

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ernst Maste
Freiherr vom Stein
Zur 150. Wiederkehr
seines Todestages

Kurt Lenk
Macht, Herrschaft, Gewalt
Differenzierungen
der Politischen Soziologie

ISSN 0479-611 X

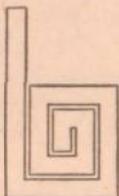
B 24/81

13. Juni 1981

Ernst Maste, geb. 1901 in Bochum, wohnhaft in Bendorf-Sayn. Von 1920 bis 1946 in der Wirtschaft tätig, seither freiberuflicher Publizist (Politische Wissenschaft, Geschichte, Soziologie, Philosophie). Eine Buchveröffentlichung, zahlreiche Veröffentlichungen in Zeitschriften, Zeitungen und Sammelwerken. In „Aus Politik und Zeitgeschichte“ zuletzt: Rousseau — Kulturphilosoph und Staatsdenker (B 26/78).

Kurt Lenk, Dr. phil. habil., geb. 1929, Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule in Aachen.

Veröffentlichungen u. a.: Ideologie. Ideologiekritik und Wissenssoziologie, Darmstadt—Neuwied 1978⁶; „Volk und Staat“. Strukturwandel politischer Ideologien im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart u. a. 1971; Theorien der Revolution, München 1981²; Politische Wissenschaft. Ein Grundriß, Stuttgart u. a. 1975; Staatsgewalt und Gesellschaftstheorie, München 1980; Über Konservatismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1/80.



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

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann, Paul
Lang.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleisch-
str. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Freiherr vom Stein

Zur 150. Wiederkehr seines Todestages

Gleich Oberbergrat zu werden, das ist doch ein bisgen viel": so schrieb der König an den Minister, der die Beförderung eines 24jährigen Referendars zum Oberbergrat beantragt hatte. Aber der junge Mann, so die sofortige Antwort, habe sich „durch ausgezeichneten akademischen Fleiß und auf Reisen erhaltene Kenntnisse wahre Verdienste erworben“, auch sich in des Ministers Ressort bereits hervorragend bewährt. Ohne weiter zu zögern, ließ daraufhin der König, der dieses Ministers Rat

schätzte, die Ernennungsurkunde ausfertigen.

Man schrieb den März 1782. Der König war Preußens Friedrich II., später der Große genannt, der Minister ein *Freiherr v. Heinitz*, der jugendliche Oberbergrat der 1757 in Nassau an der Lahn geborene *Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein*, der ein Vierteljahrhundert danach an der Wiederaufrichtung des zusammengebrochenen Hohenzollernstaates maßgeblich beteiligt sein sollte.

Stationen des Lebenslaufes

Stein, seiner Herkunft nach kein preußischer Untertan, dürfte sein Wirken für diesen Staat als eine Art freiwilliger Dienstleistung angesehen haben. Auch noch nach dem Untergang des alten Reiches, den er im Grunde niemals verschmerzt hat, erscheint sein nicht unbeträchtlicher Stolz zu einem guten Teil auf die alte Reichsunmittelbarkeit seines Geschlechtes gestützt. Dabei ist das Territorium derer vom Stein von einer heute kaum begreiflichen Winzigkeit gewesen. Es hat aus den beiden oberhalb des unteren Lahntales gelegenen Dörfern Frücht und Schweighausen bestanden; der von der Ruine der Stammburg übertragte Ort Nassau, in dem die Familie ein Schloß bewohnte, hat dem gleichnamigen Fürstentum und späteren Herzogtum angehört. Aber noch 1818 hat Stein dem Herzog von Nassau-Usingen, an den seine Dörfer im Zuge der sogenannten Mediatisierung gefallen waren, den Untertaneneid verweigert, was zu jener Zeit freilich nicht einmal als Rechtsverwahrung noch sinnvoll gewesen ist.

Der Eintritt in den preußischen Staatsdienst ist nicht unmittelbar nach einem in Göttingen absolvierten Studium der Rechts- und Staatswissenschaften erfolgt. Der junge Mann arbei-

tet zunächst einige Monate am Reichskammergericht in Wetzlar, lernt einige der kleineren deutschen Fürstenhöfe und den in seiner Ohnmacht fast gespenstisch wirkenden Reichstag zu Regensburg kennen und ist schließlich in Wien, der Quasi-Hauptstadt des morschen Gebildes, von dem kurz zuvor *Voltaire* gesagt hat, daß es weder heilig noch römisch noch ein Reich sei. Seither bemerkt man an Stein die etwas widersprüchlich anmutende Verbindung einer bleibenden Hochschätzung des Reichsrittertums mit einer unverhohlenen Verachtung der deutschen Klein- und Mittelstaaten. Später wird er auch oder gerade in der Frage der deutschen Einheit seine Hoffnung ausdrücklich auf die beiden „militärischen Mächte“ Preußen und Österreich setzen. Der „Schildkrötenpanzer“, den *Jean Paul* diesen beiden zuschrieb, ist Stein wohl eher als Vorzug erschienen.

Ein Brief, den die Mutter in Nassau — von ihr, einer geistig hochstehenden Frau, hat Stein die Energie geerbt — an die „geheiligte Person“ des Königs von Preußen geschrieben hat, scheint den Eintritt in den Dienst des Potsdamers vorbereitet zu haben. Von 1780 bis 1804, und damit unter drei in ihrer Wesensart

höchst ungleichen Monarchen, leistet Stein diesen Dienst weit überwiegend in Preußens westdeutschen Landesteilen. Schon 1784, noch nicht 27 Jahre alt, ist er Leiter des gesamten Bergwesens dieser Gebiete; danach steht er verschiedenen der Kammern vor, die man mit den späteren Regierungspräsidien vergleichen mag. 1793 heiratet er, kaum ganz ohne Berechnung, *Wilhelmine Reichsgräfin von Wallmoden-Gimborn*, die Tochter eines hannoverschen Generals: es ist dies eine im Sinne der Zeit „ebenbürtige“ Ehe. 1796 wird er Oberpräsident, und als im neuen Jahrhundert durch den Reichsdeputationshauptschluß Münster und Paderborn preußisch werden, hat er sich der Aufgabe der verwaltungsorganisatorischen Eingliederung dieser Territorien zu stellen. Zuvor gibt es die Episode einer Studienreise nach England, die der Unermüdliche dem Minister *von Heintz* gegenüber mit der Absicht begründet, „die dortigen metallischen, zu einem hohen Grad der Vollkommenheit gebrachten Fabrik-Anstalten und zu deren Betrieb angelegten Maschinen zu studieren und demnächst die erworbenen Kenntnisse zum Nutzen ... anzuwenden“. Heute nennt man so etwas Industriespionage, die übrigens im konkreten Fall, in dem es der Besucher mit zu Recht mißtrauischen Briten zu tun bekam, wenig oder nichts erbracht hat.

Insgesamt handelt es sich bis 1804 um nicht viel mehr als die rasche Karriere eines Beamten, der sich als Behördenleiter immer erneut bewährt, aber dabei — das weisen die äußeren Daten nicht aus — einen Einblick in bürokratische Auswüchse und bedenkliche Mängel der gesamtstaatlichen Ordnung gewinnt. Das große Geschehen, das in diese Zeitspanne fällt, die Französische Revolution, hat Stein natürlich nicht unberührt gelassen, aber er hat es auch nicht vorübergehend mit der Begeisterung begrüßt, wie sie so viele der prominenten Zeitgenossen aufbrachten. Wäre die Entwicklung in Frankreich nur bis zur Errichtung der gewaltenteilenden konstitutionellen Monarchie fortgeschritten, so hätte der durch *Montesquieu* beeinflusste Stein sie fraglos akzeptiert; als er jedoch den „Umsturz einer Menge alter nützlicher Begriffe und Gewohnheiten“ und „überspannte Grundsätze des Geistes der Neuerung“ bemerkt, versagt er die Zustimmung.

