann zu erreichen, wenn die ökonomischen Voraussetzungen für die Realisierung der Freiheitsrechte geschaffen sind.

Autoren wie z. B. Dahrendorf⁶²⁾, Wiethölter⁶³⁾ oder Hesse⁶⁴⁾ sind hier derselben Meinung: Der — bezogen auf die gesellschaftliche Wirklichkeit — anachronistische Liberalismus des GG muß durch die Aktualisierung der sozialen Komponente der Demokratie ausbalanciert werden, da sonst „der Großteil der Grundrechte einfach leerläuft“⁶⁵⁾; für den Arbeitslosen ist die Berufsfreiheit nutzlos, für den Armen die Lernfreiheit, für den Besitzlosen die Eigentumsgarantie⁶⁶⁾.

Demokratisierung des durch das GG geschaffenen Modells einer Demokratie bedeutet also die Überwindung der liberalen Tradition im Sinne einer sozialen Sicherung der Grundrechte. Diese Forderung ist im Prinzip Allgemeinut — bestritten wird sie eigentlich nur noch von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände⁶⁷⁾ und Forsthoff⁶⁸⁾ —, doch scheiden sich die Geister bei der Frage, ob es dazu einer „Totalrevision des

⁵⁹⁾ Vgl. Wiethölter, a. a. O., S. 199 f., und den aufschlußreichen Fall, der in *JUS* 1969, S. 455 ff., besprochen wird.

⁶⁰⁾ Vgl. C. Rothweiler, Steuern nach zweierlei Maß, Sendung des Südfunks 1 am 15. 12. 1969, 21.00 Uhr, im Manuskript des Süddeutschen Rundfunks, bes. S. 2—9.

⁶¹⁾ Vgl. Friedmann, a. a. O., S. 442.

⁶²⁾ Vgl. Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie . . ., a. a. O., S. 90 ff.

⁶³⁾ Z. B. Wiethölter, a. a. O., S. 35.

⁶⁴⁾ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, Karlsruhe 1969³, S. 85.

⁶⁵⁾ Ebenda.

⁶⁶⁾ Ebenda.

⁶⁷⁾ Vgl. Kley, Mitbestimmung und Betriebsverfassung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16/1966, S. 27.

⁶⁸⁾ Z. B. Forsthoff, zit. in Habermas et al, a. a. O., S. 36, der mit dem Pathos einer fiktiven Freiheit vom Gegensatz zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat spricht. Scharf dagegen: Abendroth, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied und Berlin 1967, S. 130 ff., mit dem Ar-

⁵³⁾ Herzog in: Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 5, Rdn. 4.

⁵⁴⁾ Vgl. Ehmke, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Pressewesens, in: *Festschrift für A. Arndt*, a. a. O., S. 77 ff.

⁵⁵⁾ Herzog, a. a. O., Art. 5, Rdn. 65.

⁵⁶⁾ Herzog, a. a. O., Art. 5, Rdn. 185.

⁵⁷⁾ Vgl. Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, S. 90, 115, und Broom-Selznick, *Sociology*, Evanston 1968⁴, S. 411.

⁵⁸⁾ Ebenda, Table XII—2.

GG" ⁶⁹⁾ bedarf oder nur einer modifizierten Interpretation des Grundgesetzes ⁷⁰⁾.

b) Das Mißtrauen gegenüber dem Volk

Größere Gegensätze werden aufgerissen bei der Frage nach der politischen Einsicht des Volkes. Ist Demokratie nur verwirklicht, wenn das Volk über die entscheidenden Fragen der Gemeinschaft direkt und unmittelbar entscheiden kann, oder erfordert die Kompliziertheit gerade der entscheidenden Fragen eine Filtrierung und Aufbereitung durch sogenannte „repräsentative“ Organe, die ihrerseits die Meinungen der Experten übernehmen müssen?

Die erstaunliche Renaissance des Räte-modells der Demokratie — von der direkten Demokratie der „Neuen Linken“ ⁷¹⁾ bis zu den Versuchen der Auflockerung starrer bürokratischer Machtstrukturen durch Räte z. B. in Jugoslawien, Polen ⁷²⁾ oder im Prager Frühling ⁷³⁾ — weist auf die Faszination einer plastischen, nachvollziehbaren Demokratie hin, eines Demokratie-modells, bei dem das tendenzielle Übergewicht der Gleichheit über die Freiheit durch die Forderung nach dem „Neuen Menschen“ sublimiert wird ⁷⁴⁾. Geschichtliche Erfahrung und die wachsende Bedeutung der Wissenschaft für die politische Führung und

gument, daß in einer faktisch oligopolistischen Wirtschaft die große Masse der Gesellschaft der formal privaten, faktisch aber politischen Macht derjenigen unterworfen ist, die über die entscheidenden ökonomischen Machtpositionen verfügen. Durch den Sozialstaat wird in Wirklichkeit der Bereich des Rechts nicht geschwächt, sondern durch die Ermöglichung seiner Ausübung gestärkt. — Sozialstaat ist hier abzugrenzen gegenüber einem autoritären, paternalistischen Wohlfahrtsstaat, welcher den formalen Rechtsstaat in das andere Extrem verkehrt und durch eine ‚gelinde Seligkeit für alle‘ (Burckhardt) den Willen zur Freiheit und zum Konflikt einlullt.

⁶⁹⁾ So der Titel eines Aufsatzes von W. Thieme, in: ZPR, 1969, S. 32. Vgl. auch die Abhandlung von H. Dichgans in dieser Beilage.

⁷⁰⁾ Vgl. dazu Kap. II.

⁷¹⁾ Bes. Dutschke, in: Der Spiegel, 1967, Nr. 29, S. 29; vgl. auch Ritter, Der Antiparlamentarismus und Antipluralismus der Rechts- und Linksradikalen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/1969.

⁷²⁾ Vgl. Ritter, „Direkte Demokratie“ und Räte-wesen in Geschichte und Theorie, in: Scheuch (Hrsg.), Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft, Köln 1968, S. 204 f.

⁷³⁾ Vgl. H. Jäckel, in: Die Zeit Nr. 35 vom 29. 8. 1969, S. 19.

⁷⁴⁾ Vgl. Dutschke, in: Bergmann, Dutschke, Lefèvre, Rabehl, Rebellion der Studenten oder Die neue Opposition, Reinbek/Hamburg 1968, S. 84; das gleiche Dilemma zeigt sich in der neuen Verfassung der DDR: Art. 2 der Verf. der DDR bestimmt, daß alle politische Macht in der DDR von den Werktätigen ausgeübt wird. In Wirklichkeit ist

die Verwaltung ⁷⁵⁾ sprechen gegen das Räte-modell; doch scheint es uns als „regulative Idee“ durchaus eine sinnvolle Funktion zu haben ⁷⁶⁾, wenn man davon ausgeht, daß das Räte-modell auf der Erkenntnis beruht, daß vor allem die bestehenden Ungleichheiten etwa sozialer und ökonomischer Art die Wahrnehmung von Freiheit behindern, und welches deswegen darauf abzielt, der Gleichheitskomponente wieder mehr Gewicht zuzulegen, mit dem Ziel, *dadurch* mehr Freiheit zu ermöglichen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß Einrichtungen wie Wissenschaftsrat, Finanz-planungsrat, Konjunkturrat oder Sachverständigenrat nichts mit dem Räte-modell zu tun haben, vor allem nichts mit dessen emanzipatorischer Absicht, sondern bestenfalls eine Versachlichung der Herrschaftsausübung durch elitäre Beratung bedeuten ⁷⁷⁾.

Die Verstärkung plebiszitärer Elemente des GG als Versuch der Demokratisierung politischer Entscheidungsprozesse erscheint auf den ersten Blick überzeugend. Dieser Versuch dürfte beim gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungsstand jedoch problematisch sein und könnte in einer entpolitisierten Öffentlichkeit der Demagogie und Kommerzialisierung der Politik Tür und Tor öffnen ⁷⁸⁾. Gerade deswegen ist aber alles zu tun, um den gegenwärtigen Zustand gesellschaftlicher Unmündigkeit zu überwinden.

Bezeichnenderweise hat sich die Diskussion auch bald einem Problem zugewandt, welches die Präsenz des Volkes bei der politischen Willensbildung kontinuierlicher und effektiver gewährleisten soll als Plebiszite, nämlich dem Problem der Öffentlichkeit.

Seit Habermas im Jahre 1962 seine grundlegende Analyse über den Strukturwandel der Öffentlichkeit ⁷⁹⁾ vorlegte, wurde dieses Pro-

jedoch — durchaus zugegeben — Ausübung nur möglich unter der Führung des „bewußten, organisierten Vortrupps“, der Partei: Weichelt, Die erste sozialistische deutsche Verfassung, Berlin (Ost) 1969², S. 28 f.

⁷⁵⁾ Vgl. Ritter, Der Antiparlamentarismus ..., a. a. O., S. 16.

⁷⁶⁾ Vgl. Ritter, „Direkte Demokratie“ ..., a. a. O., S. 213.

⁷⁷⁾ Vgl. R. Zundel, in: Die Zeit Nr. 28 vom 11. 7. 1969, S. 6; Waterkamp, Gesellschaftspolitische Optionen einer Zukunftsplanung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/1967, S. 4.

⁷⁸⁾ Vgl. Euchner, Zum Demokratieverständnis der Neuen Linken, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/1969, S. 3.

⁷⁹⁾ Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied u. Berlin 1969⁴.

blem zu einem wesentlichen Impuls der Demokratisierungsdiskussion. Es wurde immer deutlicher, daß demokratische Entwicklung auf der Existenz einer kritischen Öffentlichkeit beruht⁸⁰⁾, daß Öffentlichkeit die erste Voraussetzung für den politischen Emanzipationsprozeß ist⁸¹⁾. Wenn es zutrifft, daß eine Ordnung dann demokratisch ist, wenn sie unter Mitwirkung grundsätzlich aller Ordnungsbetroffenen als Ordnungsgenossen zustande kommt, wie Marcic⁸²⁾ sagt, dann erfordert Demokratie Mitwirkung in Form einer Öffentlichkeit⁸³⁾, die sich durch eine breite Diskussion bildet.

Zwar ist Habermas nicht zuzustimmen, wenn er sagt, Herrschaft in Vernunft aufzuheben hieße, politische Fragen bis zum allgemeinen Konsens auszudiskutieren⁸⁴⁾; denn allgemeiner Konsensus bleibt in jeder pluralistischen, oder genauer: antagonistischen Gesellschaft Fiktion. Doch hat er insoweit recht, als er darauf hinweist, daß extensive Diskussion tendenziell Herrschaft rationalisiert⁸⁵⁾: Im Prozeß der Ausräumung von Dissens müssen die Positionen rational ausgewiesen werden. Solche gesellschaftliche Antagonismen müssen dabei fallen, die auf irrationalen Privilegien und angemessener Herrschaft gründen.

Daß in einer vordemokratischen Gesellschaft allerdings die unvermittelte Einführung extensiver Diskussion aller zentralen politischen Fragen in das Gegenteil des erstrebten Zieles

umschlagen kann, zeigen die Auswirkungen der Lehre des „ius-Faschisten“ C. Schmitt (Bloch). Wenn heute Forsthoff, W. Martini oder W. Weber in das gleiche Horn stoßen⁸⁶⁾, so wird darin deutlich, daß „Demokratie“ als relativ lästiges, formales Prinzip gesehen wird, nicht aber als Lernprozeß, der formale Demokratie zu gelebter Demokratie entwickelt, zu Demokratie als Lebensstil. „Ein Weiterleben nach dem Nazistaat setzt eine geistige Revolution voraus, eine sittlich-politische Revolution auf geistigem Grunde“ (Jaspers). Davon kann im Recht — und insbesondere bei den Bewunderern C. Schmitts — keine Rede sein⁸⁷⁾.

Die bisherige Analyse führt zu einer ersten These: Demokratisierung im politischen Bereich ist die progressive Verwirklichung von Demokratie im Sinne eines rationalen Organisationsmodells zur Regelung politischer Konflikte⁸⁸⁾ zwischen freien und gleichberechtigten Bürgern.

Die Demokratisierung des grundgesetzlichen Modells zielt auf eine ökonomische Realisierung der Grundrechte durch einen Sozialstaat, welcher die materiellen Voraussetzungen für die freie Entfaltung des einzelnen schafft. Sie zielt weiter auf die institutionelle Ermöglichung einer kritischen Öffentlichkeit mit der Funktion einer umfassenden Kontrolle des politischen Entscheidungsprozesses.

II. Die Forderung nach Demokratisierung der politischen Demokratiewirklichkeit

1. Demokratie und Demokratiewirklichkeit

Das GG ist ein Versprechen, „einzulösen durch Revolution“⁸⁹⁾. Diese Bemerkung H. M. Enzenbergers kennzeichnet schlagwortartig eine weitverbreitete Meinung⁹⁰⁾ innerhalb der aktuellen Demokratisierungsdiskussion. Schon 1960 hatte A. Arndt vom „nichterfüllten Grundgesetz“ gesprochen⁹¹⁾ und dabei impliziert, daß das GG als abstraktes Normengefüge durchaus die Chance der Verwirklichung

von Demokratie in sich birgt, daß aber die Verfassungswirklichkeit sich weit vom Modell entfernt hat.

Besonders die verfassungsrechtliche Theorie Abendroths stützt diese Vorstellung. Für Abendroth ist die Verfassungsordnung ein gesellschaftlicher Kompromiß, der durch die fak-

⁸⁰⁾ Öffentlichkeit als repräsentative und integrative Form des Plebiszits.

⁸¹⁾ Vgl. Abendroth, a. a. O., S. 127.

⁸²⁾ Marcic, a. a. O., S. 271; ähnlich C. Schmid, a. a. O., S. 39.

⁸³⁾ Vgl. Habermas, Strukturwandel ..., S. 225 u. 241.

⁸⁴⁾ Vgl. Habermas, Strukturwandel ..., S. 101.

⁸⁵⁾ Vgl. Neusüss, zit. in: Euchner, a. a. O., S. 4.

⁸⁶⁾ Vgl. v. Krockow, Darstellung und Analyse autoritärer Parlamentarismuskritik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/1969, S. 39, bes. S. 44 f.

⁸⁷⁾ Vgl. Wiethölter, a. a. O., S. 27.

⁸⁸⁾ Wobei es nicht nur um eine effizientere Regelung gegebener Konflikte geht, sondern auch um deren Hinterfragung; vgl. Adorno, in: EvStL, a. a. O., S. 637.

⁸⁹⁾ Zit. in: Hennis, Verfassung ..., S. 22.

⁹⁰⁾ Vgl. bes. Abendroth, a. a. O., S. 60 f.; Habermas, Protestbewegung ..., S. 43; Dahrendorf, Gesellschaft und D., S. 90; Wiethölter, a. a. O., S. 35.

⁹¹⁾ Arndt, Das nichterfüllte Grundgesetz, Tübingen 1960.

tische Entwicklung der Machtverhältnisse nicht unterwandert oder verändert werden dürfe⁹²⁾. Ganz deutlich hat dies auch Neusüss ausgesprochen: „Das unbedingte Festhalten am Verfassungsrecht des GG, von dem sich die Verfassungswirklichkeit weit entfernt hat, ist heute bereits systemoppositionellen Charakters: das GG ... gewinnt die Züge eines systemoppositionellen Manifests.“⁹³⁾

Es geht hier also nicht mehr um die Veränderung des Normengefüges des GG, sondern um die Bedingungen und Hintergründe der politischen Konkretisierung der normativen Verfassung⁹⁴⁾.

Welche Aspekte der aktuellen Demokratiewirklichkeit sind es nun im besonderen, die Kritik auf sich ziehen? Es sind — wie wir es sehen — die Tendenz zur Umgehung der formal rechtsstaatlichen Demokratie durch die Herausbildung einer Wirtschaftsaristokratie, was einerseits eine eklatante Ungerechtigkeit des sozialen Systems bewirkt, andererseits tendenziell einen autoritären Wohlfahrtsstaat und weiterhin die Tendenz einer strukturell gestützten Entpolitisierung der Öffentlichkeit. Beide Tendenzen sind Aspekte desselben Zusammenhanges, und nicht zufällig tauchen hier dieselben Kategorien wieder auf, die bereits bei der Demokratisierung des Modells die Diskussion bestimmten.

a) Der formale Rechtsstaat

Die erste Tendenz gründet auf der Diagnose einer überwältigenden „sozialen Unfreiheit auf dem Boden der Rechtsgleichheit“⁹⁵⁾. Ansatzpunkt einer Therapie wäre eine völlige Neuinterpretation und Neugewichtung der Art. 14 (2), 15 und 20 (1) GG⁹⁶⁾.