Mit der im Herbst 1804 erfolgten Ernennung zum preußischen Staatsminister, die ihn aus der Provinz in die Hauptstadt ruft, beginnt das Jahrzehnt Steinscher Tätigkeit, durch das er in die Geschichte eingegangen ist. Er wird Finanzminister, wobei ihm, der in den westlichen Landesteilen Wirtschaft und Verkehr nachdrücklich gefördert hat, auch das „Fabriken-Departement“ untersteht. Dabei ist seine Berufung nach Berlin keineswegs glatt über die Bühne gegangen. Einige der höheren Beamten scheinen sie angeregt zu haben; andere haben warnend auf des Mannes „in Unruhe ausartende Tätigkeit, die jedes Neue schnell umfaßt und nicht ermüdet, das Neue nach kurzer Zeit mit etwas Neuerem zu vertauschen“, verwiesen; gezögert hat dann Friedrich Wilhelm III., der geistig enge und wenig entlußfreudige König.

Der Konflikt bleibt nicht aus. Stein wird nach schwerem Zerwürfnis mit dem König Anfang 1807 aus dem Ministeramt entlassen, aber noch im gleichen Jahre, in Preußens größter Not, erneut berufen. In der Zwischenzeit ist in seinem Geburtsort, in den er sich zurückgezogen hat, die seither so genannte Nassauer Denkschrift entstanden. In der nur vierzehnonatigen zweiten Amtsperiode — von September 1807 bis November 1808 — ist er, ohne den Titel zu führen, Premierminister und auf der Höhe seines Wirkens: Er bringt mit der Bauernbefreiung und der Städteordnung das Hauptstück des mit seinem Namen verbundenen Werkes zustande. Nachdem ein Brief, in dem er sich über die Möglichkeit einer Erhebung gegen die Fremdherrschaft geäußert hat, in französische Hände gefallen ist, wird seine Position abermals unhaltbar. Er gibt sein Amt auf, wird durch Napoleon geächtet, flieht nach Böhmen; nun hat er nichts anderes mehr im Sinn als die deutsche Befreiung durch den Sturz des Franzosenkaisers.

Im Frühjahr 1812 durch den Zaren Alexander als dessen Berater für die deutschen Angelegenheiten nach Petersburg berufen, erlebt er Napoleons russisches Debakel. Anfang 1813 ist er in Königsberg, nun zwischen Rußland und Preußen in schwieriger Stellung, an der dort einsetzenden preußischen Erhebung führend beteiligt. Er drängt auf den Abschluß des preußisch-russischen Bündnisses, kehrt aber

nicht in den preußischen Staatsdienst zurück. Man überträgt ihm das Präsidium eines Verwaltungsrates der verbündeten Mächte für die in Deutschland befreiten Gebiete. Der Wiener Kongreß sieht ihn in wenig einflußreicher Position; 1815 aber hat er am Abschluß des Zweiten Pariser Friedens Anteil. „Stein“, so *Hugo Preuß* über diese Jahre nach 1808, „fiel, und Deutschlands größter innerer Staatsmann ist niemals wieder zur Macht gekommen. Bei der großen Wende der deutschen Dinge durfte er im Gefolge des Kaisers von Rußland außeramtlich mitwirken.“¹⁾

Er habe ihn, so Friedrich Wilhelm III. in einem Brief an seinen Minister Stein, immer für einen „denkenden, talentvollen und großer Konzeptionen fähigen Mann“, dabei allerdings für „exzentrisch und genialisch“ gehalten; offenbar aber sei der Adressat „ein widerspenstiger, trotziger, hartnäckiger und ungehorsamer Staatsdiener“, der, wenn er sein „respektwidriges und unanständiges Benehmen“ nicht ändere, nicht im Staatsdienst verbleiben könne. Eine halbe Stunde nach Empfang dieses Schreibens, am Abend des 3. Januar 1807 in Königsberg, beantragt Stein seine Entlassung, unter die der König am folgenden Tag seinen Namen setzt.

Preußens schwarzer Oktober, mit der Katastrophe von Jena und Napoleons Einzug in Berlin, lag erst einige Wochen zurück; da mag man annehmen, daß Friedrich Wilhelm, dessen Finanzminister Stein übrigens beim Verlassen der Hauptstadt die königlichen Kassen in Sicherheit gebracht hatte, einfach den Kopf verloren habe. Aber so ist der erstaunliche Brief nicht zu erklären. Unzweifelhaft hat Stein den König aufs äußerste gereizt, dies zumal durch seine in der Sache gerechtfertigten, in der Form jedoch überzogenen Angriffe auf die „Kabinettsregierung“, durch welche höchst nachteilige Konstruktion der Staatsspitze es der Monarch unmittelbar nur mit seinen Kabinettsräten zu tun hatte, die den Ministern den direkten Zugang zu ihm versperrten.

¹⁾ Hugo Preuß, Stein-Hardenbergsche Neuorientierung (1917), in: H.P., Staat, Recht und Freiheit, Neu- druck Hildesheim 1964, hier: S. 124.

In der folgenden Friedenszeit wohnt er zu- meist in Cappenberg bei Lünen in Westfalen, wo er eine säkularisierte Abtei erworben hat. Er begründet die „Gesellschaft für ältere deutsche Geschichtskunde“, unterhält — bei bleibendem Interesse an den öffentlichen Angelegenheiten — die Verbindungen mit alten Freunden, unternimmt eine fast einjährige Reise durch die Schweiz nach Italien, wird Marschall des westfälischen Provinzial-Land- tages. Am 29. Juni 1831 stirbt er; in der Gruft, die er im früher Steinschen Dorf Frücht hat er- richten lassen, wird er beigesetzt.

Die Persönlichkeit

In einem Falle ist freilich Steins diesbezügliche Kritik gar nicht an den König gelangt: Seine noch vor dem Kriege niedergeschriebene „Darstellung der fehlerhaften Organisa- tion des Kabinetts und der Notwendigkeit der Bildung einer Ministerial-Konferenz“ hat je- doch der *Königin Luise*, auch *Hardenberg* vor- gegeben. In ihrem sachlichen Teil waren diese Darlegungen wohl unangreifbar, dieser aber wird unversehens unterbrochen durch eine Kaskade heftigster Verbalinjurien. Die seinerzeit amtierenden Kabinettsräte, also immerhin die nächste Umgebung des Königs, hat damals auch der General *Blücher* in seiner unver- gleichlichen Orthographie eine „boßhafte Rotte niederer Faull Tiere“ genannt; Stein aber geht die Reihe auch noch namentlich durch, und da ist dann die Rede von beschränkten Kenntnissen, einer vollkommenen Gleichgül- tigkeit gegen das Gute und Böse, unreinen und schwachen Händen, einem Umgang mit leeren und erbärmlichen Menschen, moralischer Verderbtheit, einem süßlichen und geschmei- digen Betragen; da ist der eine ein „abge- stumpfter Wollüstling“, ein anderer „ein unge- bildeter Kopf von einem gemeinen Charak- ter“.