Dies müßte — durchaus systemimmanent — zu einer Sozialstaatlichkeit führen, bei der der „Glaube an die immanente Gerechtigkeit der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aufgehoben ist“⁹⁷⁾, so daß deshalb die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Gestaltung demokratisch legitimierter Organe unterworfen wird⁹⁸⁾.

⁹²⁾ Vgl. Abendroth, a. a. O., S. 54 f., 57 ff.

⁹³⁾ Neusüss, zit. in: Hennis, Verfassung ..., S. 23.

⁹⁴⁾ Zu deren Beziehung zum studentischen Protest vgl. Rabehl, in: Bergmann et al., a. a. O., S. 154 u. 174.

⁹⁵⁾ Böckenförde, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: Festschrift für A. Arndt, a. a. O., S. 67.

⁹⁶⁾ Vgl. Abendroth, a. a. O., S. 116 ff.

⁹⁷⁾ Abendroth, a. a. O., S. 114.

⁹⁸⁾ Vgl. ebenda.

Demokratie wird so zum Mechanismus der politischen Regelung sozialer Konflikte mit dem Ziel des kontrollierten sozialen Wandels⁹⁹⁾.

Die Diskrepanz zwischen der Demokratie des GG und der Demokratiewirklichkeit ist die Diskrepanz zwischen der juristischen Perfektion der Institutionen und der grundlegenden Veränderung ihrer sozialen und soziologischen Voraussetzungen und Grundlagen¹⁰⁰⁾.

Diese juristische Perfektion der Institutionen erklärt vielleicht, warum für die meisten Juristen die Welt noch in Ordnung ist; denn sie glauben, sich nicht um die Gesellschaft kümmern zu müssen. So sind sie blind gegenüber den Antinomien zwischen „theoretischer Humanität und praktischer Unmenschlichkeit“¹⁰¹⁾, von der die deutsche Demokratiewirklichkeit strotzt: Der unantastbare Rechtsstaat und das Schicksal der Untersuchungshaft¹⁰²⁾; der „göttliche Funke“ der freien Willensentscheidung (des Verbrechers) und die Wirklichkeit des Strafvollzuges¹⁰³⁾; das hehre Sittenbollwerk des § 218 StGB und das menschliche Elend von 2 Millionen (oder mehr) dilletantischen Abtreibungen pro Jahr¹⁰⁴⁾, mit einer geschätzten Sterbequote von jährlich mindestens 15 000 Frauen (andere Schätzungen gehen bis zu 40 000 Toten im Jahr¹⁰⁵⁾). Das Perfide an dieser Unmenschlichkeit in Deutschland ist, daß sie gepaart erscheint „mit einem maßlosen Geschwätz über Humanismus und Humanität, wie kein anderes Land der Welt es kennt“¹⁰⁶⁾.

Von hier aus erscheint es ebenso plausibel wie bezeichnend, daß sich gerade die Jurisprudenz aus den Unsicherheiten der politischen und gesellschaftlichen Realitäten zurückgezogen hat in den nur scheinbar gesicherten Bereich des Grundsätzlichen¹⁰⁷⁾.

⁹⁹⁾ Vgl. Dahrendorf, Für eine Erneuerung ..., S. 82.

¹⁰⁰⁾ Vgl. Hennis, Verfassung ..., S. 13.

¹⁰¹⁾ Dahrendorf, Gesellschaft u. D. ..., a. a. O., S. 394.

¹⁰²⁾ Vgl. ebenda, S. 381.

¹⁰³⁾ Zahlen dazu bei Dahrendorf, Gesellschaft u. D. ..., a. a. O., S. 379.

¹⁰⁴⁾ Vgl. Bacia, Reform des Sexualstrafrechts, in: Nedelmann, Thoss, Bacia, Ammann, Kritik der Strafrechtsreform, Frankfurt 1968, S. 108, Fußnote 10, und Wiethölter, a. a. O., S. 133.

¹⁰⁵⁾ Ebenda.

¹⁰⁶⁾ Dahrendorf, Gesellschaft u. D. ..., a. a. O., S. 394.

¹⁰⁷⁾ Vgl. Wiethölter, a. a. O., S. 40 f.; Adorno, Sexualtabu und Recht heute, in: Eingriffe ..., a. a. O., S. 120.

Dies belegen schlagend Urteile, wie BGHSt 6, 46; 17, 230 etc. und die Fülle von Leerformeln wie: Wesensgehalt, Natur der Sache, die objektive Sittenordnung, Treu und Glaube oder gar der „objektive Geist“, auf dessen Stimme der Jurist hören soll¹⁰⁸). Diese Leerformeln sind die Einbruchstellen unkontrollierter Vorverständnisse und Vorurteile, welche nach dem Schema von Projektion und Reflexion¹⁰⁹) das als „objektiv“ hinzustellen erlauben, was, als „herrschende Meinung“ getarnt, die Meinung der Herrschenden ist. Gänzlich ungeniert gibt Engisch dies zu und spricht in diesem Zusammenhang gar von den „von rechts wegen zuständigen Bevölkerungskreisen“¹¹⁰).

Die Voraussetzung einer Demokratisierung der Wirklichkeit unserer politischen Demokratie ist das Ersetzen von Bekenntnissen durch Erkenntnisse¹¹¹), denn das Bekenntnis zum sozialen Rechtsstaat ist Farce, solange ihm nicht die Erkenntnis vorausgeht, wie denn die soziale Wirklichkeit aussieht¹¹²). Und genauso Farce ist Handlungsfreiheit nach Art. 2 GG bei bleibender ökonomischer Abhängigkeit¹¹³).

b) Entpolitisierte Öffentlichkeit

Die zweite Tendenz, die zur entpolitisierten Öffentlichkeit¹¹⁴), zielt auf nichts geringeres als die Verhinderung einer Kontrolle der Herrschaftsausübung; denn Kontrolle ist ja der Sinn von Öffentlichkeit als allgemeiner Zugänglichkeit aller Staatsakte¹¹⁵). Durch die Kontrolle sollte das Volk als „Öffentliche Meinung“ an der Herstellung der sozialen Ordnung mitwirken¹¹⁶). Entpolitisierte Öffentlichkeit ist die Öffentlichkeit des sex-and-crime-business der bebilderten Zeitungen, welche ohne politischen Gehalt, jedoch von durchaus politischer Absicht ist.

In dem Maße, in dem die Gewaltenteilung als höchst formales und statisches Prinzip¹¹⁷) — dessen Funktion Kontrolle sein sollte —

verwischt wird¹¹⁸), in demselben Maße müßte diese Kontrollfunktion durch eine aktive¹¹⁹), kritische und neugierige¹²⁰) Öffentlichkeit übernommen werden¹²¹).

Das Parlament als öffentliches Forum¹²²) ist mehr Wunsch als Wirklichkeit, solange im Plenum nur die jeweils zuständigen Spezialisten und Interessenvertreter anwesend sind und zu Wort kommen und solange es nur den Abstimmungsritus für längst ausgehandelte Kompromisse auszuführen hat¹²³). Der Schwund parlamentarischer Intern-Diskussion und der Zug zur Interviewdemokratie¹²⁴) bezeichnen weitere Elemente eines Strukturwandels des Parlamentes¹²⁵), welcher eine effektiv kontrollierende Öffentlichkeit noch dringender erforderlich macht.

Zählt man nur einige Strukturmerkmale eines demokratischen Herrschaftsprinzips auf wie Gleichheit der Chance, Transparenz des gesellschaftlichen Geschehens, die Kontrollierbarkeit der Herrschaft oder die Auswechselbarkeit der Inhaber von Führungspositionen¹²⁶) und fragt man sich, wieweit bei uns diese Merkmale verwirklicht sind, so wird erst deutlich, welche Aufgaben eine funktionierende, das heißt kritische Öffentlichkeit wahrzunehmen die Chance haben müßte. Dies gilt besonders für die Bereiche, welche den Bürger unmittelbar betreffen, also z. B. Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Steuerrecht, Verwaltung, aber auch

¹¹⁷) Vgl. v. Hentig, a. a. O., S. 24.

¹¹⁸) Vgl. Scheuner, a. a. O., S. 390.

¹¹⁹) Im Sinne Etzionis, wie D. Senghaas, a. a. O., S. 125, ausführt: „Aktiv sein bedeutet für Etzionis, Entfremdung zu reduzieren. Und diese Entfremdung sieht er als das Ergebnis von Industrialisierung, Bürokratisierung, der Legitimation instrumenteller Logik und der Vorherrschaft instrumenteller Rationalität.“

¹²⁰) Im Sinne von H. v. Hentigs, Öffentliche Meinung, öffentliche Erregung, öffentliche Neugier, Göttingen 1969.

¹²¹) Vgl. Dahrendorf, Für eine . . ., a. a. O., S. 39 f.

¹²²) So der Titel einer Abhandlung von Morkel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/1966.

¹²³) Vgl. Morkel, a. a. O., S. 19.

¹²⁴) Vgl. Schneider, Diskussion und Evidenz im parlamentarischen Regierungssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/1968, S. 20 f.

¹²⁵) Vgl. Hennis, Zur Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit, in: Festschrift für A. Arndt, a. a. O., S. 147 ff.; Bracher, Gegenwart und Zukunft der Parlamentsdemokratie in Europa, in: Parlamentarismus, hrsg. von Kluxen, Köln u. Berlin 1967, bes. S. 73 ff.

¹²⁶) Vgl. Lohmar, Die „Neue Linke“ und die Institutionen der Demokratie, in: Scheuch, a. a. O., S. 27 f.

¹⁰⁸) So Engisch, a. a. O., S. 192.

¹⁰⁹) Topitsch, Das Verhältnis . . ., a. a. O., S. 59.

¹¹⁰) Engisch, a. a. O., S. 124.

¹¹¹) Vgl. R. Schmid, in: Nedelmann et al., a. a. O., S. 13.

¹¹²) Vgl. Abendroth, a. a. O., S. 25.

¹¹³) Ausführliches Zahlenmaterial zu der Tatsache, daß die Unterschiede zwischen Arm und Reich nicht kleiner, sondern immer größer werden, bei: R. Augstein, Warten auf Aurora, in: Der Spiegel Nr. 25 vom 16. 6. 1969, S. 24.

¹¹⁴) Vgl. v. Hentig, a. a. O., S. 24.

¹¹⁵) Vgl. Marcic, a. a. O., S. 279.

¹¹⁶) Ebenda.

bei solchen Vorgängen wie Strafrechtsreform oder der „Wahl“ von Richtern jeglicher Art.

Die Analyse der Diskrepanz zwischen Demokratiemodell und politischer Demokratiewirklichkeit sowie der Vorschläge, diese Diskrepanz durch Demokratisierung der Wirklichkeit der praktizierten Demokratie zu überwinden, führen zu einer zweiten These:

Einer statischen, restaurativen Interpretation des GG mit der Tendenz der Zementierung bestehender Machtverhältnisse, etwa ökonomi-

scher, politischer oder publizistischer Art, steht ein dynamischer, gesellschaftlicher Entwicklungsprozeß gegenüber¹²⁷⁾. Der dadurch entstehende Konflikt soll ansatzweise ausgeglichen werden durch eine Verwirklichung der im GG genannten Bürgerrechte im Rahmen einer sozialen Demokratie und durch die Ermöglichung einer wirksamen Öffentlichkeit zur Kontrolle der Herrschaftsausübung. Demokratisierung ist hier die Rückbesinnung auf die „eigentlichen“ Intentionen des GG¹²⁸⁾.

III. Die Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft

Nach unserer ursprünglichen Dreiteilung der Realisierungsbereiche von ‚Demokratisierung‘ in die Demokratisierung des grundgesetzlichen Modells, der politischen Wirklichkeit und der Gesellschaft kämen wir jetzt zur Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft. Aber ist diese Aufteilung der Demokratisierungsdiskussion in einen staatlichen und einen gesellschaftlichen Bereich überhaupt sinnvoll? Darf die Gesellschaft eigentlich undemokratisch sein, wenn der Staat durch das GG auf die Demokratie hin verpflichtet ist? Fordert die staatlich-politische Demokratie nicht auch eine gesellschaftliche Demokratie?

Diese Fragen fordern eine Klärung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft in bezug auf unser Thema.

1. Gesellschaft und Staat

Das GG sagt in Art. 20 (2) mit aller wünschenswerten Deutlichkeit, daß alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Weiterhin bestimmt es in Art. 1 (3), daß diese unteilbare und ausschließliche Staatsgewalt¹²⁹⁾ organisatorisch in die drei Organe der Legislative, Judikative und der Exekutive gegliedert ist. Das GG erkennt also die staatliche Gewalt nur als Tätigkeiten und Funktionen im Bereich dieser drei Organe an¹³⁰⁾ (sagt also entgegen einer populären Meinung durchaus, wohin die Staatsgewalt zu gehen hat!). Es schließt damit jede Deutung des Staates als eines die Gesellschaft transzendierenden, eigenständigen Überbaues aus. Von Zaubermännern der Staatlichkeit wie Forsthoff¹³¹⁾ abgesehen, wird der Staat konsequenterweise auch überwiegend als integrale Institution der Gesellschaft zur Bewältigung spezifischer Gemeinschaftsaufgaben angesehen¹³²⁾. Der Staat ist

— überaus profan — eine Einrichtung der Daseinsvorsorge und Daseinsgestaltung im Dienste der Gesellschaft.

Ist der Staat aber nur ein zweckorientiertes Organisationsmodell¹³³⁾ zur Bewältigung von Gemeinschaftsaufgaben, dann muß der Staat von der sich ordnenden und ihre Ordnung verantwortenden Gesellschaft her verstanden werden¹³⁴⁾. Der Staat bezieht seine Daseinsberechtigung ausschließlich aus dem strukturbedingten Bedürfnis der modernen Industriegesellschaft nach einem Entscheidungszentrum. Die Verbindlichkeit der staatlichen Entscheidungen und die Überordnung seiner Regulierungskompetenzen ist nur die Folgerung hieraus¹³⁵⁾. Im Rahmen dieses Verständnisses von

¹²⁷⁾ Vgl. Agnoli, in: Agnoli-Brückner, a. a. O., S. 123.

¹²⁸⁾ Charakteristisch hierfür Maihofers Apostrophierung des GG als „Konkrete Utopie der Freiheitlichkeit“, zit. in: Hennis, Verfassung ..., a. a. O., S. 22.

¹²⁹⁾ Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 20, Rdn. 76.

¹³⁰⁾ Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 20, Rdn. 75.

¹³¹⁾ Welcher bezeichnenderweise von der „disziplinierenden Ausstrahlung der Staatlichkeit“ spricht, in: Forsthoff, Zur heutigen Situation einer Verfassungslehre, in: Festgabe für C. Schmitt, Berlin 1968, S. 194.

¹³²⁾ Abendroth, a. a. O., S. 10; Bäumlín, in: EvStL, a. a. O., S. 279; Drath, in: EvStL, a. a. O., S. 2125; ähnlich: Staat als etwas von Menschen geschaffenes: C. Schmid, a. a. O., S. 41; als Minimum gemeinsamer Zielvorstellungen: Staudinger, Das individuelle Selbstverständnis des modernen Menschen als politisches Problem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 51—52/1966, S. 38; als Einheit der Rechtsgenossenschaft: Marcic, a. a. O., S. 282; als politische Organisation der Werktätigen: Art. 1 der Verf. der DDR.

¹³³⁾ Vgl. Drath, a. a. O., S. 2115.

¹³⁴⁾ Bäumlín, a. a. O., S. 279.

¹³⁵⁾ Vgl. Drath, a. a. O., S. 2123.

‚Staat‘ ist kein Platz mehr für ‚weltanschaulich verklärte‘ Trennung von Gesellschaft und Staat. Im Gegenteil: Gesellschaft und Staat sind aufeinander bezogen wie das fungible Spezielle zum Allgemeinen. Insofern bilden Staat und Gesellschaft eine Einheit¹³⁶⁾, und das Medium dieser Einheit ist Öffentlichkeit¹³⁷⁾.

Von diesem Verständnis des Staates aus ist es auch weder verwunderlich noch alarmierend, daß kontinuierlich gesellschaftliche Bereiche verstaatlicht, staatliche Bereiche vergesellschaftet werden¹³⁸⁾. Die „Verschränkung von Staat und Gesellschaft“¹³⁹⁾ ermöglicht es, dem Staat die Aufgaben zuzuweisen, die die Gesellschaft für entsprechend umfassend und wichtig hält.