Solcher — in diesem Fall zudem noch zu Pa- pier gebrachter — Ausbrüche ungehemmten Zornes ist Stein fähig gewesen, und wenn man bedenkt, daß er jenes Schriftstück dem König hat zuleiten wollen, dessen nächste Berater er hier aufs Korn nahm, so bemerkt man die er- staunliche Unfähigkeit zu besonnener Taktik und diplomatischem Vorgehen, die auch bei

anderen Gelegenheiten hervortrat. Er hat — ganz anders geartet als der geschmeidige, nicht zufällig wesentlich erfolgreichere *Metternich*, anders auch als *Hardenberg* und *Wilhelm von Humboldt* — die seinem Wesen angeborenen Kanten und Ecken niemals abgeschliffen; er konnte aufbrausen, brüskieren, auch verletzen. Für den „Beruf des Diplomaten, des Ministers der auswärtigen Verhältnisse“ — dieses Ressort trägt ihm der König bald nach Jena an — sieht er sich ungeeignet, in welcher Selbsteinschätzung man ihm nachträglich beipflichtet.

Für *Ernst Moritz Arndt*, der 1812/13 sein Sekretär gewesen ist und noch in hohem Alter über seine „Wanderungen und Wandelungen“ mit ihm ein Buch geschrieben hat, war Stein „durch Gott ein Mensch des Sturmwindes“. Aber *Arndt*, der dem von ihm Bewunderten immerhin die Fähigkeit zu „unerträglicher Grobheit“ attestiert, hält auch fest, daß dieser imstande gewesen sei, „als ein wahrhaft demütiger und rechtschaffener Mann seine Fehler nicht nur anzuerkennen, sondern auch wiedergutzumachen, wo er glaubte, gute Menschen durch zu große Geschwindigkeit und Heftigkeit verletzt zu haben“²⁾.

„Demütig vor Gott, hochherzig gegen Menschen“ — so liest man am Grabe in Frücht. An der Demut vor Gott, und damit an der Echtheit von Steins Religiosität, für die das lutherische Bekenntnis die Richtschnur abgab und auf die die Strenge seiner sittlichen Maßstäbe zurückging, ist nicht zu zweifeln. Hingegen wird man die „Hochherzigkeit gegen Menschen“ nicht zum Nennwert nehmen; der „Mensch des Sturmwindes“, der die Kabinettsräte so wütend

attackierte, hat den oder die Widersacher auch in keinem anderen Fall geschont. Im ganzen bemerkt man einen Charakter der geraden und klaren Linien, in dem die Verbindung eines massiven Selbstbewußtseins mit einer Selbstlosigkeit, die jedes eigene Interesse hintansetzt, hervortritt.

Stein und *Hardenberg* im verfassungsrechtlichen und gesellschaftspolitischen, *Scharnhorst* und *Gneisenau* im militärischen Sektor — das sind die großen Namen der preussischen Reform nach 1806/07; keiner der Männer war geborener Preuße. An Stein bemerkt man eine „altväterische Rückständigkeit, durch die er zweifellos unter allen Reformern der unmodernste war“³⁾. Tatsächlich ist er in der Viererreihe der rechte Flügelmann: vom Geist einer neuen Zeit weniger berührt als selbst die beiden Soldaten, mit denen er indessen durch wechselseitigen Respekt und völliges Vertrauen verbunden war, während ihn *Hardenbergs* Wandlungsfähigkeit im Laufe der Zeit immer mehr irritierte bis hin zu entschiedener Antipathie; noch in einem 1829 an *Gneisenau* gerichteten Brief hat er des Amtsnachfolgers „Stolz“, „Unsittlichkeit“ und „Geist der Intrige“ getadelt. Er selbst aber ist noch für den späten *Metternich* ein „Phantast“ gewesen. Politiker urteilen nicht immer sehr freundlich übereinander: das war so, ist gegenwärtig so und wird auch zukünftig so sein. Daß Stein und *Metternich*, die beide dem reichsritterlichen Stande entstammten und deren Geburtsorte Nassau und Koblenz nahe beieinander liegen, bei der völligen Verschiedenheit ihrer Charaktere und ihrer Verhaltensweisen zu keiner Zeit Verständnis füreinander aufgebracht haben, kann kaum überraschen.

Die Reformen

Die mit den Namen Stein und *Hardenberg* verbundene preussische Reform nach der Katastrophe von 1806/07 ist natürlich nicht bis ins Detail durch diese beiden Minister gestaltet worden. Aus einer Reihe höchst fähiger Mitarbeiter ist etwa *Theodor von Schön* zu nennen, der die Bauernbefreiung bei Steins Rückkehr mit anderen so weit vorbereitet hatte, daß das

berühmte „Edikt, den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend“ schon am 9. Oktober 1807, wenige Tage nach der zweiten Amtsübernahme, vom König unterzeichnet werden konnte. Ähnliches gilt für das zweite Hauptstück der Reform, die im November 1808 ergangene

²⁾ Ernst Moritz Arndts *Ausgewählte Werke* in 16 Bänden, hrsg. von Heinrich Meisner und Robert Geerds, Leipzig o. J., 8. Band, S. 49.

³⁾ Alexander Rüstow, Rede zur Verleihung des Freiherr-vom-Stein-Preises 1960, Broschüre der Stiftung F. V. S. zu Hamburg, S. 25.

Städteordnung; ihre Textfassung wird besonders dem Königsberger Polizeidirektor *Frey* zugeschrieben. „Der persönliche Anteil Steins an der Städteordnung war gering.“⁴⁾ Man darf jedoch nicht meinen, daß die Reformen auch ohne Stein hätten zustandekommen können. Nur durch seine unbeugsame Energie ist am Ende das, was in ihm und in anderen an Vorstellungen und Zielbildern angelegt war, in der gewiß unvollkommenen, dabei aber richtungweisenden Form, in der es sich in der Rückschau darstellt, in die Wirklichkeit überführt worden.

Das Oktoberedikt hat den Zorn der Gutsherren erregt; es sei, so ist gesagt worden, schlimmer als drei Schlachten von Jena. Übrigens hat es, zusammen mit einigen Nachträgen, nicht nur Gutes erbracht, nämlich im Endeffekt, sehr gegen den Willen der Urheber, den Großgrundbesitz gefördert. Aufgehoben wurde die Erbuntertänigkeit der Bauern mit den aus ihr sich ergebenden Verpflichtungen; auch sollten die Nichtadeligen nun adelige Rittergüter erwerben können. Und „jeder Edelmann ist ohne allen Nachteil seines Standes befugt, bürgerliche Gewerbe zu treiben, und jeder Bürger oder Bauer ist berechtigt, aus dem Bauern- in den Bürger- und aus dem Bürger- in den Bauernstand zu treten“. So hat der Erlaß dem überlebten ständischen Kastengeist den ersten siegreichen Stoß versetzt und eine Überbrückung der Gegensätze der verschiedenen Bevölkerungsschichten teils geschaffen, teils vorbereitet“⁵⁾. Um eine Aufhebung dieser Unterschiede im Sinne eines späteren Volksgemeinschaftsbegriffes, der über Steins Vorstellungen weit hinausgeht, hat es sich nicht gehandelt. Was die nur von fern ange deutete Gewerbefreiheit betrifft, so hat hier später *Hardenberg* deutlichere Marken gesetzt.

Steins Reformwerk, das ist oft gesagt worden, ist ein Torso geblieben. Aber die zweite Amtszeit, in der Preußens leitender Minister überdies schwierige Verhandlungen über die an Frankreich zu zahlende Kriegsentschädigung zu führen hatte, hat nur knapp vierzehn Mo-

nate gedauert. Was er unter Dach, das heißt in die verbindliche Rechtsform, gebracht hat, ist viel, wenn man die Kürze der Zeitspanne bedenkt; es bleibt indessen hinter seinen Absichten weit zurück.

Am 24. November 1808, dem Tage seiner abermaligen Entlassung, ergeht eine „Verordnung, die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden in der Preußischen Monarchie betreffend“. Die Zeit der Kabinettsräte ist damit abgelaufen; an die Stelle eines Nebeneinanders von Sach- und Provinzialressorts auf der höchsten Ebene treten fünf Fachministerien; eine Neuordnung erfahren auch die Provinzialbehörden.

Nur wenige Tage zuvor ist durch die Städteordnung das Tor zur kommunalen Selbstverwaltung aufgestoßen worden. Noch bleiben die Landgemeinden unberührt; auch kommt es nicht zu den gewählten Vertretungen auf den höheren Stufen bis hinauf zu den preußischen „Reichsständen“, an die Stein denkt. Immerhin: In den Städten gibt der Staat die bisherige Position auf, behält sich dort nur Justiz und Polizei sowie ein gewisses Aufsichtsrecht vor. Von der Bürgerschaft gewählte Stadtverordnete sollen einen Magistrat wählen; das Wahlrecht steht dabei — noch kann sich niemand ein allgemeines Wahlrecht vorstellen — den Bürgern zu, die über Grundeigentum oder ein Mindesteinkommen verfügen; es gilt mit dieser Einschränkung jedoch „ohne alle Beziehung auf Zünfte, Stand, Korporation und Sekte“, was besagt, daß die Stadt als echtes Gemeinwesen, der Bürger als ihr unmittelbar angehörig gesehen wird. Bemerkenswert ist, daß Stein in dieser ersten Fassung der Städteordnung — sie ist noch zu seinen Lebzeiten abgeändert worden — innerhalb von innerstädtischen Bezirken wählen läßt, und dies trotz der geringen Einwohnerzahl der meisten damaligen Städte; nicht nur in diesem Punkt hat er in *Artur Mahraun*, der in unserem Jahrhundert die nachbarschaftliche Aufgliederung der gesamten Wählerschaft gefordert hat, einen Nachfolger⁶⁾.

⁴⁾ Über Artur Mahraun s. vom Verf. dieses Beitrages: *Der Staatsdenker Artur Mahraun (1890—1950)*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31/77. Zuvor vom Verf.: *Die Republik der Nachbarn. Die Nachbarschaft und der Staatsgedanke Artur Mahrauns*, Gießen 1957 (Restauflage bei: Scientia Verlag Aalen).

⁵⁾ Conrad Bornhak, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom Westfälischen Frieden an*, Neudruck Aalen 1968, S. 322.

⁶⁾ Julius von Gierke, *Die erste Reform des Freiherrn vom Stein*, Rede 1924, Neudruck Darmstadt 1957, S. 32.

Für ostdeutsche Verhältnisse und Begriffe war die Städteordnung, wie zuvor die Aufhebung der Erbuntertänigkeit, geradezu revolutionär, und wahrscheinlich hat *Hugo Preuß* recht, wenn er meint, den Städten sei diese Magna Charta „gegen das warnende Jammergeschrei ihrer alten Magistrate, die von so zügelloser Freiheit den Weltuntergang prophezeiten“, auferlegt worden, auch seien die Bürger selbst „stumm und stumpf“ geblieben⁷⁾. Es hat sich um ein Licht gehandelt, das nicht aus dem Osten hätte kommen können; Stein war, als er dieses Werk gestaltete oder gestalten ließ, aus anderer Richtung beeinflusst, etwa durch die „Amts- oder Erbentage“ der Grundbesitzer, die er in Westfalen kennengelernt hatte, durch das englische Selfgovernment, durch die alte-deutsche Städtefreiheit und vielleicht auch die altgermanischen Ordnungen.

Man greift zu kurz, wenn man seine Reformen nur von außen, also auf das rein Formale hin betrachtet. Dem Gesamtkonzept, von dem nur ein Bruchteil verwirklicht worden ist, liegt eine erzieherische Absicht zugrunde, die man bei Stein schon vor dem Zusammenbruch von 1806/07 und der danach gebotenen Vorbereitung des Befreiungskampfes bemerkt. „Die despotischen Regierungen“, so schreibt er schon 1796, „vernichten den Charakter des Volkes, da sie es von den öffentlichen Geschäften entfernen und deren Verwaltung einem eingeübten, ränkevollen Beamtenheer anvertrauen“. Er will Kräfte wecken, die in der Passivität des Untertanentums brachliegen; er erkennt ein breites Potential von ungenutzten Fähigkeiten, das auf allen Ebenen, von der Kommune bis hinauf zum Gesamtstaat, in den Dienst am Gemeinwesen eintreten soll. In der Nassauer Denkschrift von 1807, dem großzügigen Entwurf des Reformwerkes, fordert er, „die Regierung durch die Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Klassen zu verstärken, sie alle durch Überzeugung, Teilnahme und Mitwirkung bei den National-Angelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Tätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützigste zu geben, sie vom müßigen sinnlichen Genuß oder von leeren Hirn-espinsten der Metaphysik oder von Verfolgung bloß eigennütziger Zwecke abzulenken“.

⁷⁾ Hugo Preuß (s. Anm. 1), S. 124.

Der „Formenkram und Dienst-Mechanismus“ der bisherigen Behörden müsse „durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens zertrümmert“ werden. Eine „Ersparung an Verwaltungs-Kosten“ sei dabei „der weniger bedeutende Gewinn“, denn „weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns“, auch der „Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staats-Behörden“. Wenn in diesem Zusammenhang von notwendiger „Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und National-Ehre“ die Rede ist, tritt die Absicht der Aktivierung geistig-sittlicher Kräfte hervor, ohne die sich der Moralist den Befreiungskampf nicht vorstellen kann.

„Alles kommt darauf an, die Nation zu gewöhnen, selbst ihre Geschäfte zu betreiben durch Bildung zweckmäßiger Kommunitäts-, Provinzial- und Staats-Verfassungen, und nicht ihre wichtigsten Angelegenheiten besoldeten Mietlingen zu überlassen.“ Diesen Satz schreibt der Emigrant, der sein Werk nicht hat vollenden können, 1809 in Brünn. Die „Mietlinge“ und einen gründlich verachteten „Mietlingsgeist“ trifft man in seinen Niederschriften mehrfach an; gegen bürokratisches Unwesen zieht er immer erneut vom Leder. So will er von den Städten „eine formelle, alles lähmende Kontrolle und unfruchtbare, schädliche Schreiberei“ fernhalten. Zur Städteordnung ist übrigens zu bedenken, daß kommunale Selbstverwaltung ursprünglich nicht die auf der Gemeindeebene vorgenommene Ersetzung des Staatsbeamten durch den Gemeindebeamten, vielmehr die nebenberufliche, ehrenamtliche Übernahme von Funktionen durch eingesessene Bürger bedeutet. Was aber Steins Widerwillen gegen eine ineffizient arbeitende, überholte Zustände konservierende Bürokratie angeht, so hat diese Stoßrichtung einiges zustandegebracht; jedenfalls hat in unserer Zeit *Alexander Rüstow* in einem „preußisch-deutschen Reformbeamtentum“ die „wahrhaft fortdauernde geschichtliche Schöpfung des Freiherrn vom Stein“ gesehen⁸⁾.