Gerade die fortschreitende Verschränkung von Gesellschaft und Staat bewirkt einen eminent wichtigen Umschlag von gesellschaftlicher zu politischer Macht. Während politische Macht einer relativen Kontrolle unterworfen ist, gibt es eine demokratische Kontrolle gesellschaftlicher Machtballungen bisher noch nicht. Damit entsteht die Gefahr, daß die demokratische Gesellschaftsordnung zur Fassade, zur Farce entartet¹⁴⁰⁾, weil ‚Demokratie‘ als Organisationsstruktur nur den staatlichen Bereich trifft, nicht aber den für den Existenzkampf und die Selbstverwirklichung des einzelnen entscheidenden Bereich: die Gesellschaft. Solange staatlich-politische Kontrolle an gesellschaftlicher Macht vorbeigreift, greift sie am wesentlichen vorbei: Denn Gefahr droht dem einzelnen heute nicht so sehr von der staatlichen Organisation als vielmehr von denjenigen gesellschaftlichen Bereichen, von denen er primär abhängt, das sind z. B. die Korporationen der Wirtschaft, die Gewerkschaften, Schulen und Universitäten, Kirchen, Verbände und Organisationen, kurz: die ‚übermächtigen Untertanen‘, die bereits wesentliche Funktionen des souveränen Staates übernommen haben¹⁴¹⁾.

¹³⁶⁾ Forsthoff kommt auf dem umgekehrten Weg (Industriegesellschaft als Komplementärfunktion des Staates) zum gleichen Ergebnis. Für ihn ist das Medium der Verschmelzung die Technik: Forsthoff, a. a. O., S. 194.

¹³⁷⁾ Vgl. Marcic, a. a. O., S. 282.

¹³⁸⁾ Vgl. Görlitz, a. a. O., S. 31; Habermas, Protestbewegung . . . , a. a. O., S. 12.

¹³⁹⁾ Habermas, Strukturwandel . . . , S. 157 ff.

¹⁴⁰⁾ Vgl. v. Krockow, Macht, in: Schultz (Hrsg.), Politik für Nichtpolitiker, Stuttgart u. Berlin 1969, S. 305.

¹⁴¹⁾ Vgl. Friedmann, a. a. O., S. 282.

Diese Erkenntnis darf aber nicht dazu verführen, den Staat nun als Skelett ohne Fleisch zu sehen, der daher wieder möglichst stark zu machen sei. Vielmehr ist die Funktion des Staates in Anbetracht der durch die gesellschaftliche Entwicklung gewaltig veränderten Lage neu zu bestimmen: Die staatliche Organisation könnte über das Mittel eines flexiblen, auf Veränderung angelegten Netzwerkes rechtlicher Bestimmungen — mit der Bandbreite vom Maßnahmegesetz bis zum langfristigen Plan — die verschiedenen organisierten sozialen Gruppen als ‚countervailing powers‘ (Galbraith) in eine ausgewogene Beziehung bringen; einmal zu den nicht organisierten und daher extrem schutzbedürftigen Gruppen und zum anderen zu den das soziale Ganze betreffenden Zielsetzungen und Wertentscheidungen, die von einer aktiven und effektiven Öffentlichkeit gesetzt werden. Der Schwerpunkt dieser Konstruktion liegt also weder bei einem übermächtigen Staat noch bei einer Selbstregelung der Gesellschaft durch die gegengewichtigen Kräfte der sozialen Organisationen, sondern bei einer von mündigen Bürgern hergestellten Öffentlichkeit. Der in rationaler Argumentation hergestellte Konsensus dieser Öffentlichkeit bezeichnet diejenigen Werte, die Grundlage und Ziel staatlichen Handelns sind¹⁴²⁾.

2. Die Idee der Demokratisierung

Die bisherige Analyse ist bezüglich der Struktur von Staat oder Gesellschaft nicht auf eine spezielle Form bezogen. Die konsequente Frage ist daher: Warum soll ein Staat demokratisch strukturiert sein und nicht anders? Der Grund liegt letztlich und ausreichend in der Würde des Menschen¹⁴³⁾, in seinem Anspruch, nicht Objekt¹⁴⁴⁾, sondern Subjekt zu sein, in der Forderung, daß nicht über ihn bestimmt wird, sondern daß er frei und gleichberechtigt mitbestimmt¹⁴⁵⁾.

Die staatlich-politische Demokratie beruht damit auf der Fiktion der Gleichheit der Wähler-

¹⁴²⁾ Hierin sieht Friedmann die „Reservfunktion des Staates“, a. a. O., S. 285, 294.

¹⁴³⁾ Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 1, Rdn. 14; Bloch, Karl Marx und die Menschlichkeit, Hamburg 1969, S. 144; Dahrendorf, Gesellschaft u. D . . . , S. 374; Wiethölter, a. a. O., S. 58 ff. und S. 62.

¹⁴⁴⁾ Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 1, Rdn. 18; Schmid-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum GG für die BRD, Neuwied 1967, Art. 1 Rdn. 15.

¹⁴⁵⁾ Vgl. Habermas et al, a. a. O., S. 16.

stimme; in ihr werden alle faktischen Unterschiede wie Alter, Wissen, Engagement oder Erfahrung nivelliert im Interesse einer menschenwürdigen Herrschaftsordnung¹⁴⁶⁾.

Wenn also in der integrierenden Institution der Gesellschaft entgegen Mythologie und Sachzwang, entgegen Tradition und individuellem Machtstreben Demokratie verwirklicht ist (als theoretisches Modell), weil der Mensch Fundamentalnorm ist¹⁴⁷⁾ und nicht irgendein Zweck¹⁴⁸⁾, dann bleibt die Frage, warum diese Wertsetzung in anderen gesellschaftlichen Institutionen und Bereichen nicht auch möglich ist¹⁴⁹⁾.

Hier wird deutlich, daß nur die gesellschaftlichen Institutionen und Bereiche von einer Übertragung demokratischer Prinzipien ausgenommen werden dürfen, denen nachgewiesen werden kann, daß ihre Aufgabe derart verschieden ist von derjenigen des Staates, daß eine Demokratisierung in diesem weitgehenden Sinne nicht möglich ist. Hier ist dann abzuwägen, ob eine nicht gänzlich demokratisierte Organisationsform für die ihr zugehörigen Menschen dienlicher und angemessener ist¹⁵⁰⁾.

Diese Umkehr der Beweislast ist durchaus beabsichtigt; sie geht von der Vermutung der Angemessenheit demokratischer Organisationsformen für alle gesellschaftlichen Bereiche aus. Bereiche wie Universität, Familie oder Wirtschaft haben in rationaler Diskussion der Zweck-Mittel-Relation¹⁵¹⁾ auszuweisen, warum ihre Zielsetzung durch demokratische Organisationsformen nur nachteilhafter für die Betroffenen zu erreichen ist. Dies schließt die Diskussion der Ziele selbst mit ein.

Ausgangspunkt dieser Erwägung ist, daß im Rahmen einer demokratischen Gesellschaftsordnung und des in ihr zu entwickelnden Be-

wußtseins- und Bildungsstandes jede undemokratische, hierarchische, autoritäre oder gar diktatorische Ordnung menschenunwürdig ist¹⁵²⁾, weil dort der Mensch nicht frei über sich selbst bestimmen kann¹⁵³⁾, nicht aus aufgezwungener Unmündigkeit ausbrechen kann, weil dort seine nach Art. 1 (2) GG unverletzlichen Menschenrechte nicht voll verwirklicht sind. Relativiert wird diese Leitidee durch die den Menschenrechten immanenten Schranken selbst und dadurch, daß sie den mündigen Menschen voraussetzt.

Dies bedeutet, daß in den gesellschaftlichen Bereichen, in denen der mündige Mensch nicht vorausgesetzt werden kann (z. B. Kindergarten, Grundschule), das demokratische Prinzip „nur“ regulative Idee sein kann, selbst jedoch nicht so zu verwirklichen ist wie dort, wo Mündige miteinander umgehen¹⁵⁴⁾. Diese Bereiche sind jedoch bestimmbar: Es sind Ausbildungsbereiche wie vor allem Familie und Schule. Und sie sind dies deshalb — und nur deshalb —, weil sie Initiationsgebilde¹⁵⁵⁾ sind, die die Menschen ins Leben einführen, sie also erst befähigen, zu Freien und Gleichen, zu Emanzipierten zu werden¹⁵⁶⁾. So bleibt für diese Bereiche die Forderung, alles zu tun, um einen unmündigen Zustand zu überwinden, um auf die soziale Rolle des mündigen Bürgers vorzubereiten.

Menschliche Freiheit verwirklicht sich in einem Prozeß von der absoluten Unfreiheit des Neugeborenen bis zur relativen Freiheit des zu denken Beginnenden. Sie bleibt relativ für jeden Menschen, weil er nicht nur Individuum ist, sondern wesentlich auch Mitglied einer Gesellschaft¹⁵⁷⁾. Anders verhält es sich jedoch mit der Gleichheit: Obwohl die Menschen in keinem Stadium ihres Lebens gleich sind, wird im Interesse einer humanen Herrschaftsordnung Gleichheit fingiert; und es wird zur ent-

¹⁴⁶⁾ Vgl. dazu als zaghafte Versuch: Assel, Kritische Gedanken zu den Denkansätzen der politischen Bildung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31/1969, S. 18.

¹⁴⁷⁾ Marcic, a. a. O., S. 267.

¹⁴⁸⁾ Vgl. dazu treffend Adorno, in: *EvStL*, a. a. O., S. 640.

¹⁴⁹⁾ Vgl. o. V., *Strukturen der Mitverantwortung*, in: *Herder Korrespondenz*, 23. Jahrgang, S. 145; Wendt, in: *Evangelische Kommentare*, 1969, S. 212; dazu, daß es dringend nötig ist: bes. v. Krockow, a. a. O., S. 305.

¹⁵⁰⁾ Vgl. C. Schmid, a. a. O., S. 10; Lempp, *Die Demokratie in der Familie — die Familie in der Demokratie*, in: *Attempo*, 31—32/1969, S. 29.

¹⁵¹⁾ Im Sinne Habermas', in Habermas, *Analytische ...*, S. 298.

¹⁵²⁾ Vgl. o. V., *Strukturen ...*, S. 146.

¹⁵³⁾ Vgl. Marcic, a. a. O., S. 270.

¹⁵⁴⁾ Vgl. Nolte, *Sinn und Widersinn der Demokratisierung der Universität*, Freiburg 1968, S. 25.

¹⁵⁵⁾ Hennis, *Rundfunkvortrag*.

¹⁵⁶⁾ Vgl. die Erklärung des ZKdK zu Fragen der Demokratisierung in Staat, Gesellschaft und Kirche, dokumentiert in: *Herder Korrespondenz*, 23. Jahrgang, S. 181 ff.

¹⁵⁷⁾ Vgl. Adorno, *Meinung, Wahn, Gesellschaft*, in: *Eingriffe*, a. a. O., S. 166: „Der Antagonismus im Begriff der freien Meinungsäußerung läuft darauf hinaus, daß dieser die Gesellschaft als die von Freien, Gleichen und Mündigen setzt, während ihre eigene reale Einrichtung all das hintanhält und einen Zustand permanenter Regression der Subjekte produziert und reproduziert.“

scheidenden Frage der gesamten Diskussion um die Demokratisierung, warum diese humane Fiktion nicht auf andere gesellschaftliche Bereiche übertragen werden kann.

Das Argument einer menschlichen Herrschaftsordnung ist jedoch juristisch nicht verwertbar¹⁵⁸⁾, da unsere Jurisprudenz ihrem Selbstverständnis¹⁵⁹⁾ und ihrer Struktur¹⁶⁰⁾ nach dazu dient, bestehende Herrschaftsverhältnisse zu legitimieren, nicht jedoch, sie zu hinterfragen oder gar zu ändern. Dies hängt damit zusammen, daß das Gerechte von heute das Zweckmäßige von gestern ist (Exner) oder das Zweckmäßige von heute das Gerechte von morgen. Dadurch entsteht ein Anachronismus des Rechtssystems, welches der Entwicklung immer einen — den entscheidenden — Tag hinterherläuft. Abhilfe wäre nur zu schaffen durch eine prophylaktische, langfristig prognostizierende Rechtstheorie, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen werden kann.

Es ist daher in der gegebenen Rechtsordnung nach einer Norm zu suchen, die den Anspruch auf qualitativ¹⁶¹⁾ demokratische und damit menschenwürdige Ordnung im gesellschaftlichen Bereich stützen könnte.

3. Fordert das GG eine Demokratisierung der Gesellschaft?

In einer Gesellschaftsordnung, die demokratisch zu sein beansprucht, ist das Verlangen nach einer Demokratisierung weiterer gesellschaftlicher Bereiche zumindest systemkonform¹⁶²⁾. Dagegen behauptet das Marburger Manifest mit seiner „dürftigen, schlechthin reaktionären Argumentation“¹⁶³⁾, ebenso wie

¹⁵⁸⁾ Aedeutungsweise zugegeben bei Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 1, Rdn. 5.

¹⁵⁹⁾ Vgl. statt aller Engisch, a. a. O., S. 124 ff., welcher feststellt, daß die für die Rechtsanwendung maßgeblichen Wertvorstellungen die Wertvorstellungen der „maßgeblichen Schichten“ sind!

¹⁶⁰⁾ Vgl. hierzu und zum Anachronismus des Rechts Friedmann, a. a. O., der in der Tendenz seines Buches einen Ansatz zu einer zukunftsorientierten Rechtstheorie bietet, bes. S. 445.

¹⁶¹⁾ Vgl. Brinkmann, a. a. O., Art. 20, Anm. I 1 b (b).

¹⁶²⁾ Vgl. Sontheimer, in: Schwan-Sontheimer, Reform als Alternative, Köln und Opladen 1969, S. 63.

¹⁶³⁾ Sontheimer, a. a. O., S. 67; E. Benz faßte den Inhalt des Manifestes so zusammen: „Die Universität kann man genausowenig demokratisieren wie z. B. die Lufthansa“ (Zitat bei Jacobsen/Dollinger, Die deutschen Studenten, München 1968, S. 202). Die Einfältigkeit dieser Aussage ist ebenso bemerkenswert wie die Klarheit, mit der sie das am wirtschaftlichen Profit orientierte Denken verdeutlicht, das dem ganzen Manifest zugrunde liegt: „Auch die Wirtschaft hätte auf Grund ihrer

Hennis¹⁶⁴⁾, es gebe den Grundsatz, daß in der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung demokratische Verfahrensweisen keineswegs auf sämtliche Lebensbereiche des Staates bezogen seien. Dies ist juristisch nicht haltbar, da es diesen Grundsatz im GG nicht gibt¹⁶⁵⁾. Es bleibt aber die Frage, ob es den gegenteiligen Grundsatz gibt, daß in einer demokratischen Gesellschaftsordnung die demokratischen Prinzipien auf alle gesellschaftlichen Bereiche zu übertragen seien.

Art. 1 (1) GG postuliert den Generalanspruch auf die Achtung der Menschenwürde¹⁶⁶⁾. Ohne hier auf Auslegungsdifferenzen eingehen zu können, bleibt doch festzuhalten, daß zumindest einige Autoren der Meinung sind, daß das Gebot, die Menschenwürde nicht anzutasten, sich — mangels irgendwelcher inhaltlicher Beschränkung des Satzes — nicht nur gegen den Staat richtet, sondern gegen jedermann¹⁶⁷⁾; daß dieses Gebot den Staat dazu zwingt, seine Gesamtrechtsordnung so auszugestalten, daß auch von außerstaatlichen Kräften eine Verletzung der Menschenwürde nicht möglich ist¹⁶⁸⁾. Die Verfassungsentscheidung für die Demokratie und die demokratischen Prinzipien erstreckt sich nicht nur auf den staatlichen Bereich, sondern auf den gesamten öffentlichen Bereich¹⁶⁹⁾ sowie ausdrücklich durch Art. 21 (1) GG — eminent wichtig als Grundlage für Analogieschlüsse — auf die Parteien als wichtigste mediativierende Institutionen. (Dies ist nicht genau die Frage nach der Drittwirkung der Grundrechte, sondern eher die Frage, ob eine Art Drittwirkung der gesamten demokratischen Ordnung für andere gesellschaftliche Bereiche angenommen werden kann.)

Besonders Hamann¹⁷⁰⁾ und Abendroth¹⁷¹⁾ betonen mit entschiedener Deutlichkeit, daß die konkrete Inhaltsbestimmung des Sozialstaatsmomentes nur dahin verstanden werden kann,

direkten Abhängigkeit von der wissenschaftlichen Forschung (allerdings nicht der der Universität, hier sind die Abhängigkeitsverhältnisse eher umgekehrt!) von einer solchen ‚Demokratisierung‘ nur ihre Wettbewerbsfähigkeit gefährdende Nachteile zu erwarten“ (Punkt 6, bei Jacobsen/Dollinger, a. a. O., S. 204).

¹⁶⁴⁾ Hennis, Demokratisierung (Rundfunkvortrag).

¹⁶⁵⁾ Vgl. Sontheimer, a. a. O., S. 67.

¹⁶⁶⁾ Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 1, Rdn. 5.

¹⁶⁷⁾ Brinkmann, a. a. O., Art. 1, Anm. I 12 b.

¹⁶⁸⁾ Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 1, Rdn. 16.

¹⁶⁹⁾ Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 20, Rdn. 43.

¹⁷⁰⁾ Vgl. Hamann, Das GG, Neuwied und Berlin 1960², Einführung I D 2, S. 28.

¹⁷¹⁾ Abendroth, a. a. O., S. 124.

daß „der demokratische Gedanke sich in rechtsstaatlicher Weise in die Wirtschafts- und Sozialordnung projiziert“¹⁷²⁾.

Wenn also die rechtliche Ordnung, das GG, nicht nur kein Verbot einer Demokratisierung gesellschaftlicher Bereiche kennt, sondern beträchtliche Evidenz dafür spricht, daß die Intention des GG vor allem in den Art. 1, 20 (1) und 20 (2) sowie 28 (1) in Richtung auf eine demokratisierte Gesellschaft geht, dann stellt sich die Frage, warum sich gesellschaftliche Bereiche wie Universität, Wirtschaft, Verbände, Kirchen etc. so erbittert gegen eine Übertragung demokratischer Strukturmerkmale wehren¹⁷³⁾.

Die stereotype Antwort ist, daß die Funktionen und die Aufgaben dieser Bereiche eine Demokratisierung nicht erlauben¹⁷⁴⁾. Die Antwort ist deshalb so stereotyp, weil die zweite noch mögliche Antwort, nämlich daß durch eine Demokratisierung bestehende Herrschafts- und Machtverhältnisse verändert werden könnten, aus Vorsicht nicht geäußert wird.

4. Demokratische Gesellschaft und politische Demokratie

Die folgenden Überlegungen gehen von einer dritten These aus:

Die Behauptung, daß die Funktion eines gesellschaftlichen Bereiches seine Demokratisierung ausschliesse, ist ein Scheinargument. Es bezweckt, erstarrte Machtverhältnisse zu perpetuieren und die Emanzipation des Untertans zum mündigen Bürger zu verhindern.

Entwicklung der These:

Die demokratische Ordnung des GG wäre mißverstanden, wenn man annähme, sie schliesse Herrschaft¹⁷⁵⁾ oder Funktionsdifferenzierung oder Anweisungsbefugnisse oder gar die Be-

wältigung umfassender und komplizierter Aufgaben aus.

Entscheidend ist, daß diese Herrschaft demokratischen Prinzipien gehorcht, also auswechselbar ist und auf einer Mehrheitsentscheidung beruht¹⁷⁶⁾, daß die Funktionsdifferenzierung auf die Funktion beschränkt bleibt und nicht in eine Differenzierung zwischen Menschenkasten ausartet, daß die Anweisungsbefugnisse einsichtig sind und rationalen — und nicht nur rationellen — Kriterien der Kontrolle unterliegen. Der Staat des GG ist demokratisch strukturiert und trotzdem bewältigt er umfassendere und kompliziertere Aufgaben als z. B. ein Wirtschaftsunternehmen oder eine Universität oder eine Gewerkschaft.

Wenn also der Staat auch schwierige Aufgaben bewältigt, obwohl er (zumindest in der Theorie) demokratisch strukturiert ist, wird da nicht das Gerede von den besonderen Aufgaben gesellschaftlicher Institutionen nun zur durchsichtigen Verschleierung? Wird da nicht das Heraufbeschwören des Chaos durch Demokratisierung zur gezielten Unterdrückung der Noch-nicht-Gleichen und Noch-nicht-Freien?

Das Erstaunliche an der gegenwärtigen Demokratisierungsdiskussion scheint uns einzig zu sein, daß sie derart zahm ist, daß sie zum überwiegenden Teil¹⁷⁷⁾ auf einer Stufe stehen bleibt, die im Kampf um die politische Demokratisierung bei der Durchsetzung des Ständestaates bereits etwa um 1300 n. Chr. erreicht war¹⁷⁸⁾. (So die bekannte Forderung nach Drittelparität.)

Hier muß aber betont werden, daß diese Zahmheit nur für die theoretische Antizipation demokratischer Gesellschaftsverhältnisse gilt, nicht aber für deren sofortige praktische

¹⁷²⁾ Ebenda.

¹⁷³⁾ Vgl. die Erklärung des Zentral-Komitees deutscher Katholiken (ZKdK), a. a. O., S. 181 ff.

¹⁷⁴⁾ So bes. Hennis in seinem Rundfunkvortrag; eine Behauptung, die von H. Pross in der anschließenden Diskussion scharf zurückgewiesen wurde.

¹⁷⁵⁾ So etwa das Gerede von einer „totalen Demokratisierung“, z. B. von Assel, a. a. O., S. 19, welches die wirkliche Gefahr eines Linksfaschismus, welcher in der radikalen Ablehnung demokratischer Strukturen gründet, bagatellisiert. Wenn die politische Demokratie sehr wohl definierte Grenzen durch eine immanente inhaltliche Bindung hat, warum sollten dann bei der Übertragung demokratischer Strukturelemente diese Grenzen plötzlich wegfallen?

¹⁷⁶⁾ Selbst hier ist keine absolute Herrschaft, sondern eine wertgebundene, die also Prinzipien kennt, welche nicht zur Disposition der Mehrheit stehen; vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 20, Rdn. 45. Der aristokratische Ursprung dieses Dammes gegen Mehrheitsentscheidungen ist unverkennbar. Es ist deutlich, daß damit nur eine Schutzvorrichtung gegen die Symptome der anerzogenen Unvernunft und Manipulierbarkeit der Massen gesetzt ist, welche von der Notwendigkeit der Überwindung der Ursachen ablenkt. Die entscheidende Frage, wer zu bestimmen habe, was nicht zur Disposition der Mehrheit steht, muß gestellt werden.

¹⁷⁷⁾ Anders z. B. Adorno, Bloch, Habermas, vielleicht Wiethölter.

¹⁷⁸⁾ Dazu bes. Hennis, Rundfunkvortrag, Nolte, a. a. O., S. 13.

Durchsetzung¹⁷⁹⁾, denn das letztere würde Revolution bedeuten, und Revolution ist ‚an sich‘¹⁸⁰⁾ die Aufhebung von Demokratie und Menschlichkeit¹⁸¹⁾.

In dieser Zwangslage, einerseits den humanen Anspruch der Demokratisierung der Gesellschaft nicht durch eine Revolution zu verleugnen, andererseits aber eine Demokratisierung überhaupt zu erreichen, scheint uns die graduelle Durchsetzung demokratischer Prinzipien vorläufig der einzige Ausweg zu sein¹⁸²⁾. Dies allerdings nur, wenn ‚graduelle Durchsetzung‘ nicht als Politik der kleinen Schritte diskreditiert wird, welche innerhalb des vorbefindlichen Systems nur Hofnarrenfunktion zu erfüllen hat, also Struktur und Zielsetzung nicht nur unverändert läßt, sondern als Fiktion

von Kritik, als eingeplante Kritik, nur systemstabilisierend wirkt.

Andererseits ist Hommes zuzustimmen, wenn er darauf hinweist, daß Veränderungen ihren Ansatzpunkt im tatsächlich Gegebenen zu suchen haben, daß man also, um von der reinen Gesinnung abzukommen, „nicht totale, sondern bestimmte Negation“¹⁸³⁾ praktizieren muß. Dieser Ansatz muß von der Absicht getragen sein, über das bestehende System hinauszugreifen, um von quantitativen Veränderungen zum qualitativen Umschlag zu kommen. Die Frage, ob es mit diesem Ansatz gelingen kann, die Rationalität der bestehenden Gesellschaftsordnung zu verändern, scheint uns genauso ungeklärt wie die Frage, ob der Ansatz der totalen Negation in der gegebenen Wirklichkeit je praktisch werden kann.

IV. Einzelne gesellschaftliche Bereiche

1. Familie und Schule

Wir haben gesehen, daß Familie und Schule noch Bereiche der Heranbildung zu gesellschaftlicher Mündigkeit sind, indem hier erst die Möglichkeit zur Ausbildung einer relativen Freiheit und Selbstbestimmung gewährt werden muß¹⁸⁴⁾. Daher sind beide Bereiche einer direkten Übertragung demokratischer Strukturelemente nicht zugänglich¹⁸⁵⁾. Um so mehr muß aber die Fernwirkung der demokratischen Idee vom freien und gleichberechtigten, also mündigen Menschen im Sinne einer regulativen Idee die Struktur und Realität beider Institutionen bestimmen¹⁸⁶⁾. (Hier hat die Gesellschaft schon jetzt über die Art. 6 und 7 GG die Möglichkeit des direkten Einflusses¹⁸⁷⁾.)

Die autoritären Strukturen in Familie und Schule, wie sie gerade in Deutschland besonders gepflegt werden, verhindern ja gerade, daß der heranwachsende Bürger zur Mündigkeit erzogen¹⁸⁸⁾, daß er an die Demokratie als Lebensstil herangeführt wird. Die bildende „Kraft einer antizipierten Mündigkeit“ wird ihm vorenthalten¹⁸⁹⁾, vielleicht, damit man nachher um so berechtigter sagen kann, diesen Kindern oder diesen Schülern kann doch keine Selbständigkeit zugetraut werden. *Die Dialektik von zu gewährender und zu erwartender Selbständigkeit ist sicher noch nicht Allgemeingut der deutschen Erzieher. Es sei denn: im Negativen.*

Ein junger Mensch, der bis ins Wahlalter hinein nur die Realität einer autoritären Familie und Schule, Berufsausbildung oder Universität erfahren hat, der ‚Demokratie‘ und das, was

¹⁷⁹⁾ Vgl. dazu Habermas, *Analytische ...*, S. 299 f.

¹⁸⁰⁾ Zum ‚an sich‘: An sich hat eine vernünftige, humane Gesellschaft keine Revolution nötig. An sich steht revolutionäre Gewalt in keinem humanen Revolutionsprogramm. Gibt man also der friedlichen Evolution Chancen, so greift man nicht zur Gewalt. Sieht man aber zu viele Menschen hinwegsterben beim Warten auf Evolution, so kann Gewalt humaner werden als die zum Warten verdamnte Moral der Gewaltlosigkeit. Moltmann fährt fort: „Die Unerträglichkeit des Leidens der anderen ist für die Liebe stärker als die Bewahrung der eigenen Unschuld.“ In: Moltmann, *Gewalt*, in: Schultz, *Politik ...*, a. a. O., S. 91.

¹⁸¹⁾ Vgl. Popper, *Prognose und Prophetie*, a. a. O., S. 121 f.

¹⁸²⁾ Dieser Ausweg wird im Schlußteil noch etwas genauer ausgeführt.

¹⁸³⁾ Hommes, a. a. O., S. 18.

¹⁸⁴⁾ Vgl. S. 22.

¹⁸⁵⁾ Vgl. Knoll, *Demokratie in der Schule*, in: *Evangelische Kommentare*, 1969, S. 508 f.; er fordert jedoch mehr Öffentlichkeit, Traditionsaufgabe, größeres Mitspracherecht der Eltern sowie kritische und rationale Unterrichtsverfahren.

¹⁸⁶⁾ Vgl. Dahrendorf, *Gesellschaft und D ...*, S. 358, und die Erklärung des ZKdK, a. a. O.

¹⁸⁷⁾ Zur Situation in der DDR vgl. Ludz, in: *Die Zeit* Nr. 41 vom 10. 10. 1969, S. 57.

¹⁸⁸⁾ Vgl. Assel, a. a. O., S. 13; Greiffenhagen, *Demokratie auf Korrektur angewiesen*, in: *Evangelische Kommentare*, 1969, S. 326; er fordert Öffentlichkeit von Zensurkonferenzen.

¹⁸⁹⁾ Vgl. v. Hentig, in: *Schwan-Sontheimer*, a. a. O., S. 91.

sie beinhaltet, nur in der Theorie vermittelt bekam: Kann von ihm erwartet werden, daß er politisches Interesse zeigt, daß er sich für die Demokratie engagiert? Die soziologische Analyse zeigt denn auch, daß (bei Jungwählern) die demokratischen Institutionen zwar akzeptiert werden, sie jedoch äußerlich und damit gleichgültig bleiben¹⁹⁰).

In eine intensive und persönliche Beziehung zur Demokratie als Lebensstil kann der Jugendliche nur dann hineinwachsen, wenn ihm ‚Demokratie‘ nicht nur als idealisiertes theoretisches Modell gelehrt wird (vgl. die Diskussion um die Denkansätze zur politischen Bildung¹⁹¹), sondern wenn er ‚Demokratie‘ durch persönliche Erfahrung verstehen lernt. Eine politische Bildung „im sterilen Raum abstrakter Theorie“¹⁹² schafft nur die Voraussetzung für eine desillusionierte Abwendung von der Politik, sobald der Jugendliche auf die politische Realität trifft¹⁹³).

Um dies zu verhindern, muß bereits die innere Organisation der Schule den Schülern Möglichkeit und Anreiz bieten, demokratische Verfahrensweisen kennenzulernen und einzuüben. Wenn die Schüler dadurch politisch denken lernen, wenn sie die Spannungen zwischen Ordnung und Konflikt, zwischen ‚Effizienz und Partizipation‘ (v. Beyme) durch eigene Aktivität erfahren, dann ist die Grundlage für politisches Handeln gelegt.

2. Die Universität

Das zu Familie und Schule Gesagte gilt in extrem verstärktem Maße auch für die Universität. Mit 18 Jahren wird der junge Halbbürger für erwachsen genug erachtet, um als Soldat den Befehl zur Tötung von Menschen auszuführen und selbst getötet zu werden für einen ‚Staat‘, in dem er nichts zu sagen hat. Noch keine drei Jahre später (sic!) und schon wird er für fähig gehalten, in einer gleichen und freien Wahl über komplizierte politische Fragen und den Kurs des Staates mitzubestimmen. Aber als Student, ob er nun 18 Jahre alt ist oder 25 und vielleicht Familienvater, wird er in ein besonderes Gewaltverhältnis

gezwängt und von einem im wörtlichen Sinne kindischen Disziplinarrecht gegängelt. Das Studium als verlängerte Kindheit ist die knappste Umschreibung dieses widernatürlichen Zustandes¹⁹⁴. Die Abhängigkeitsverhältnisse von Schule und Elternhaus werden auf der Universität perpetuiert¹⁹⁵, obwohl andererseits der Student als mündiger Wahlbürger apostrophiert wird¹⁹⁶. Das Ansinnen, in diesem Klima der Abhängigkeit und Gängelung wissenschaftlich¹⁹⁷ arbeiten zu sollen, ist ebenso illusionär wie dilettantisch: Während die einschlägigen Forschungsergebnisse der Lernpsychologie¹⁹⁸, der Didaktik¹⁹⁹, der Soziologie²⁰⁰ oder Sozialpsychologie²⁰¹ (und man könnte mit Kommunikationstheorie, Kybernetik, Spieltheorie etc. weiterfahren) darin übereinstimmen, daß ein freiheitliches, kooperatives, nicht-autoritäres Klima optimale Bedingungen der Kreativität²⁰² und der Lernmotivation²⁰³ schafft, sieht die Mehrzahl der Politiker und Juristen über diese empirischen Befunde souverän hinweg.

¹⁹⁴ Dazu bemerkte A. Mitscherlich in seiner Friedenspreisrede am 12.10.1969 treffend: „Die lange infantile Abhängigkeit des Menschen schafft die Voraussetzung für später oft unauflösbare entwicklungsstimmende Identifikationen.“

¹⁹⁵ Vgl. Habermas, Protestbewegung..., S. 87.

¹⁹⁶ Vgl. Geulen, in: Leibfried, Wider die Untertanenfabrik, Köln 1967, S. 196; Nitsch, ebenda, S. 290.