Natürlich darf oder muß man fragen, wie der Reformator Stein in geistesgeschichtlicher Sicht einzuordnen, wo ihm im Felde der Ideen oder Ideologien ein Platz anzuweisen ist. Da ent-

⁸⁾ Alexander Rüstow (s. Anm. 3), S. 39.

deckt man bei näherem Zusehen bei diesem „Gebildeten unter den Verächtern“ der Metaphysik so etwas wie eine hausbackene Staats- oder Sozialphilosophie, welche die Züge eines späteren Soziologismus, der die Zustände dem Geist voraufgehen läßt, vorwegnimmt. Für Stein sind nämlich die bürgerlichen Tugenden, die des Stadt- und/oder des Staatsbürgers, nicht a priori gegeben; er will Strukturen errichten, die sie überhaupt erst hervorrufen. „Die bisherigen Maßregeln gewöhnen die Menschen an ein träges, sinnliches Leben, welches sie herabwürdigt.“ Also müssen neue „Maßregeln“ her, und zwar Ordnungen, die die Menschen an die „Geschäfte“ — so nennt er beharrlich, und für den heutigen Leser mißverständlich, die öffentlichen Angelegenheiten — heranführen. „Überhaupt werden sich die Menschen erst durch Geschäfte bilden, und durch Handeln wird die Nation erst mit ihrer Geschäftsfähigkeit bekannt.“

An „demokratische Grundsätze in einer monarchischen Regierung“ hat *Hardenberg* gedacht, während man bei Stein das Wort „demokratisch“ nicht antrifft. „Seine Staatsauffassung ist dualistisch: Staat und Bürger, Staat und Gesellschaft, Staat und Volk stehen sich gegenüber, gehen nicht ineinander über.“⁹⁾ Das „auf die Volksgesamtheit gegründete genossenschaftliche Gemeinwesen“, das der Historiker des deutschen Genossenschaftsrechtes *Otto von Gierke* 1909 in einer Berliner Universitätsrede preist¹⁰⁾, wobei er dessen Existenz auf Steins Städteordnung zurückführt, lag einmal jenseits Steinscher Vorstellungen und Absichten und war zum andern im Wilhelminis-

mus von 1909 bestimmt noch nicht gegeben. Im letzteren Punkt hat der *Gierke*-Schüler *Hugo Preuß*, der zum „Vater der Weimarer Verfassung“ werden sollte, klarer gesehen, als er im für festrednerische Übertreibungen nicht mehr geeigneten Jahre 1917 meinte, daß „die Institute der Selbstverwaltung, torsoartig isoliert, innerhalb der alten Staatsstruktur stehen blieben“. Die „Stein-Hardenbergsche Neuorientierung“ sei „weder eine abgeschlossene Vergangenheit noch ein gesicherter Besitz der Gegenwart, sondern ein Programm der Zukunft“¹¹⁾. Vielleicht sollte man darüber nachdenken, in welchem Sinne dies auch für die Bundesrepublik der achtziger Jahre noch gilt.

Auf Stein, den zu seinen Lebzeiten heftig angefochtenen, haben sich nachträglich die verschiedensten Richtungen berufen. Die Liberalen können geltend machen, daß er gegen „alle überflüssige und schädliche Einmischung der Regierung bei Gegenständen, welche der Fürsorge jedes Einzelnen überlassen werden können“, war, auch die „freiwillige Bewegung der Köpfe“ und den „Gedankenumlauf“ nicht hat behindert sehen wollen. Die Konservativen erfreut, daß der durch *Justus Möser* und *Edmund Burke* Beeinflusste, der das Gewordene — soweit irgend möglich — respektierte, immer wieder darauf gedrängt hat, „daß man das Gegenwärtige aus dem Vergangenen entwickelt“. Doch eine Kluft hat ihn, der jedenfalls Veränderung hat bewirken wollen, geschieden von jenen konservativen oder reaktionären Ultras, die es in diesem Lande damals gab, heute noch oder wieder gibt und wahrscheinlich auch morgen geben wird.

Gegen Napoleon

Vor dem Zeitalter der Revolution und Napoleons ist die deutsche Bildungs- und Oberschicht von einer Abneigung gegen Frankreich, die Franzosen oder gar die französische Kultur bekanntlich weit entfernt gewesen; daß der spätere Napoleon-Hasser Stein in seiner Frühzeit die Mehrzahl seiner Briefe in französischer Sprache abgefaßt hat, ist nicht erstaun-

lich. Wohl erstmals in einem Brief von 1793, also nach dem Umschlag der Revolution in den Terror, ist bei ihm von der „scheußlichen Nation der Franzosen“ die Rede. Bemerkenswert ist in diesem Brief die Voraussage, daß es „einen Krieg von mehreren Jahren“ geben werde. Tatsächlich hat der Erste Koalitionskrieg kein rasches Ende gefunden; auch liegt es nahe, das von 1792 bis 1815 andauernde Ringen zwischen Frankreich auf der einen, den je-

⁹⁾ Franz Herre, Freiherr vom Stein, Köln 1973, S. 154.

¹⁰⁾ Otto von Gierke, Die Steinsche Städteordnung, Rede Berlin 1909, Neudruck Darmstadt 1957, S. 63.

¹¹⁾ Hugo Preuß (s. Anm. 1), S. 128.

weiligen Koalitionspartnern auf der anderen Seite, rückschauend als ein Ganzes, nämlich die mit Campo Formio (1797) beginnenden Friedensschlüsse der Epoche nur als zeitweilige Waffenstillstände anzusehen.

Anfang 1795 hat der Kammerpräsident Stein für die Verpflegung der in Westfalen stehenden preußischen Truppen zu sorgen. Daß er sich dabei einer „etwas unbürokratischen Methode“ bedient, wie ein neuerer Biograph schreibt¹²⁾, kann bei dem Verächter des „Formenkrams“ kaum verwundern. Verbittert ist er bald darauf durch den Frieden von Basel, mit dem Preußen unter Preisgabe des linken Rheinuferes aus dem Kriege ausscheidet; er schreibt seinem Schwiegervater *Wallmoden*, daß „dieser unglückselige Friede ... die Prinzipien allen Unglücks enthält, das uns bevorsteht“.

Eigentlich unglaublich, aber offenbar wahr ist, daß seine Wiederberufung im Jahre 1807, bald nach dem Tilsiter Frieden, auf Anraten Napoleons, mindestens aber mit dessen Billigung erfolgt ist. Die Erklärung liegt vielleicht darin, daß der Sieger, der aus Preußen beträchtliche Zahlungen herauspressen wollte, dort einen hochqualifizierten Finanzminister zu sehen wünschte. Wirklich hat Stein damals zunächst das betrieben, was unter vergleichbaren Vorzeichen in der Weimarer Ära von deutschen Nationalisten als „Erfüllungspolitik“ gebrandmarkt worden ist. Daß er schon bald auch an anderes denkt, erweist der der französischen Besatzungsmacht im August 1808 in die Hände gefallene Brief, der die Vorbereitung eines Befreiungskampfes andeutet. Noch ist mit der gefährlichen Panne sein persönliches Schicksal nicht sogleich entschieden; die zweite Entlassung aus dem Ministeramt erfolgt erst am 24. November. Drei Wochen danach durch den Imperator als „Feind Frankreichs und des Rheinbundes“ geächtet, überdies durch den französischen Gesandten in Berlin gewarnt, verläßt er Preußen als Flüchtling und trifft im Januar 1809 in Prag ein.

Über drei Jahre, bis zur Berufung nach Rußland im Frühjahr 1812, bleibt der Emigrant in Österreich. Von preußischer Amtspflicht frei, richtet er den Blick auf das zu befreiende

¹²⁾ Franz Herre (s. Anm. 9), S. 85.

Deutschland als ein Ganzes, ja auf Europa. Eine unmittelbare Einwirkung auf den Ablauf der Dinge ist ihm versagt, aber er führt Gespräche, schreibt Briefe, entwirft Pläne, stellt Verbindungen her, wird zum Kristallisationspunkt von Kräften. Daß „das Schicksal ... das Machwerk dessen, der so gewaltig auf seine Zeitgenossen drückt, zertrümmern“ werde, steht für ihn fest, aber er will diesem Schicksal nachhelfen. Noch knapp vor dem Ende von Österreichs tapferem Alleingang von 1809 denkt er an eine „Aufregung aller Nationalkräfte“, an eine englische Armee, die in Norddeutschland landen soll, an dort aufzustellende deutsche Truppen. Es fällt auf, daß er mit solchen Projekten oder auch nur Träumereien sogleich die Forderung nach neuen „Komunal-Verfassungen“ verbindet. Sein innenpolitisches Konzept ist nicht verblaßt und die große Bedeutung, die der inneren Verfassung eines Gemeinwesens in der Bewährungsprobe eines nach außen zu führenden Kampfes zukommt, bleibt ihm bewußt.