¹⁹⁷ Dazu Habermas, Analytische..., S. 305: „Forschung ist eine Institution zusammen handelnder und miteinander sprechender Menschen.“

¹⁹⁸ Vgl. P. Hofstätter, Gruppendynamik, Hamburg 1964⁶, S. 164 ff.

¹⁹⁹ Vgl. v. Hentig, Spielraum und Ernstfall, Stuttgart 1969, S. 257 f. und S. 266 f.; H. Becker, Bildungsforschung und Bildungsplanung in der heutigen Gesellschaft, in: Universitas, 24. Jahrgang, Heft 9, S. 917 (923 ff.).

²⁰⁰ Vgl. Hofmann, Universität, Ideologie, Gesellschaft, Frankfurt 1968, S. 78; Merton, Die Eigendynamik gesellschaftlicher Voraussagen, in: Logik der Sozialwissenschaften, a. a. O., S. 145 (zum Schema der „self-fulfilling prophecy“, dies besonders zur auf S. 44 beschriebenen Dialektik).

²⁰¹ Vgl. Lipset, zit. in Abendroth, a. a. O., S. 314 f.; zur Praxis vgl. Knoll, Tatbestände und Probleme der Führung und Führungsbildung in Wirtschaft und Verwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/1969, S. 17.

²⁰² Vgl. Habermas, Protestbewegung..., S. 103; Kubie, Psychoanalyse und Genie. Der schöpferische Prozeß, Hamburg 1966, S. 89, 99 et passim.

²⁰³ Vgl. Rubinstein, in: Thomae (Hrsg.), Die Motivation menschlichen Handelns, Köln und Berlin 1966³, S. 137: Motivation und Interesse als emotionale Anziehungskraft; David und White, ebenda, S. 262 ff.: Wirkung von sozialer Anregung auf die Motivation; Ehrlich, Guttman, Schönbach, Mills, ebenda, S. 405 f.: „Unter welchen Bedingungen werden sich Menschen freiwillig einer Information aussetzen?“

¹⁹⁰ Vgl. Dahrendorf, Gesellschaft u. D..., S. 372.

¹⁹¹ Zuletzt: Schaaf, Ordnung und Konflikt als Grundprobleme der politischen Bildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1/1970.

¹⁹² Schaaf, a. a. O., S. 23.

¹⁹³ Vgl. Adorno, Eingriffe, a. a. O., S. 130: „Aber Demokratie hat sich nicht derart eingebürgert, daß sie die Menschen wirklich als ihre eigene Sache erfahren, sich selbst als Subjekte der politischen Prozesse wissen.“

Während heute Forderungen wie größere Transparenz und Kontrollierbarkeit der Hochschulgremien, weitgehende Gleichstellung von Ordinarien und anderen Habilitierten, stärkere Einbeziehung der Assistenten in die Hochschulverwaltung, Abbau ungerechtfertigter Abhängigkeitsverhältnisse und damit verbundenen Ausbau des Freiheitsbereichs vor allem der Studenten und Assistenten, Rationalisierung des Prüfungswesens und vor allem Öffentlichkeit von Prüfungen und Sitzungen — während diese Forderungen in der Theorie weitgehend Allgemeingut sind²⁰⁴), fehlt es doch, soweit ersichtlich, an einem umfassenden Modell für eine demokratische Hochschule. Natürlich ist die Idee einer formalen Demokratisierung der Universität im Sinne gleicher Rechte für alle, ungeachtet ihrer Funktion, absurd²⁰⁵). Wesentlich ist, daß sie nicht weniger und nicht mehr absurd ist als dieselbe Idee im politischen Bereich. Gleiche Rechte für alle ist — abgesehen vom Wahlakt — eine polemische Formel für den Inhalt: gleiche Chance für alle²⁰⁶). Und genauso wenig, wie die politische Demokratie ohne eine Funktionsdifferenzierung auskommt, genauso wenig soll die Hochschule ohne Funktionsdifferenzierung sein. Nur soll die durch diese Funktionsdifferenzierung bewirkte Herrschaft funktional bleiben und „nicht mehr die Kommunikation verhindern“²⁰⁷).

Demokratisierung der Hochschule meint vielmehr in einer ersten Tendenz die Verwirklichung einer materiellen Demokratie: also die

²⁰⁴) Vgl. die Diskussion auf der Staatsrechtslehrer-Tagung 1968 in Bochum, referiert von H. Weber, in: *JUS* 69, S. 44, bes. S. 46; o. V., *Strukturen* . . . , S. 147; Jakobsen, Dollinger, *Die deutschen Studenten*, München 1968, S. 18; die Resolution des OSI an der TU Berlin vom 14. 6. 1968, in: Jakobsen, Dollinger, a. a. O., S. 156; Huber, ebenda, S. 191; Bächler, in: *Die Zeit* Nr. 22 vom 30. 5. 1969, S. 13; Sontheimer, a. a. O., S. 70; Habermas, *Protestbewegung* . . . , S. 86 f. und S. 91; Nolte, a. a. O., S. 16 ff.; Lefèvre, in: Bergmann et al., a. a. O., S. 94 ff.; Hennis, *Die hochschulpolitischen Forderungen der „Neuen Linken“*, in: Scheuch, a. a. O., S. 139.

²⁰⁵) Vgl. Düsseldorf, *Gesellschaft u. F.*, a. a. O., S. 370; dies übersieht Matz in seiner atemberaubend unkritischen Zusammenfassung aller gängigen Vorurteile und unreflektierter Vorverständnisse in: *Demokratisierung statt Hochschulreform*, in: *Zeitschrift für Politik*, HPW-München, Köln u. Berlin, Juni 1969, S. 183 ff., z. B. S. 184: „vergeblich (?) und beschämend (?) ist es aber, den Aufstand (?) durch exzessiv (?) sachwidrige — und d. h. ungerechte (heißt es das wirklich?) — organisatorische Konzessionen (?) bannen zu wollen.“ (Klammern von Verf.).

²⁰⁶) Vgl. Dahrendorf, *Gesellschaft u. F.*, a. a. O., S. 370.

²⁰⁷) V. Hentig, *Spielraum* . . . , S. 169.

Bestimmung der Art und des Umfanges der Mitwirkung von funktional verschiedenen Gruppen am Willensbildungsprozeß²⁰⁸). Dies liegt nicht nur im Interesse einer humanen Universitätsstruktur, sondern auch im Interesse der Wissenschaft, denn die „Wissenschaft läßt sich verstehen als Transposition der Spielregeln der liberalen Demokratie in den Bereich der Erkenntnis“²⁰⁹). In einer Situation, in der Studium fortschreitend weniger Stoffaneignung bedeutet als „vielmehr methodische, kritische und bewußte Zurüstung für verantwortliches Handeln“²¹⁰), muß, wie Habermas sagt, das Studium als „Einübung in eine kritische Berufspraxis“²¹¹) verstanden werden.

Die Berufspraxis realisiert sich in einer demokratischen Gesellschaftsordnung, deren Lebelement der Konflikt sein sollte, (wobei Konflikt nicht Selbstzweck²¹²) ist, sondern den Abbau von Dissens durch rationale Diskussion ermöglichen soll). Konflikt hält die Gesellschaft offen „für Wandlungen, er verhindert die Dogmatisierung des Irrtums“²¹³). Warum sollte der Konflikt nicht dieselbe Funktion an der Universität haben? Wenn dagegen z. B. Hennis²¹⁴) meint, an der Universität gebe es keine Konflikte, sie sei ein Ort des Lernens, so fingiert er hier eine Interessenidentität, die nur aus ihrer eigenen Annahme lebt²¹⁵).

Eine zweite Tendenz der Demokratisierung der Universität geht dahin, nach der juristischen Chancengleichheit zu studieren, auch die faktische, das heißt soziale, ökonomisch realisierte zu sichern²¹⁶). Abgesehen von dem immer mehr zunehmenden Numerus clausus spricht es einer juristischen Chancengleichheit Hohn, wenn de facto die deutschen Universitäten 5 0/0 Arbeiterkinde.²¹⁷) aufweisen²¹⁸),

²⁰⁸) Vgl. Sontheimer, a. a. O., S. 68.

²⁰⁹) Dahrendorf, *Gesellschaft u. D.*, . . . , S. 190.

²¹⁰) Hinrichsen, *Oktroyierte Autonomie?*, in: *Tübinger Forum*, vom 1. 10. 1969, Nr. 1, S. 3; vgl. auch Knoll, *Tatbestände* . . . , S. 18.

²¹¹) Habermas, *Protestbewegung* . . . , S. 47; Eckerts, *Die blockierte Studienreform — Eine Erwiderung*, in: *JUS* 1969, 393 (396).

²¹²) Schaaf, a. a. O., S. 3.

²¹³) Dahrendorf, *Gesellschaft u. D.* . . . , S. 222, und ebenda: „Aversion gegen Konflikt ist ein Grundzug autoritären politischen Denkens.“

²¹⁴) Im Rundfunkvortrag.

²¹⁵) Vgl. Merton, a. a. O., S. 148.

²¹⁶) Vgl. Dahrendorf, *Aufklärung* . . . , S. 37.

²¹⁷) Wir haben uns also noch gar nicht so weit vom 17. Jahrhundert entfernt, in dem die „Monopolisierung des Erkennens durch Mußeklassen“ unangefochten war: Habermas, *Analytische* . . . , S. 307; vgl. auch Becker, a. a. O., S. 917.

²¹⁸) Vgl. Nolte, a. a. O., S. 15 f.

und etwa die Universität Tübingen im WS 1968/69 beinahe dreimal soviel männliche wie weibliche Studenten hatte²¹⁹). Wir benötigen nicht mehr gebildete Schichten, sondern ein gebildetes Volk²²⁰).

Beide Tendenzen zusammen sollen zu einer materiell demokratischen Universität führen, die den Konflikt als gesellschaftliches und wissenschaftliches Agens bejaht, und die daher vor allem in der Rechts-, Politik- und Wirtschaftswissenschaft nicht mehr vornehmlich daran arbeitet, alte Erkenntnisse zu zementieren, also Herrschaftswissen zu reproduzieren, sondern die endlich beginnt, „Daten zu sammeln, die hauptsächlich dem Erkenntnisfortschritt dienen“²²¹). Daß dazu gerade „die Jurisprudenz erst einmal das fortgeschrittenste Niveau des psychologischen und des gesellschaftlichen Wissens erreichen“²²²) müßte, ist immer noch eher beliebte Phrase juristischer Pseudo-Reformer denn in Angriff genommenes Ziel²²³). Eine Rechtswissenschaft, die Zukunftsprobleme wie Rüstungskontrolle, künstliche Befruchtung²²⁴), Produzentenhaftung²²⁵), Konzentration²²⁶) etc. erst behandelt, wenn sie durch die normative Kraft des Faktischen präjudiziert sind, stabilisiert nur geronnene Machtverhältnisse. Eine zukunftsorientierte, prophylaktische Rechtstheorie aber als Forschungsbereich der bestehenden Universität ist immer noch schlicht Utopie.

3. Wirtschaft

a) Die Projektion des demokratischen Gedankens in die Produktionsverhältnisse

aa) Die Produktionssphäre ist eine öffentliche Angelegenheit

Die Vorstellung vom ‚privaten Unternehmer‘ scheint immer noch die Annahme zu stützen,

²¹⁹) Zahlen aus dem Vorlesungsverzeichnis für das Sommersemester 1969, S. 251, der Uni Tübingen.

²²⁰) Vgl. Lindemann, a. a. O., S. 177.

²²¹) Lasswell, Das Qualitative und das Quantitative in politik- und rechtswissenschaftlichen Untersuchungen, in: Logik der Sozialwissenschaften, a. a. O., S. 475.

²²²) Adorno, Eingriffe, a. a. O., S. 120.

²²³) Grimm, Recht und Politik, in: JUS 1969, S. 501 (506).

²²⁴) Vgl. Lasswell, a. a. O., S. 471 f.

²²⁵) Vgl. z. B. zum Contergan-Fall F. Ranft, „Ostern sind wir zu Hause!“, in: Die Zeit, Nr. 43 vom 24. 10. 1969, S. 11.

²²⁶) Vgl. z. B. zur Pressekonzentration den Bericht der Günther-Kommission und H. Ehmke, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Pressewesens, in: Festschrift für A. Arndt, a. a. O., S. 77 f.

die Sphäre der Produktion sei vor allem Privatangelegenheit derjenigen Personen, die es unternehmen, eine Reihe von Faktoren zu einem Produktionsprozeß zu kombinieren. Man kann aber nicht davon abstrahieren, daß Produktion heute arbeitsteilige, somit gesellschaftliche ist, daß die Faktoren wie Arbeit, Wissen, Technologie oder natürliche Ressourcen gesellschaftliche Faktoren sind, daß die Produktionssphäre eine Kernsphäre der Gesellschaft und damit die materielle Reproduktion der Gesellschaft die öffentliche Angelegenheit überhaupt ist²²⁷).

Öffentliche Wirtschafts- und Finanzpolitik, ein immer weitergehender staatlicher Interventionismus deuten hier an, daß man zwar den Prozeß im ganzen als öffentlichen sieht, nicht aber den Kern dieses Prozesses, die Entscheidungen nämlich, was produziert und unter welchen Bedingungen produziert wird. Diese Entscheidungen gesellschaftlicher Mitgestaltung und Kontrolle noch vorzuenthalten, ist die Restproblematik des sogenannten Spätkapitalismus.

Sie ist zugleich aber noch eine Kernproblematik, denn solche Entscheidungen betreffen unmittelbar die Produktionsverhältnisse — die nach Marx „die überkommenen und im Zuge der industriellen Entwicklung hervorgebrachten gesellschaftlichen Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse“ widerspiegeln²²⁸).

Mit der Zielvorstellung einer sozialen Wirtschaftsordnung — in der gleichwohl Freiheitlichkeit und Initiative erhalten bleiben sollen — ist es jedoch unvereinbar, daß „weiterhin durch den ökonomischen Prozeß Herrschaft über den Menschen“ unlegitimiert ausgeübt wird²²⁹). Auch im Produktionsbereich ist Herrschaft abzubauen, sofern sie sich nicht funktional legitimieren läßt — und zwar von den Betroffenen.

Damit stellt sich erneut das Problem der Öffentlichkeit. Denn die Voraussetzungen dafür, daß die Betroffenen verständig und mit Einsicht urteilen können, müssen erst noch ge-

²²⁷) Vgl. Wiethölter, Recht, in: Wissenschaft und Gesellschaft, hrsg. von G. Kadelbach, Frankfurt 1967, S. 245.

²²⁸) Vgl. A. R. L. Gurland: Zur Theorie der sozial-ökonomischen Entwicklung der gegenwärtigen Gesellschaft, in: Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft?, Verhandlungen des 16. Deutschen Soziologentages, hrsg. v. Th. W. Adorno, Stuttgart 1969, S. 29.

²²⁹) Vgl. Th. W. Adorno, Spätkapitalismus ..., a. a. O., S. 17.

schaffen werden. *Nicht von ungefähr wird ihnen ja genau das Wissen in allen Ausbildungsbereichen vorenthalten, das sie zum Urteil über Wirtschafts- und Herrschaftsverhältnisse benötigen.* Bis hinauf zum Abitur werden Rechtskunde und jegliche Sozial- und Wirtschaftswissenschaft nahezu ignoriert.

Unter solchen Umständen kommt selbst dort, wo die Öffentlichkeit durch das Budgetrecht des Parlaments zu bestimmen scheint, wie öffentliche Mittel verwendet und investiert werden sollen, nur heraus, daß 25 % (BRD) bis 50 % und mehr (USA) der Mittel der Bundeshaushalte für Rüstungen und Instrumente der Vernichtung ausgegeben werden. Ausgaben für die soziale Wohlfahrt bleiben demgegenüber relativ zurück. „Solche Wohlfahrtsinvestitionen setzen eine andere Willensbildung voraus als die Investitionen in Abschreckungsvorhaben, ja sie erzwingen eine wirklich demokratische.“²³⁰⁾

Es berührt die Allgemeinheit in starkem Maße, was ein Unternehmen herstellt, ob Napalm, Pillen oder Information. Nach wie vor aber ist das im wesentlichen eine private Entscheidung, die sich an Profitchancen ausrichtet und nicht am gesellschaftlichen Nutzen.