Am Ende der drei Jahre stellt er elegisch fest, daß er „seit 1809 ... in der Erwartung glücklicherer Ereignisse“ gelebt habe. Dann wird er, nur wenige Wochen vor dem Beginn von Napoleons russischem Abenteuer, zum Berater des Zaren Alexander. Zweifellos hat er in dieser Funktion beträchtlichen Einfluß ausgeübt. Aber der begeisterte *Arndt*, an der Seite des standesbewußten Reichsfreiherrn nur eine gehobene Schreibkraft ohne Einblick in die entscheidenden Vorgänge, übertreibt wohl, wenn er meint, „der Gewaltige“ sei „im Rat des Zaren Alexander der Erste und Oberste“ gewesen¹³⁾. Es scheint immerhin zuzutreffen, daß Stein in Petersburg zur Kaltstellung des Kanzlers *Romanzoff* beigetragen und damit die Partei am Zarenhof gestärkt hat, die für die Fortsetzung des Krieges auch nach der Befreiung des russischen Territoriums eintrat. Dabei liegt freilich die in jüngster Zeit erneut bejahte Frage nahe, ob nicht der ruhsüchtige Alexander den Marsch nach Westen in jedem Falle, was auch immer die Berater meinten, angeordnet hätte¹⁴⁾.

Mit Sicherheit ist es abwegig, in Stein *den* — das heißt den einzigen, alleinigen — Überwin-

¹³⁾ E. M. Arndt (s. Anm. 2), S. 51.

¹⁴⁾ „Die antinapoleonische Saite in Alexander braucht nicht mehr zum Klingen gebracht zu werden“: Franz Herre (s. Anm. 9), S. 261.

der Napoleons zu sehen. Die Grabschrift in Frücht, gewiß in gehobener Sprache abgefaßt, nennt ihn maßvoll und eben dadurch zutreffend „Deutschlands Mitbefreier“. Napoleon ist nicht bezwungen worden durch Stein, auch nicht — um auf eine andere Verdienstzuweisung anzuspielden — durch *Gneisenau*, auch nicht durch Preußen, das sich aus jenem 23jäh-

rigen Ringen, 1792 bis 1815, das zu jeder Stunde das ganze Deutschland anging, für eine lange Zeit abgemeldet hatte. Napoleon ist 1813/14, und noch einmal 1815, durch eine Koalition bezwungen worden, in der Preußen ein bewundernswerter Partner gewesen ist und zu deren Zustandekommen Stein einen wesentlichen Beitrag geleistet hat.

Die gesamtdeutsche Frage

Das Wort vom „unteilbaren“ Deutschland, respektabel durch die ihm zugrunde liegende Zielvorstellung, hat mit der geschichtlichen Wahrheit wenig zu tun. Deutschlands Teilbarkeit ist aus der Geschichte abzulesen; sein Normalzustand ist der der Geteiltheit. Das 1806 zu Grabe getragene alte Reich ist für Jahrhunderte nur ein brüchiges Dach über Gebilden verschiedenen Umfangs gewesen, von denen sich die größeren, Brandenburg-Preußen allen voran, oft und gern mit dem Ausland verbündeten, und dies ohne jede Rücksicht auf den Zusammenhalt des Ganzen, das womöglich weiter geschwächt werden sollte.

Der 1815 errichtete, 1866 zerstörte Deutsche Bund „war nicht schlecht von Haus“ (*Grillparzer*); daß ihn eine ziemlich erbärmliche Reaktion als Werkzeug nutzte, hat mit seinem Umfang und seiner Struktur nichts zu tun. Wer heute als Deutscher die in jenem Halbjahrhundert gültige Karte Mitteleuropas betrachtet, wird nachdenklich. Aber es kam *Bismarck*, dessen sogenannte Einigung den Ausschluß einer achtstelligen Zahl guter Deutscher aus Deutschland bedeutete. Der nächste Einiger, der Mann aus Braunau, Österreichs Rache für Königgrätz¹⁵⁾, brachte die Russen an die Elbe.

Die heutige Dreiteilung — Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Demokratische Republik, Österreich — ist mehr und anderes als nur das Ergebnis einer zufälligen Panne. Die „geschichtliche Dreiheit des altdeutschen, des südost- und des nordostdeutschen Lebensraumes“¹⁶⁾ hat es längst zuvor gegeben. Bei jeder

sozusagen tektonischen Erschütterung bricht Deutschland in diese drei Teile auseinander, wobei deren Grenzen gewiß wechseln. „Schweiz und Niederlande“, so 1852 *Georg Gottfried Gervinus*, „fielen von uns ab; unsere Großmächte im Osten, Preußen und Österreich, stellten sich auf eigene Füße; der übrige siehe, geteilte Körper blieb regungslos liegen, ein Spielwerk aller Rührigen und Tätigen“¹⁷⁾. Ein höchst „Rühriger und Tätiger“, Frankreichs Imperator, hatte sich zu Steins Zeiten des „übrigen Körpers“ angenommen, um ihn in die Form des Rheinbundes zu bringen. Rheinbund, Preußen, Österreich: das war die napoleonische Dreiteilung, die der heutigen, bei der indessen die Machtgewichte anders gelagert sind und die Außenbeziehungen anders aussehen, nicht ganz unähnlich ist.

Die drei Teile unter ein neues gemeinsames Dach zu bringen, war die 1814/15 anstehende Aufgabe. Stein, seit 1808 „Staatsmann ohne Staat“¹⁸⁾, stand in der ersten Reihe derer, die dazu gedankliche Vorarbeit geleistet hatten. Von einer auch nur gefühlsmäßigen Bindung an Preußen war er nun frei. Sein Bekenntnis, daß er „nur ein Vaterland, das heißt Deutschland“ habe und daß ihm „die Dynastien in diesem Augenblick der großen Entwicklung vollkommen gleichgültig“ seien, ist oft wiedergegeben worden. Seinen Traum, das alte Reich wiederaufgerichtet zu sehen, mochte er nicht verleugnen; in einer für den Zaren bestimmten Denkschrift von 1812 hat er den deutschen Zustand „unter unseren großen Kaisern des 10. bis 13. Jahrhunderts“ gepriesen, schon zuvor aber festgestellt, daß „die Wiederherstellung

¹⁵⁾ „Rache für Königgrätz“: nach Ernst Niekisch, Hitler — ein deutsches Verhängnis (1931), jetzt in: E. N., Politische Schriften, Köln 1965, hier: S. 56.

¹⁶⁾ Heinrich Ritter von Srbik, Reichsidee und Staat-sidee, in: Fritz Büchner (Hrsg.), Was ist das Reich?, Oldenburg 1932, hier: S. 67.

¹⁷⁾ Georg Gottfried Gervinus, Einleitung in die Geschichte des neunzehnten Jahrhunderts, Neudruck Frankfurt/M. 1967, S. 176.