Es berührt die Öffentlichkeit, ob Menschen Arbeit haben oder arbeitslos werden. Im wesentlichen beruht das aber auf den Investitionsentscheidungen privater Unternehmer²³¹⁾, die sich wiederum nach Profitchancen richten, nicht nach gesellschaftlichen Bedürfnissen²³²⁾. Es berührt die Öffentlichkeit, ob die Arbeitenden den Wert ihrer Arbeit vergütet bekommen oder nur als Kostenfaktor betrachtet werden; ob im Produktionsbereich der Mensch als Untertan behandelt wird; ob die Lebensbedingungen insgesamt von einem Produktionsprozeß diktiert werden, den die Öffentlichkeit in schwindendem Maße übersehen, geschweige denn kontrollieren kann.

Ist nun die Produktionssphäre als gesellschaftliche, und damit der Öffentlichkeit zugänglich zu machende erkannt, dann wird es notwendig, für die dortigen Entscheidungsprozesse die demokratischen Normen der Gesellschaft anzulegen, die einen Anspruch darauf hat, ihre öffentlichen Angelegenheiten selbst zu regeln.

Typischerweise wird diese Forderung mit dem Hinweis abgewehrt, die Funktionsweise lasse

²³⁰⁾ D. Senghaas, Abschreckung und Frieden, Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit, Frankfurt 1969, S. 84/85.

es nicht zu. Die gerade bestehende Art des Funktionierens wird zu *der Funktionsweise* schlechthin erhoben. Es wird auch nicht gesehen, daß gerade darin ein Grund zur Kritik liegt, daß die jetzt funktionierende Wirtschaftsordnung die Forderung nach einer weitergehenden Demokratisierung nicht zuzulassen scheint. Ist eine ‚demokratischere‘ Organisationsform der Wirtschaft, die ‚trotzdem‘ funktionierte, so undenkbar? Ist der Weg zur ‚Wirtschaftsdemokratie‘ unvermeidlich der Weg ins Wirtschaftschaos? Oder sind nur ganz bestimmte Interessenten darum bemüht, die bestehenden Funktionsweisen zum Fetisch zu erheben? Für einige Arbeitgeberverbände scheint die Problematik schon mit der Allerweltsformel gelöst, ‚unterschiedliche Lebens- und Gesellschaftsbereiche verlangten auch unterschiedliche Organisationsformen‘; demokratische Forderungen seien für die Wirtschaft also wohl nicht angemessen²³³⁾.

Hier versperren kurzsichtige Profit- und Herrschaftsinteressen den Weg zu besserer Einsicht. Denn die Forderung nach stärkerer Partizipation, nach weitergehender Einbeziehung der Produzierenden in die Gestaltungs- und Entscheidungsvorgänge ist unter dem Gesichtspunkt menschenwürdiger Produktionsverhältnisse selbst dann gerechtfertigt, wenn das auch zu einer gewissen Beeinträchtigung der Effizienz des Wirtschaftssystems führen würde — was offensichtlich von vielen befürchtet wird.

Wir meinen aber gerade im Gegensatz dazu, daß mittel- und langfristig, unter den Erfordernissen des Produktionsprozesses mit seiner hochentwickelten Technologie und Automatisierung, nur durch eine wachsende Übertragung von Mitverantwortung und Einbeziehung aller Mitarbeiter in die Entscheidungsvorgänge die Effizienz des Wirtschaftssystems er-

²³¹⁾ Vom Bruttosozialprodukt 1968 wurden 130,1 Milliarden DM für Investitionen verwendet, davon über 107 Milliarden DM von privaten Unternehmen. Vgl. Leistung in Zahlen '68, Bundesministerium für Wirtschaft, Köln 1969, S. 53.

²³²⁾ Vgl. J. Bergmann u. a.: Herrschaft, Klassenverhältnis und Schichtung, in: Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft?, a. a. O., S. 75: „Obwohl der ökonomische Prozeß nur durch den Staat und seine regulierenden Interventionen sich aufrechtzuerhalten vermag, behalten private Interessen doch den Primat vor öffentlichen. Private, von Gewinnerwartungen gesteuerte Investitionen sind die eigentlichen wachstumsaktiven Investitionen.“

²³³⁾ DER ARBEITGEBER, Offizielles Organ der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 18/21, Nov. 1969, S. 756.

halten werden kann. Die partizipatorischen ‚Reibungsverluste‘, die es wohl geben könnte, würden durch eine gesteigerte Interessiertheit der Produzierenden mehr als ausgeglichen werden. Es scheint uns wichtig zu betonen, daß wir das Funktionieren einer Wirtschaft nicht geringschätzen. Es ist Voraussetzung für alle Weiterentwicklungen freiheitlicher Lebensformen. Es geht hier lediglich darum, die Gefahr aufzuzeigen, daß mit der Überbetonung, ja Fetischisierung einer bestimmten Wirtschaftsordnung das, was nach wie vor Mittel zu sein hat, sich zu einer Zielvorstellung verselbständigt. Damit werden die Chancen angemessener Weiterentwicklung versperrt. Schwerwiegender aber noch: Das Ziel droht, verdrängt zu werden, auf das alles Wirtschaften immer ausgerichtet sein sollte: die Ermöglichung einer humanen Existenz.

Was eine humane Existenz sei, muß immer neu bestimmt werden; aber auch die dafür angemessenen Formen der Wirtschaftsordnung müssen entsprechend immer neu gesucht werden — sicherlich auch, aber nicht allein, unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität und Effizienz. In diesem Punkt aber ist kein Fortschritt zu sehen, eher ein Rückschritt. Das Ahlener Wirtschaftsprogramm der CDU z. B. umriß noch die genannten Zielsetzungen des Wirtschaftens: „Ziel aller Wirtschaft ist die Bedarfsdeckung des Volkes. Die Wirtschaft hat der Entfaltung der schaffenden Kräfte des Menschen und der Gemeinschaft zu dienen. Ausgangspunkt aller Wirtschaft ist die Anerkennung der Persönlichkeit.“²³⁴⁾

Heute werden die auf den Menschen bezogenen Ziele gar nicht mehr erwähnt. In den Vordergrund politischer Überlegungen treten wirtschaftsspezifische Zielkombinationen wie die des Stabilitätsgesetzes: Preisstabilität, Vollbeschäftigung, ausgeglichene Zahlungsbilanz und angemessenes Wachstum. Wo der Mensch, wo die Persönlichkeit in diesem Gefüge bleibt, scheint zweitrangig geworden zu sein — und das zeigt sich nicht nur im skandalösen Nachhinken der Löhne hinter den Gewinnen oder in einem Steuersystem, das als „ungerecht, unsozial und teilweise verfas-

sungswidrig“ bezeichnet worden ist²³⁵⁾. Wenn in erster Linie der Produktionsprozeß zu optimieren ist, die Produzierenden dagegen als Abhängige sich nur noch darauf einzurichten haben, dann besteht die Gefahr, daß der Mensch zum Mittel und die Wirtschaft zum Zweck wird.

b) Aspekte der Produktionssphäre

Vor Marx noch schrieb Tocqueville über die Entfremdung der Arbeit: „Was kann man von einem Mann erwarten, der zwanzig Jahre seines Lebens damit zugebracht hat, Stecknadelköpfe zu machen?“²³⁶⁾ Wir haben diese Fragen verdrängt. Denn was kann man von einem solchen Menschen anderes erwarten, als daß er auch in allen anderen Bereichen seines Lebens nur noch funktioniert, sei es im Konsumverhalten, im Kulturbetrieb, in seiner Freizeitgestaltung oder im politischen Verhalten; er wird manipulierbares Anhängsel eines Systems, dem das Funktionieren zum Fetisch geworden ist, in dem sich so die „Transformation zur modernen Unterordnung“²³⁷⁾ vollzieht.

Die Zielgerichtetheit des sozialen Systems schreibt ganz bestimmte Normen und Verhaltensweisen vor, die spezifisch sind für seinen Reproduktionsprozeß. Was uns heute daran naturgegeben erscheint, weil durch Sozialisation und Enkulturation die Werte, Normen und Verhaltensmuster, welche das soziale System erfordert zu seiner Reproduktion, schon so in die Gefühlsstrukturen, Glaubenshaltungen, Gewohnheiten und Meinungen der Gruppenmitglieder internalisiert sind²³⁸⁾, daß sie unreflektiert den ‚normalen‘ Lebensablauf bestimmen, das ist lediglich historisch geworden und somit veränderbar.

Man muß sich daran erinnern, wie die Motivationen für die kapitalistische Art der Produktion den Leuten erst aufgezwungen werden mußten. Werner Sombart beschrieb diesen Vorgang so: „Aber wenn sie nun auch in das Joch der Fabrik oder irgendeines anderen Großbetriebes, etwa eines Warenhauses, eingespannt waren, so verrichteten diese urwüch-

²³⁴⁾ Zit. nach: Einigkeit und Recht und Freiheit, Westdeutsche Innenpolitik 1945—1955, hrsg. v. Theo Stammen, München 1965, Ahlener Programm Febr./März 1946.

²³⁵⁾ Charlotte Rothweiler in einer Sendung des SR 1, 15. 12. 1969, 21.00 Uhr: Steuern nach zweierlei Maß, im Manuskript S. 39.

²³⁶⁾ Vgl. Alexis de Tocqueville, Democracy in America, ed. Phillips Bradley, New York, Volume II, S. 168.

²³⁷⁾ Vgl. Agnoli/Brückner, Transformation der Demokratie, Frankfurt 1968, S. 13.

²³⁸⁾ Vgl. Gerd Zimmermann: Sozialer Wandel und ökonomische Entwicklung, Bonner Beiträge zur Soziologie, Nr. 7, mit einem Vorwort von G. Eiser mann, Stuttgart 1969, S. 43.

sigen Menschen ihre Arbeit doch noch ganz und gar nicht mit dem kapitalistischen Ethos (sic!), das von ihnen erheischt wurde. Sie verharrten im Schlendrian, im Traditionalismus." ²³⁹⁾

Vielleicht war es notwendig, zur Entwicklung effizienterer Produktionsmethoden (die gewiß auch einen Beitrag zur Überwindung der materiellen Not leisteten und zur Ansammlung eines gelinden Wohlstands bei den Massen führten), den Massen ein kapitalistisches Ethos aufzuzwingen: regelmäßiges und methodisches Arbeitsverhalten, das sich unter die Bedingungen mechanischer Produktion einzwängen ließ ²⁴⁰⁾. Vielleicht war es auch notwendig, Freiheit und Spontaneität des Menschen im Interesse des technischen Prozesses und seiner Maschinen aufzugeben ²⁴¹⁾. Eine Frage aber muß uns heute auf den Nägeln brennen: die Frage, ob das immer noch nötig ist; ob die Deformationen und damit die Entfremdung noch aufrechterhalten werden müssen.

Gewiß, eine Befreiung von Deformationen würde wiederum nicht ohne schmerzliche Umstellungen erfolgen können. Denn die Zwänge früherer Zeiten wurden sublimiert zu Normen, die, internalisiert, zur ‚Natur‘ geworden sind. Die positiven Sanktionen, welche eine Erfüllung der Normen belohnen, sind zum Bedürfnis geworden. Diese ‚zweite‘ Natur müßte erst in einem langwierigen Aufklärungsprozeß überwunden werden. Die Einschätzung der Menschen an den Waren, über die sie verfügen, der Warencharakter aller Beziehungen, das hat sich tief eingeschliffen: „Das gemeinsame Werk entfaltet so eine Macht jenseits der Macht der Menschen, indem jeder von ihm abhängig ist als der äußeren Bedingung seiner Existenz.“ ²⁴²⁾

Nur die Analyse der Verhältnisse und die Aufklärung des sich selbst unklaren Bewußt-

²³⁹⁾ Zit. bei Gerd Zimmermann, a. a. O., S. 42.

²⁴⁰⁾ Von dieser Problematik sind heute viele Entwicklungsländer geprägt; vgl. dazu G. Zimmermann, a. a. O.

²⁴¹⁾ Vgl. Sigrists Diskussionsbeitrag in: Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft?, a. a. O., S. 107: „... der von Adorno geschiederte Spontaneitätsverlust ist auf die technologische Notwendigkeit der genauen Handlungskoordination, der Rollensumierung und militarisierter Verhaltensweisen zurückzuführen.“

²⁴²⁾ S. Landshut, Einleitung zu Karl Marx, Die Frühschriften, hrsg. v. Siegfried Landshut, Stuttgart 1968, S. XXXVIII.

seins ²⁴³⁾ können zur Reflexion darüber führen, ob es noch zumutbar sei, daß unter der totalen Veränderung der Produktivkräfte und der Überwindung der materiellen Not ²⁴⁴⁾ die Unterdrückung und Deformation des Menschen weiter erzwungen werden kann. Sie ist nicht mehr zumutbar, wenn „diese neue, unerhörte und nicht vorausgesehene Produktivität die Vorstellung von einer Technologie der Befreiung zuläßt“ ²⁴⁵⁾.

Emanzipation ist denkbar geworden, doch überall herrschen noch Zwänge vor. Wenn in unglaublichem Maßstab gesellschaftlicher Reichtum für Rüstung und Weltraumfahrt, für nationale und internationale Prestigeunternehmen vergeudet wird, wenn dadurch auch noch die im Wirtschaftssystem geronnenen Machtverhältnisse stabilisiert ²⁴⁶⁾ und die Bedingungen für die Unterdrückung ²⁴⁷⁾ des Menschen aufrechterhalten werden; wenn es in solchen Ordnungen möglich ist, daß zehnmal so viel Kriegsmaterial in unterentwickelte Länder exportiert wird wie Entwicklungshilfe — und das angesichts verhungender Millionen —, wenn das, was jeder einzelne als Wahnsinn bezeichnen müßte, insgesamt zur akzeptierten Politik wird: was muß dann noch geschehen, um einschneidende Gegenmaßnahmen auszulösen? Wer heute solche Mißstände benennt, wird zumeist der Einseitigkeit geziehen, womit die Sache in bewährter Manier abgetan ist. Wir aber meinen, daß die Überwindung der „anergogenen

²⁴³⁾ Im Gegensatz dazu, und auch im Gegensatz zum klassischen Marxismus, geht ein Teil der Neuen Linken davon aus, daß das Entfremdungsproblem nur in unmittelbarer Aktion gelöst werden könne. Vgl. dazu Ulrich Hommes: Provokation der Vernunft? Herbert Marcuse und die Neue Linke, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/69, S. 8.

²⁴⁴⁾ Damit ist die Überwindung der materiellen Not in den Überflußgesellschaften gemeint. Daß die Mehrheit der Menschen noch in Hunger und Elend mehr stirbt als lebt, sei hier nachdrücklich betont. Das aber könnte gerade durch eine richtige Verwendung der Ressourcen und modernen Technologie aufgehoben werden.

²⁴⁵⁾ Herbert Marcuse, zit. bei U. Hommes, a. a. O., S. 15.

²⁴⁶⁾ Vgl. Louis J. Halle, Peace in Our Time, zit. bei L. C. Lewin (Hrsg.), Verdammter Friede, München 1968, S. 46: „Die atomare Rüstung ist eines der wesentlichsten Mittel, um diese Stabilität, wie sie heute existiert, zu erhalten. Unser gegenwärtiges Bestreben muß es sein, zu lernen, wie wir mit der Bombe leben können.“

²⁴⁷⁾ Zur Ausbeutung vgl. auch Mihailo Markovic, Möglichkeiten einer radikalen Humanisierung der Industriekultur, in: Aggression und Anpassung in der Industriegesellschaft, Frankfurt 1969, S. 146.

Dummheit“²⁴⁸⁾, daß Aufklärung und Emanzipation dringender geboten sind denn je. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Produktionssphäre, wo der einzelne die Auswirkungen der irrationalen Verhältnisse — trotz aller Rationalität — unmittelbar zu spüren bekommt.

In erschreckendem Maße zeigt sich das etwa an der Methode der analytischen Arbeitsplatzbewertung, die z. Z. in der Industrie eingeführt wird. Menschliche Tätigkeit wird zerstückelt in die sinnlosesten Teilbewegungen, in Anteile an Muskelkraft und Überlegung, und jede einzelne Reaktionsform wird dabei nach Punkten bewertet; der Mensch aber ist entwertet. Peinlich sorgsame Untersuchungen stellen die Belastung durch Staub, Lärm, Hitze, Verschmutzung fest, anstatt alles darauf zu verwenden, diese Belastungen abzuschaffen.

Wenn über 70 % der Produktionsmittel einer winzigen Minderheit von 1,7 % gehören²⁴⁹⁾, wenn diese Minderheit sich übermäßig die Ergebnisse gesellschaftlicher Arbeit aneignen kann²⁵⁰⁾, wenn soziale Bedürfnisse (z. B. die notwendige Raumordnung) durch sie unterdrückt werden²⁵¹⁾, wenn technischer Fortschritt nicht der Humanisierung des Lebens dient, sondern sich durch immer perfektere Vernichtungssysteme auszeichnet²⁵²⁾, dann läßt sich schwerlich nur mehr von einigen Fehlern in einem System sprechen, „in dem es uns sonst doch ganz gut geht“.

Die Repression im Bereich der Produktion ist nur Teil einer Repression, der die Tendenz inne ist, andere soziale Bereiche auf ihre Erfordernisse auszurichten. Wie könnten die Massen von den wenigen Verfügenden in

²⁴⁸⁾ Alexander Mitscherlich, Rede zur Verleihung des Friedenspreises, abgedruckt in: DER SPIEGEL, Nr. 42/1969.

²⁴⁹⁾ Rudolf Augstein: Warten auf Aurora, DER SPIEGEL, Nr. 25/1969, S. 24.

²⁵⁰⁾ Die Unterschiede zwischen arm und reich werden immer größer statt kleiner. Vgl. Augstein, a. a. O., S. 24; J. Bergmann u. a., a. a. O., S. 77, oder auch C. Föhl, zit. bei J. Bergmann u. a., S. 79: „Der größte Teil des neu geschaffenen Volksvermögens fällt denen zu, die bereits besitzen.“

²⁵¹⁾ Vgl. J. Bergmann, a. a. O., S. 84.

²⁵²⁾ Vgl. Th. W. Adorno: Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft?, a. a. O., S. 19: „Nicht die Technik ist das Verhängnis, sondern ihre Verfilzung mit den gesellschaftlichen Verhältnissen, von denen sie umklammert wird. Erinnerung sei nur daran, daß die Rücksicht auf das Profitinteresse die technische Entwicklung eng kanalisierte; sie stimmt einstweilen fatal mit Kontroll- und Herrschaftsbedürfnissen zusammen. Nicht umsonst ist die Erfindung von Zerstörungsmitteln zum Prototyp der neuen Qualität von Technik geworden.“

Gehorsam gehalten²⁵³⁾ und ausgenutzt werden²⁵⁴⁾, wenn nicht eine repressive Moral, die dem kapitalistischen Ethos stets wohlfeil war, die nötige Unterstützung böte? Wenn nicht eine Kultur- und Unterhaltungsindustrie das Bewußtsein so konditionierte, daß Ablenkung und Zerstreuung zum produzierten Bedürfnis wird? Auch die Reduzierung der Bildung auf eine Ausbildung, die zumindest der Intention nach vornehmlich auf die Verwertbarkeit in ökonomischen Prozessen gerichtet ist, paßt in dieses Bild.

Gerade in Ausbildungsbereichen, wo sie eingeebnet werden müßte (also vor allem in den Hochschulen), ist Kritik meistens nur zulässig als positive, konstruktive Kritik; als solche die Vorschläge unterbreitet, um Reibungsflächen zu vermindern, die Effizienz zu erhöhen und damit zur Erhaltung eines schlechten Ganzen nach Kräften beizutragen. Das ist Kritik im Banne gegebener Verhältnisse. Wo werden die Bedingungen geschaffen, „in denen der Mensch in immer größerem Maße ein freies, schöpferisches, gesellschaftliches, rationales Wesen wird“?²⁵⁵⁾

Wo gibt es die Vermittlung von Anleitungen für eine Humanisierung des Lebens, die Bereitstellung von Hilfsmitteln für die Selbstverwirklichung in einer verwalteten Umwelt? Bisher sind fast nur die gegenteiligen Tendenzen zu erkennen: Ein dominierendes technisches Erkenntnisinteresse und eine ökonomisch verkürzte Rationalität bestimmen die Entwicklung; die emanzipatorischen Möglichkeiten bleiben auf der Strecke. Somit ist im Umfeld der Produktionsverhältnisse Vorsorge getroffen, weil die Aufklärung und Emanzipation der Massen auch das Zerreißen der Verblendungszusammenhänge und zugleich die Liquidation derjenigen kapitalistischen Prinzipien bedeuten würde, die heute noch einer sozialen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung entgegenstehen: das Prinzip der privaten Aneignung gesellschaftlicher Arbeit, der Trennung der Arbeitenden von der Verfügung über die Produktivmittel und über die Produktionsziele.

Nun ist mit diesen Bemerkungen nicht beabsichtigt, den Bürgerschreck der Sozialisierung an die Wand zu malen. Sozialisierung hat sich in den bisher erprobten Fällen weder vom

²⁵³⁾ Zur „Pathologie des Gehorsams“ hat P. Brückner einen sehr bemerkenswerten Aufsatz geschrieben, in: Politische Psychologie, Heft 4/5 1969, S. 65.

²⁵⁴⁾ M. Markovic, Möglichkeiten ..., a. a. O., S. 147, 152.

²⁵⁵⁾ Ebenda, S. 153.

Gesichtspunkt der Effizienz noch von dem der Humanisierung der Produktionsverhältnisse als nützlich erwiesen. Wohl aber ist damit gemeint, daß die Möglichkeiten der Beteiligung der Produzierenden an den Ergebnissen der Produktion (Gewinnbeteiligung) sowie an der Gestaltung der Zielsetzungen und der Produktionsbedingungen noch lange nicht ausgeschöpft sind, daß sie vielmehr gerade bei fortschreitender Technologie in wachsendem Maße wahrgenommen werden müssen, um nicht den Menschen den technisierten Verhältnissen zu opfern.

c) Die harten Grenzen des Systems

Auf der Grundlage dieser kurzen Analyse, deren Intention bewußt auf die Herausstellung vorhandener Mängel gerichtet war, muß nun überprüft werden, ob nicht die gegebenen Verhältnisse von vornherein alle Versuche unmöglich machen, im Bereich der Gesellschaft und des Staates zu demokratischeren Formen zu kommen. Zur Klärung dieser Frage ist es wichtig, zunächst auf das Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat einzugehen. Sprach Otto Kirchheimer noch von den „restriktiven Bedingungen“, unter denen politische Gewalt steht²⁵⁶⁾, so ist heute die Tendenz abzusehen, daß staatliches Handeln sich zunehmend danach richtet, das Funktionieren der Wirtschaft aufrechtzuerhalten. Ökonomische Erfordernisse sind nicht mehr nur Restriktionen, sie wachsen aus zum bestimmenden Einfluß für politisches Handeln. Die Ursache hierfür liegt darin, daß die gesellschaftlichen Antagonismen, vor allem begründet auf der Stellung der Gruppen im Produktionsprozeß und auf dem Grad ihrer ungleichen Beteiligung an der Distribution, in wirtschaftlichen Krisen in aller Schärfe aufbrechen und politische wie ökonomische Herrschaft bedrohen würden. Daraus folgt für die staatliche Führung der Imperativ einer Garantie von Vollbeschäftigung und Wachstum. Vor allem wirtschaftliches Wachstum erweist sich als „Friedensformel“²⁵⁷⁾ der Gesellschaft — kann man den Herrschaftskonflikt doch abwehren mit dem Hinweis der stetigen Verbesserung der Lage aller.

²⁵⁶⁾ Vgl. Otto Kirchheimer: Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat, Frankfurt 1967. ‚Restriktive Bedingungen und revolutionäre Durchbrüche‘, S. 30; K. versteht unter den restriktiven Bedingungen ‚soziale und intellektuelle Zustände‘.

²⁵⁷⁾ Vgl. Knut Borchhardt, Zur Theorie der sozialökonomischen Entwicklung der gegenwärtigen Gesellschaft, in: Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft?, a. a. O., S. 37.

Für die Politik ergibt sich der Zwang, „die Stabilitätsbedingungen des gesellschaftlichen Status quo umfassend zu garantieren, strukturelle Risiken und Konflikte vorbeugend auszuschalten und systemgefährdende Dysfunktionen in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen mit systemkonformen Mitteln zu verhindern.“

Solche Formulierungen weisen bereits darauf hin, daß nicht die Durchsetzung praktischer Ideen, sondern subsidiäre Funktionen technischer und administrativer Art den Aufgabenbereich des politischen Zentrums kennzeichnen.“²⁵⁸⁾

Es scheint uns wichtig, diese Probleme deutlich herauszustellen. Man wird sich eines Tages entscheiden müssen zwischen einer weitergehenden Demokratisierung und einem System institutionalisierter Ungleichheit.

c) Politik im Banne von Vermeidungsimperativen

Die Gesetzmäßigkeiten der Produktionssphäre haben bestimmende Auswirkungen auf den Handlungsspielraum der Politik. Sie setzen ihr um so engere Grenzen, als immer deutlicher der Erfolg oder Mißerfolg einer Regierung von der wirtschaftlichen Konjunktur her bemessen wird. Nun ist das einerseits durchaus nützlich. Zwei Einwände müssen jedoch erhoben werden: Erstens ist es bedenklich, wenn sich die Erfolgsbeurteilung fast ausschließlich nach der Konjunkturlage richtet. Damit werden andere wichtige Bereiche, z. B. die Sozial- und Bildungspolitik, aber auch die Justiz- oder Entwicklungspolitik durch die Öffentlichkeit stark vernachlässigt. Zweitens aber — und das ist in diesem Zusammenhang entscheidend — gerät die politische Führung in die Zwangslage, durch eine (aus den Mitteln der Allgemeinheit ermöglichte) Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik die privaten Investitionsentscheidungen zu unterstützen. Das widerspricht der Zielsetzung der Gleichheit — oder, schon sehr abgeschwächt, der sozialen Symmetrie.

Dies ist nur ein Aspekt der viel umfassenderen Verflechtung zwischen den Gesetzen der ökonomischen Sphäre und der Politik: „In dieser Struktur des Verhältnisses von Ökonomie und Staat degeneriert ‚Politik‘ zu einem Handeln, das zahlreiche und immer neu auftretende ‚Vermeidungsimperative‘ befolgt, wobei die Masse der differenzierten sozialwissenschaftlichen Informationen, die ins politische System

²⁵⁸⁾ J. Bergmann u. a., a. a. O., S. 82.

einfließen, sowohl die Früherkennung von Risikozonen wie die Therapie aktueller Gefährdungen erlaubt. Entscheidend neu an dieser Struktur ist, daß nicht mehr das politisch artikulierte und kanalisierte Interesse einer herrschenden Klasse, geschweige denn irgendeiner anderen Instanz, den konkreten Gehalt staatlicher Entscheidungen determiniert; sondern daß die in den Mechanismus privatwirtschaftlicher Kapitalverwertung auf hochorganisierten Märkten eingebauten, aber manipulierbaren Stabilitätsrisiken diejenigen präventiven Handlungen und Maßnahmen vorzeichnen, die akzeptiert werden müssen, solange sie mit dem bestehenden Legitimationsangebot irgend in Einklang zu bringen sind.“²⁵⁹⁾

Hierin wird deutlich, was auch Adorno ausgesprochen hat, „daß die Objekte der durch den ökonomischen Prozeß ausgeübten Herrschaft längst nicht mehr nur die Massen, sondern auch die Verfügenden schon sind“²⁶⁰⁾. Wenn es somit an einer eindeutig bestimmbar herrschenden Klasse fehlt, so heißt das doch nicht, daß es keine Gruppierungen gäbe, „die ein Interesse an bestimmten wirtschafts- und außenpolitischen Entscheidungen oder Nichtentscheidungen haben“²⁶¹⁾. Die Gruppen, welche die private Verfügungsgewalt über Produktionsmittel und Investitionsentscheidungen innehaben, können sich „mit der Perpetuierung der ungleichen Einkommensverteilung auch ihre Prärogativen nach Art eines Rückkoppelungsprozesses sichern“²⁶²⁾. Solange sich die Politik vorwiegend für diese Art der Produktion einsetzt, solange wird ein immanenter Demokratisierungsprozeß in der Politik der Vermeidungsimperative seine harten Grenzen finden.

Wir haben eingangs festgestellt, daß alle Freiheitsrechte in ihrer Realisation ökonomisch bedingt sind. Das bedeutet vor allem nicht, daß die materiellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung von Rechten, für Freiheit, in irgendeinem Wohlstandsniveau bestünden; es heißt viel entscheidender, daß der Freiheitsspielraum eines einzelnen immer relativ zu den ökonomischen Möglichkeiten der anderen zu

sehen ist, daß er also in Abhängigkeit von der Distribution von Vermögen und Einkommen steht, mithin vom Grad der Gleichheit und Gerechtigkeit. „Armut ist auch relativ. Wer mehr hat als andere, erträgt seine objektive Bedürftigkeit leichter, und wer vom Überfluß umgeben ist, hält sich für arm, obwohl es ihm vielleicht am unmittelbar Notwendigen nicht fehlt.“²⁶³⁾

Die ökonomischen Voraussetzungen für die Realisierung demokratischer Grundrechte laufen notwendigerweise auf eine Voraussetzung in der Ökonomie hinaus: die Realisierung von Demokratie in der Produktions- und Distributionssphäre. Erst dann ist der Weg offen für eine weitere — wiederum rückwirkende — Demokratisierung von Gesellschaft und Staat, eine Aufhebung der kulturellen Repression, eine Emanzipation der Bildung, ein Funktionieren der Öffentlichkeit.

4. Andere Bereiche

Es wäre jetzt notwendig, auch auf die Demokratisierungsbestrebungen in anderen gesellschaftlichen Bereichen wie Parteien, Gewerkschaften, Verbänden und Kirchen²⁶⁴⁾ einzugehen. Es genügt aber hier vielleicht festzuhalten, daß die bei der Forderung nach Demokratisierung der Universitäten und der Wirtschaft herausgearbeiteten Tendenzen analog auch für diese Bereiche gelten. Wesentlich ist, daß das GG zumindest so ausgelegt werden kann²⁶⁵⁾, daß alle diese Bereiche — in denen die relevanten politischen Entscheidungen, wenn nicht fallen²⁶⁶⁾, so doch weitgehend vorbereitet werden²⁶⁷⁾ — analog der politischen Ordnung demokratisch strukturiert sein sollten. Die Nichtfestlegung der Wirtschaftsordnung und der Präzedenzfall der expliziten

²⁶³⁾ R. Augstein, a. a. O., S. 24.

²⁶⁴⁾ Das bedeutet hier nicht unbedingt, daß auch Glaubensinhalte zur Disposition der Mehrheit stehen müßten: Man könnte hier auch — durchaus analog zum GG — an eine ‚wertgebundene Demokratie‘ denken.

²⁶⁵⁾ Vgl. S. 42.

²⁶⁶⁾ Vgl. v. Hentig, *Öffentliche Meinung...*, S. 42: „Die Entscheidungen fallen, wo sie nicht kontrolliert werden, und dort, wo (unter gewaltigem Aufwand) kontrolliert wird, fallen keine Entscheidungen.“

²⁶⁷⁾ Vgl. Hennis, zit. in: Habermas et al., a. a. O., S. 30; Ritter, *Der Antiparlamentarismus...*, S. 26; Scheuner, a. a. O., S. 398.

²⁵⁹⁾ Ebenda, S. 83.

²⁶⁰⁾ Th. W. Adorno, a. a. O., S. 17; weiter dazu A. Etzioni, *The active Society*, S. 647, zit. bei D. Senghaas in: *Politische Vierteljahresschrift*, März 1969, S. 126.

²⁶¹⁾ R. Dahrendorf, *Diskussionsbeitrag in: Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft?*, a. a. O., S. 94.

²⁶²⁾ J. Bergmann u. a., a. a. O., S. 79.

Forderung nach einer demokratischen Struktur der Parteien in Art. 21 (1) GG weisen die Richtung²⁶⁸⁾.

Das wachsende Bewußtsein des Ungenügens der bestehenden Einrichtungen verdichtet sich zu dem Verdacht, daß die mangelnde Wandlungsfähigkeit der vorhandenen Organisationsmuster zu demokratischen Organisationsfor-

men in allen gesellschaftlichen Bereichen weniger auf die vielgenannten, aber nicht kritisierten Sachzwänge²⁶⁹⁾ zurückzuführen sind als auf mangelnden Willen zur Demokratie²⁷⁰⁾. Es scheint, als würde durch das Überbetonen des gewiß wichtigen Problems der technologischen Lücke das gewiß wichtigere Problem der demokratischen Lücke über-
tüncht²⁷¹⁾.