¹⁸⁾ Friedrich Meinecke, Das Zeitalter der deutschen Erhebung (1795—1815), Göttingen 1957, S. 119.

der ehemaligen Reichsverfassung... unmöglich" sei. Als man in der Folge daran dachte, die Kaiserwürde wieder dem Hause Habsburg anzutragen, hat das Haupt dieses Hauses, genauer gesagt dessen Minister *Metternich*, frühzeitig abgewinkt. Übrigens haben nach der Leipziger Schlacht einige begeisterte Offiziere einem Staatsrechtslehrer die Frage vorgelegt, ob Stein nach den alten Reichsgesetzen zum deutschen Kaiser gewählt werden könne. Von einer vergleichbaren Sympathie für den immer wieder unbequemen Hitzkopf sind die zum Wiener Kongreß entsandten Bevollmächtigten, Preußens Vertreter einbegriffen, völlig frei gewesen.

Natürlich hat in Wien, soweit es sich dort um die deutsche Frage handelte, der von *Gervinus* so genannte „übrige Körper“ — im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts ist oft vom „dritten Deutschland“ die Rede gewesen — besonders schwierige Probleme aufgegeben. Stein hätte in diesem Raum gern eine gründliche Bereinigung vorgenommen; gegen die dort gebietenden „36 Despoten“, die in der Mehrzahl recht getreue Gefolgsleute des Eroberers gewesen waren, hat er leidenschaftlich gewettert. Er selbst hatte schon 1812 vorgeschlagen, Preußen und Österreich als deutsche Führungsmächte einzusetzen, das eine für Norddeutschland und das andere für Süddeutschland; in den ungefähr durch den „Lauf des Mains“ getrennten beiden westdeutschen Zonen sollten die kleineren Staaten verschwinden, die größeren als „Vasallen“ der betreffenden Vormacht bestehen bleiben. Als er dieses Projekt 1813 noch einmal aufgriff, ging er so

weit, von einem „Bund von Deutschland, Österreich und Preußen“ zu sprechen: diesmal war „Deutschland“ nur der früher von ihm „das Reich“ genannte Raum diesseits der beiden deutschen Ostmächte.

Der Deutsche Bund, wie er durch die Wiener Bundesakte von 1815 errichtet wurde, ist für Stein, der bis zuletzt einen engeren Zusammenschluß erhofft hatte, eine herbe Enttäuschung gewesen. Das sei, so lautete die Klage, ein Gebilde „ohne Haupt, ohne Gerichtshöfe, schwach verbunden für die gemeine Verteidigung“; auch seien „die Rechte der Einzelnen... durch nichts gesichert als die unbestimmte Erklärung, daß es Landstände geben solle“.

Fast gleichzeitig mit jener „unbestimmten Erklärung“ hat Preußens Friedrich Wilhelm III. recht bestimmt verfügt, daß in seinem Lande, über das er praktisch uneingeschränkt gebot, „eine Repräsentation des Volks gebildet“ werden solle. Als dieses eindeutige Versprechungsversprechen auch nach drei Jahren nicht eingelöst ist, stellt Stein fest, daß „hierdurch... der Unwille des Volkes gereizt und die moralische Kraft des Staates gelähmt“ werde. Wieder ist bei ihm 1818 die Rede von dem „Gemeingeist, der nur da wurzelt, wo eine Teilnahme am Gemeindewesen statthat“; nur durch „Teilnahme“ — und da denkt er nicht nur an die Gemeinde — seien „die unvermeidlichen Unvollkommenheiten einer Verwaltung zu beseitigen, die ausschließend Beamten übertragen ist“. Das ist die Stimme des Urhebers der Städteordnung von 1808, und dieser Stein spricht auch noch in unsere Zeit herein.

Macht, Herrschaft, Gewalt

Differenzierungen der Politischen Soziologie

Zur Notwendigkeit einer Begriffsklärung

Ob in der Politikwissenschaft oder in der Soziologie, in mehr empirisch oder theoretisch orientierten Zusammenhängen: stets werden Kategorien ins Spiel gebracht, deren Bedeutung einfach vorausgesetzt wird, die aber, sieht man näher hin, alles andere als eindeutig genannt werden können.

Es gehört zu den elementaren Regeln wissenschaftlicher Diskurse, sich über die Wahl der Grundbegriffe Klarheit zu verschaffen, weil sonst das berühmte „Aneinander-Vorbeireden“ unweigerlich die Folge wäre.

Da Wissenschaft davon lebt, zur Klärung bestimmter Zusammenhänge beizutragen und dieser Versuch mit den Mitteln der Sprache und ihrer Begriffe geschieht, gehört die Frage nach dem Gehalt und Sinn solcher Begriffe zur wichtigsten Voraussetzung für jede weitere Beschäftigung mit sozialwissenschaftlichen Themen. Wer damit beginnt, Schlüsselbegriffe wie „Macht“, „Herrschaft“ und „Gewalt“ unter die Lupe zu nehmen, wird entdecken, daß sie alles andere als geklärt, sondern vielfältig besetzt sind von zahlreichen Vorab-Definitionen, Vor-Urteilen, Emotionen; solche Begriffe enthalten ein Potential an Reizmomenten, die sie nur allzu oft in die Nähe des bloß Propagandistischen, Wertbeladenen und Ideologischen bringen, was eine Verständigung nicht gerade erleichtert. Schon darum ist es zweckmäßig, sie nicht einfach als vorgegebene Größen hinzunehmen, sondern sie daraufhin abzuklopfen, was in sie an historischen Erfahrungen und Bestimmungen eingegangen ist, welches ihre Erkenntnisfunktion sei und inwieweit sie sich zur Klärung der jeweils gemeinten Zusammenhänge eignen.

Auch wenn niemand das Monopol besitzt, durch Definitionen bestimmte Begriffsfelder sozusagen zu „beschlagnahmen“, so kann es als sicher gelten, daß bei allen Kontroversen sich doch eine Art innerwissenschaftlicher Basis-konsens darüber finden läßt, in welcher Weise es sinnvoll und zweckmäßig ist, sich bestimm-

ter Kategorien im sozialwissenschaftlichen Diskurs zu bedienen. Dafür ist es notwendig, dem nachzugehen, was bei politischen und sozialen Kontroversen gemeint ist, worum der Streit geht, wie die Fronten verlaufen und welches die Perspektiven der heutigen Diskussion sind.

INHALT

Zur Notwendigkeit einer Begriffsklärung

Politische Soziologie

Zum Politikbegriff

„Macht“ als politische Kategorie

Machterwerb

Macht und soziale Ungleichheit

Machthandeln

Herrschaft und Staatsgewalt

„Macht“ und „Herrschaft“

Herrschaft und Institution

Legitimation und Herrschaft

Bürokratie

Bürokratie — Diener oder Herrscher?

Zur Bürokratiekritik

Strukturelle Gewalt

Aggression und politische Gewalt

Dimensionen der Gewalt

Zum sozialdarwinistischen Politikbegriff

Politische Soziologie

Wo es um die Lösung politischer Grundprobleme geht, ist die Soziologie ebenso zuständig wie die Politische Wissenschaft, die Sozialphilosophie ebenso wie die Sozialpsychologie, die Politische Ökonomie ebenso wie die Staatslehre. Worauf es allein ankommt, ist die Frage, in welchen der genannten Teilgebiete der Sozialwissenschaften die jeweils besseren und produktiveren Orientierungsmöglichkeiten bereitliegen.

Es geht heute nicht mehr um Fächer und ihre Grenzen, sondern um bestimmte Fragestellungen und ihre fächerübergreifenden Richtungen und Bezugspunkte. Wer im Ernst eines

der Grundprobleme der Politischen Soziologie aufnimmt, wird rasch feststellen, daß er gar nicht umhin kann, sich in einer Reihe von Nachbarwissenschaften umzusehen, um sich dort Rat und Aufschluß zu holen.