C. Der Zusammenhang

I. Demokratisierung als Aufklärung

In einer Gesellschaft, in der der Unterschied zwischen Armen und Reichen immer krasser wird²⁷²⁾, in der die Mächtigen durch den Prozeß der Oligarchisierung²⁷³⁾ immer mächtiger werden, in der die „Naturbeherrschung mit der Beherrschung des Menschen verbunden bleibt“²⁷⁴⁾ und in der die Demokratie dem ‚Sachzwang‘ zunehmend geopfert wird²⁷⁵⁾, in dieser Gesellschaft ist der Ruf nach Demokratisierung der Aufstand der Demokraten — nicht der Revolutionäre, auch nicht der Phantasten, sondern der Demokraten. Hartmut von Hentig sagte daher: „Der Kampf um die Demokratie ist so zu einem Kampf um die Möglichkeit von Demokratie geworden.“²⁷⁶⁾ Soll dieser Kampf nicht in eine Revolution münden, so ist das Gebot der Stunde ein umfassender²⁷⁷⁾ und massenhafter²⁷⁸⁾ Aufklärungsprozeß.

Der permanenten Beschwichtigung muß das permanente Aufbegehren entgegengesetzt werden²⁷⁹⁾. Wo bisher Glaubenssätze und Vorurteile eingeübt worden sind²⁸⁰⁾, muß jetzt eine kritische Rationalität nach dem Maßstab für Sachlichkeit²⁸¹⁾ und nach dem Sinn der vorgegebenen Ziele fragen. In allen Ausbildungsbereichen muß die Indoktrination der Hilfestellung weichen; einer Hilfestellung zur Emanzipation, zur Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen, und zwar „auf Grund wissenschaftlicher Daten, in kommunikativen Prozessen, mit unbestimmtem Ausgang. Das heißt: auch gegen die bestehenden Ordnungen und Autoritäten“²⁸²⁾. „Aufklärung“ soll hier nicht die „entfremdete Verehrung des Werkzeuges Vernunft“²⁸³⁾ bewirken, sondern den Gebrauch der Vernunft, um mündig zu werden. So verstanden wird Aufklärung zum Instrument der Demokratisierung²⁸⁴⁾.

²⁶⁸⁾ So ausdrücklich: Abendroth, a. a. O., S. 123.

²⁶⁹⁾ Vgl. Greiffenhagen, a. a. O., S. 327.

²⁷⁰⁾ o. V., Wie ist Demokratie in der Kirche möglich?, Herder Korrespondenz, 23. Jahrgang, S. 98; Leibfried, a. a. O., S. 21.

²⁷¹⁾ Vgl. Diebold, Ist die Lücke technisch?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/1968, jedoch nur für die Diagnose! Die Therapie bleibt (außer einem nicht präzisierten Hinweis auf ‚Veränderungen im Bildungssystem‘: S. 22) im herkömmlichen technokratischen Rahmen befangen.

²⁷²⁾ Vgl. das Zahlenmaterial bei Augstein, a. a. O., S. 14.

²⁷³⁾ Statt aller vgl. Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus, Köln und Berlin 1967, S. 80 u. 83 f.

²⁷⁴⁾ Marcuse, zit. in: J. Améry, Der Neinsager, in: Die Zeit, Nr. 8 vom 23. 2. 1969, S. 14.

²⁷⁵⁾ Vgl. v. Hentig, Im Sachverstand ..., S. 42.

²⁷⁶⁾ Ebenda.

²⁷⁷⁾ Ebenda.

²⁷⁸⁾ Habermas, Protestbewegung ..., S. 199.

²⁷⁹⁾ Vgl. v. Hentig, Im Sachverstand ..., a. a. O.

²⁸⁰⁾ Vgl. Mitscherlich, Friedenspreisrede, a. a. O.

²⁸¹⁾ Vgl. v. Hentig, Im Sachverstand ..., a. a. O.

²⁸²⁾ Ebenda.

²⁸³⁾ Dahrendorf, Aufklärung ..., S. 24.

²⁸⁴⁾ Vgl. v. Hentig, Spielraum ..., S. 168; Habermas, Strukturwandel ..., S. 118: „Unmündigkeit“, so beginnt ja die berühmte Abhandlung (Kants), ist das Unvermögen, sich seines Verstandes ohne Leitung eines anderen zu bedienen. Selbstverschuldet ist diese Unmündigkeit, wenn die Ursache derselben nicht am Mangel des Verstandes sondern der Entschliebung des Mutes liegt... Die Befreiung aus selbstverschuldeter Unmündigkeit heißt Aufklärung.“

II. Demokratisierung als kollektiver Lernprozeß

Die unvermittelte Übertragung demokratischer Strukturen auf gesellschaftliche Bereiche würde nicht Demokratie bewirken, sondern Ratlosigkeit, schlimmstenfalls Chaos. Die „Kraft einer antizipierten Mündigkeit“ folgt erst einem und ist gleichzeitig Bestandteil eines kollektiven Lernprozesses, in dem Kinder und Schüler zu unterscheiden lernen zwischen „Persönlichkeitsautorität und Stellungsauctorität“²⁸⁵), in dem die Arbeiter erst ihre

anerzogene „Sprachlosigkeit“ überwinden müssen, in dem die Studenten erst aus einer oktroyierten, infantilen Abhängigkeit²⁸⁶) ausbrechen müssen und in dem aus Wirtschaftsuntertanen Wirtschaftsbürger werden müssen. Gleichzeitig müssen die „Etablierten“ erkennen, daß eine „Gesellschaftskrise trotz Wirtschaftsstabilität“²⁸⁷) möglich und bereits existent ist²⁸⁸).

III. Demokratisierung als eskalatorische Reform

Wie hängt nun die Demokratisierung des Staates mit der Demokratisierung der Gesellschaft zusammen?

Die fortschreitende Technokratisierung führt zu einer Spezialisierung und Betonung des „Sachverständes“, zu Kommunikations- und Steuerungstechniken, zu Machtballungen und Abhängigkeiten. Diese Momente verstärken heute das „eherne Gesetz der Obligarchisierung“ (R. Michels) in Parteien, Verbänden, im Parlament²⁸⁹). Die Auswirkungen der modernen Technologie, der Komplizierung und quantitativen Zunahme der politisch zu entscheidenden Fragen, deren wachsenden Interdependenzen und der Versuch ihrer Fassung in lang- und mittelfristigen Plänen: dies alles scheint auf den ersten Blick der Möglichkeit einer Demokratisierung diametral entgegenzustehen. Denn heute bereits ist nicht zu verkennen, daß diese scheinbar zwangsläufige Oligarchisierung die Demokratie unmittelbar gefährdet.

Die Vorstellung einer umfassenden Demokratisierung steht im Gegensatz zu der Ansicht, punktuelle Reformansätze könnten eine demokratische Gesellschaft herbeiführen. Fängt man z. B. in den Kindergärten an, in emanzipatorischer Absicht, Kinder zu erziehen, dann muß man berücksichtigen, daß diese Kinder in einer

vordemokratischen Gesellschaft — die sie z. B. im Elternhaus und später in der Schule umgibt — in eine Konfliktsituation geraten können, die sie nicht bewältigen können. Ebenso sind Hoffnungen auf die erzieherische Wirkung einiger aufgeklärter Lehrer illusionär, da sie gegenüber reaktionären Kollegien und einer ängstlichen Elternschaft im Rahmen einer obrigkeitstaatlich strukturierten Schule zum Mißerfolg verurteilt sind.

Diese Beispiele zeigen die Notwendigkeit auf, in allen gesellschaftlichen Bereichen parallel eine Demokratisierung einzuleiten. Die ohnehin nur schwer erzielbaren aufklärerischen Erfolge werden dann nicht durch das gesellschaftliche Umfeld abgewürgt, sondern sie können sich wechselseitig verstärken. Nur so kann jene „kritische Masse“ erreicht werden, die über mehrschichtige Rückkoppelungsprozesse eine eskalatorische Demokratisierung ermöglicht.

Inwieweit diese eskalatorische Reform als Mittel des Existenzkampfes der Demokratie gegen die „Sachzwänge“ einer sich selbst potenzierenden Technologie und Wissenschaft möglich und ausreichend ist, kann hier nicht entschieden werden.

Nur so viel sei angemerkt, daß u. E. diese „Sachzwänge“ in hohem Maße das Produkt einer „self-fulfilling prophecy“ (R. Merton) sind. Dies sei beispielhaft an den Prognosen der Futurologie gezeigt: Eine unaufgeklärte Öffentlichkeit nimmt die Prognosen der Futurologie als Prophetien notwendigerweise hereinbrechender Ereignisse. Daß aber Prognosen viel eher Warnungen bedeuten, welche — mit Vorsicht — als Orientierungshilfen und Ent-

²⁸⁵) Lempp, a. a. O., S. 29.

²⁸⁶) Vgl. Mitscherlich, a. a. O.

²⁸⁷) Ortlieb, zit. bei Mallmann, Hochschulreform ist auch Staatsreform, ZRP 1969, S. 30 (= Zeitschrift für Rechtspolitik, Beilage zur JZ).

²⁸⁸) Vgl. v. Hentig, Spielraum ..., a. a. O., S. 163 f.

²⁸⁹) Zur „Oligarchisierung der Redechancen“, vgl. die Statistik bei Hennis, Zur Rechtfertigung ..., a. a. O., S. 162.

scheidungsgrundlagen zu betrachten sind, dieses Wissen muß erst durch Aufklärung verbreitet werden. Diese Aufklärung sollte aber auch erreichen, daß jegliche Trendanalyse oder Prognose auf das ihr zugrunde liegende Interesse durchleuchtet wird. Und schließlich sollte sie erreichen, daß Prognosen so verstanden werden, daß sie ein kritisches und reformerisches Potential wecken zur Hinterfragung und Veränderung (bei nicht wünschbaren Trends) der Ursachen dieser Prognosen. Die Fortentwicklung von Wissenschaft und Technologie diente bisher den Theoretikern der „Sachgesetzmäßigkeiten“ als Argument gegen eine Demokratisierung der Gesellschaft. Es geht aber gerade darum, Wissenschaft und Technologie als wirksame Instrumente für die Entwicklung zu einer mündigen Gesellschaft

D. Schlußbemerkungen

a) Absicht dieser Arbeit war es zu begründen, daß „Demokratie“ als Organisationsstruktur nicht auf den politischen Bereich beschränkt werden kann. Der grundlegende Wert unserer Demokratie ist die Würde des Menschen. Da die Menschenwürde nicht teilbar ist, ist von einer ernstgemeinten, politischen Demokratie immanent die Forderung ableitbar, alle Lebensbereiche gemäß dieser Wertentscheidung zu ordnen. Eine Gesellschaftsordnung, die „Demokratie“ auf den staatlich-politischen Bereich beschränkt, mag für eine historische Phase angemessen gewesen sein, in der sich die Ablösung von der Monarchie vollzog. Heute ist diese Beschränkung willkürlich, weil durch die wachsende Verschränkung von Staat und Gesellschaft ein staatlicher Bereich nicht mehr eindeutig abgrenzbar ist.

Die gesellschaftliche Macht der Unternehmen, Verbände, Parteien etc. ist heute gleichzeitig politische Macht. Daher ist es nur konsequent, auf diese Bereiche eine Ordnung zu übertragen, die für den politischen Bereich unabdingbar ist: partizipatorische Demokratie. Eine demokratische Gesellschaftsordnung kann nur verwirklicht werden, wenn die gesellschaftlichen Bereiche analog der politischen Ordnung demokratisch strukturiert sind.

b) Weiterhin wollten wir zeigen, daß das Ziel einer Demokratisierung der Gesellschaft eine bestimmte Zweck-Mittel-Relation nahelegt. Weder punktuelle Reformen noch gewaltsame Revolutionen scheinen angemessene

einzusetzen, anstatt sich von ihrer vermeintlichen Eigengesetzlichkeit beherrschen zu lassen.

So wird deutlich, daß nur derjenige einen Gegensatz zwischen Technologisierung und Demokratisierung konstruieren kann, der Interesse am Weiterbestehen der herrschenden Unordnung hat. Das leitende Interesse jeder Demokratisierung: Hilfestellung für die Entwicklung des Menschen zur Mündigkeit, die Erhebung des Menschen zum Subjekt, — dieses Interesse zielt nicht auf einen Gegensatz zu Wissenschaft und Technologie, sondern im Gegenteil: Es zielt auf eine rationale und kontrollierte Verwertung ihrer Ergebnisse zu Zielen, die eine demokratische Gesellschaft sich selbst setzt.

sene Mittel zu sein, politische und gesellschaftliche Unmündigkeit zu überwinden. Heute steht nicht nur die „Arroganz der Macht“ allen Demokratisierungstendenzen entgegen, sondern auch eine von diesen Machtinteressen ideologisierte Wissenschaft und Technologie. Deshalb muß die Demokratisierung aller gesellschaftlichen Bereiche parallel und sich gegenseitig verstärkend vorangetrieben werden, um zu einer Dynamik anzuwachsen, die den obligarchischen Tendenzen unserer Gesellschaft überhaupt entgegenwirken kann.

So zentral der Bereich der Wirtschaft für die moderne Gesellschaft ist, so entscheidend ist die Demokratisierung dieses Bereichs für die Zukunft der Demokratie. Wer in den Fesseln von wirtschaftlichem Existenzkampf und ökonomischer Abhängigkeit noch politische Mündigkeit praktizieren soll, ist leicht überfordert. Wenn nicht nur Bildung, sondern auch politische Aktivität weitgehend noch Privileg einer bestimmten Schicht ist, dann ist das bezeichnender für die Verfassungswirklichkeit unserer Demokratie als manch andere „Errungenschaften“.

c) Schließlich ging es uns darum, gegen die Verkettung jeglicher Demokratisierung einige Argumente anzuführen, die eine Aufklärung über Sinn und Ziel einer Demokratisierung von Gesellschaft und Staat einleiten könnten.

Hier ist zu betonen, daß das Spannungsverhältnis z. B. zwischen Freiheit und Gleichheit

nicht durch eine Patentlösung überspült werden sollte. Vielmehr wurde gefordert, die Wertentscheidungen und Ziel-Mittel-Relationen im Rahmen dieses Spannungsverhältnisses einer rationalen, kritischen Diskussion zu unterziehen. Eine in der Diskussion sich bildende Öffentlichkeit hat dann über die Ziele und Prioritäten zu entscheiden. Nicht mehr eine prästablierte Ordnung kann Grundlage dieser Diskussion sein, sondern ein durch Aufklärung und Argumentation erreichter Konsensus. Dieser Konsensus ist zugleich Medium der notwendigen gesellschaftlichen Integration. Mit aller Schärfe widersprechen wir damit der Vorstellung, die besonders von dem Staatsrechtler Forsthoff²⁹⁰⁾ und der in diesen Tagen gegründeten „Konservativen Sammlung“ propagiert wird: Die „staatsideologische Unterbilanz“ müsse durch eine intensivierete „Staatsgesinnung als Grundlage der Gehorsamsbereitschaft“ ausgeglichen werden.

In entschiedenem Gegensatz dazu möchten wir herausstellen, daß in einer mündigen Gesellschaft, die auch der Integration notwendigerweise bedarf, Kern dieser Integration nicht Staatsgesinnung ist, sondern ein in rationaler Argumentation herzustellender Konsensus über ein Minimum gemeinsamer Zielvorstel-

²⁹⁰⁾ Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart 1964, S. 66.

lungen. Dies ermöglicht, daß die Opfer an Freiheit, die jegliche gesellschaftliche Integration erfordert, einsichtig gemacht und begründet werden können, anstatt erzwungen werden zu müssen.

So wie jegliche Demokratisierungsbestrebungen in unserer Gesellschaft einerseits gegen den Anachronismus obrigkeitlicher Staatsideologie anzukämpfen haben, so müssen sie sich andererseits gegen den Vorwurf des Anti-Modernismus wehren. Wiederum ist hier zu betonen, daß das Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und Partizipation, in dem die moderne Leistungsgesellschaft steht, nicht durch eine romantisierende Polemik gegen Verwissenschaftlichung und Technologisierung aufgehoben werden kann. Ganz im Gegenteil zielt die Demokratisierung dahin, durch Aufklärung die Öffentlichkeit zu veranlassen, Wissenschaft und Technologie als Mittel für die Ziele emanzipatorischer Politik einzusetzen.

Die Zukunft der Demokratie hängt aufs engste zusammen mit der Antwort auf die Frage, ob das gewaltige Potential von Wissenschaft und Technologie weiterhin seiner vermeintlichen Eigendynamik überlassen wird oder ob es gelingt, dieses Potential zur Gestaltung der Demokratie der Zukunft einzusetzen.