Ein Rückblick auf die Geschichte dieser interdisziplinären sozialwissenschaftlichen Forschungsansätze zeigt, daß um die Jahrhundertwende, der Anfangsphase einer reifen industriellen Gesellschaft in den westlichen Staaten, eine Reihe wichtiger Beiträge erschienen, wozu u. a. die Arbeiten von Thorstein Veblen (zum Klassencharakter und Lebensstil der Oberschichten) und Moisei Ostrogorski (zur modernen Parteienstruktur) gehören. Ein zweiter Anlaß für die Herausbildung einer Politischen Soziologie war der Erste Weltkrieg, in dessen Gefolge eine Fülle von Krisenphänomenen sichtbar wurden, die zu erneuter Reflexion drängten.

Ein drittes entscheidendes Datum war die Zeit der Weltwirtschaftskrise ab 1929. Nach 1945 hat u. a. Harold D. Lasswell über die Verteilung und Ausübung der Macht in der Gesellschaft („Politics: Who gets What, When, How“) weiterführende Fragen gestellt, die dann u. a. von Reinhard Bendix und Seymour Martin Lipset aufgegriffen wurden, teils in Anknüpfung an Bestimmungen Max Webers.

In der deutschen Nachkriegssoziologie waren es vor allem Autoren wie Otto Stammer, Wolfgang Abendroth, Ralf Dahrendorf, Jürgen Habermas, Niklas Luhmann, Urs Jäggi u. a., die sich grundsätzlicher Fragestellungen der Politischen Soziologie annahmen.

In der Bundesrepublik erhielt die Politische Soziologie wichtige Impulse durch Probleme, die mit der Renaissance der Politischen Ökonomie in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre im Zuge der Studentenrevolte aufkamen. Die bis dahin in der Politikwissenschaft dominierende Institutionenkunde wurde nun durch eine Themenpalette abgelöst, die mehr den Prozeßcharakter der Politik betonte. Die Statik einer bloßen Betrachtung von Staatsorganen wurde verlassen zugunsten einer dynamischen Perspektive, bei der im Vordergrund des Interesses demokratische Willensbildungsprozesse standen, wie sie in der politischen Meinungsforschung und in der Wahlsoziologie analysiert werden. In Interessengruppen, politischen Parteien sowie in dem, was man als „Politische Kultur“ bezeichnet, spielen Fragen der Willensbildung eine entscheidende Rolle. Hinzu kamen seit Beginn der siebziger Jahre Analysen zu aktuellen The-

men des politischen Extremismus, des Terrorismus und Anarchismus, wie sie verstärkt angesichts von Gewalttaten seit den ausgehenden siebziger Jahren betrieben wurden. Damit war zugleich auch eine Verbindung hergestellt zu dem Fragenkreis, der unter der Forschungsthematik der „Politischen Psychologie“ die Bedeutung von Gruppenprozessen für die Politik, etwa Fragen nach der politisch mobilisierbaren Aggressivität, behandelt.

Gefragt, wer zu den „Klassikern“ der Politischen Soziologie gehört, wird man unweigerlich auf eine Ahnenreihe stoßen, die bei den Stammvätern des modernen Sozialismus beginnt, über Autoren wie Alexis de Tocqueville, Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca und Robert Michels hin zum epochemachenden Werk Max Webers führt, von dem sich dann die seit den zwanziger Jahren unseres Jahrhunderts anhebenden Versuche zu einer systematischen Erforschung politischer Prozesse, ihrer Ursachen und vielfältigen Formen herleiten. Zumindest gibt es keinen neueren Autor, der nicht bestimmte Aspekte des Weberschen Beitrags zur Politischen Soziologie rezipiert hätte. So wäre etwa auf Theodor Geiger und Karl Mannheim hinzuweisen, die, wie zahlreiche Sozialwissenschaftler der Weimarer Republik, ab 1933 zur Emigration gezwungen waren. In der Bundesrepublik ist seit Ende der sechziger Jahre eine verstärkte Aufmerksamkeit für das vielschichtige und höchst komplexe Werk Max Webers zu beobachten. Die Publikationen zur Herrschaftstheorie, Staatslehre und Bürokratieanalyse Webers sind mittlerweile kaum mehr übersehbar.

Zum Politikbegriff

Das Besondere an den Fragestellungen der Politischen Soziologie ist die Einbeziehung des Subjektaspekts in die Analyse der sozialen und politischen Wirklichkeit. Ob es um die Formen der Oligarchiebildung in großen Organisationen, um Prozesse der Willensbildung oder Entscheidungsfindung geht — stets gerät bei diesen Analysen der Gesichtspunkt in das Zentrum der Betrachtung, wie sich Objektives und Subjektives zueinander verhalten; ob die Subjektseite des Geschehens überhaupt eine von der sozialen Realität abgrenzbare „Sphäre“ darstellt oder ob nicht vielmehr beides nur zwei Seiten des gleichen Vorgangs unter anderem Blickwinkel und verschiedener Perspektive sind.

So gesehen ist die Politische Soziologie eine äußerst komplexe Wissenschaft, da sie es un-

ternimmt, eingefahrene Arbeitsteiligkeit zwischen einer Reihe von Einzeldisziplinen innerhalb des weiten Spektrums der Sozialwissenschaften nicht zur verbindlichen Richtschnur ihrer Fragestellungen zu nehmen. „Das Politische“ wird hier nicht begriffen als ein eigener, gesonderter Sachbereich, sondern als eine bestimmte Verfassung, ein spezifischer Aggregatzustand der Gesellschaft. Das zeigt sich etwa an dem Problem, wann eine Frage zu einer „politischen“ wird und unter welchen Bedingungen dies geschieht. Grundsätzlich ist kaum ein Aspekt des menschlichen Zusammenlebens von der Möglichkeit ausgenommen, in bestimmten Situationen zu einer „politischen Frage“ zu werden. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn entgegengesetzte Interessen aufeinandertreffen und dadurch eine bestimmte Form des Machtgleichgewichts, das bis dahin toleriert wurde, ins Wanken gerät. Erst dann werden aus sozialen Beziehungen politische Probleme im Sinne eines neuen Aggregatzustands der Gesellschaft. In der Regel spricht man über gesellschaftliche Tatbestände erst dann, wenn irgend etwas mit ihnen nicht mehr „in Ordnung“ zu sein scheint, vergleichbar einem „gesunden“ Menschen, der erst dann Organempfindungen *bewußt* erfährt, wenn deren Funktionen im Gesamtorganismus aus irgendwelchen Gründen gestört sind.

Da als der primäre Gegenstand Politischer Soziologie die unauflösbare Interdependenz ge-

genseitiger- und zusammenhandelnder Individuen und Kollektive gelten kann, gehen — gewollt oder ungewollt, bewußt oder unbewußt — in die wissenschaftlichen Aussagen unsere jeweiligen Wertungen (im Sinne der Perspektivität unserer Erkenntnisinteressen) mit ein. Hinzu kommt, daß Politische Soziologie, wie alle Sozialwissenschaften, mit den Begriffen des alltäglichen Lebens operiert, die von sich aus bereits bestimmte Optionen, Tönungen und emotionale Komponenten enthalten.

Diese Besetztheit der meisten Begriffe durch Alltagswahrnehmungen bringt es z. B. mit sich, daß soziale Strukturen und Beziehungen meist bereits als „verdinglichte“ oder „personalisierte“ Größen eingeführt werden. So vermag unsere Sprache die interpersonellen Beziehungsstrukturen, als welche wir das Geflecht der sozialen Beziehungen und Verhältnisse zu begreifen hätten, in der Regel nur in groben Vereinfachungen wiederzugeben. Begriffe wie „Universität“, „Partei“ oder „Verein“ zeigen: die Begriffsbildung verfährt so, als ob es sich um feste Gegenstände handle wie etwa „Baum“, „Haus“ oder „Sportplatz“. Hierin besteht die eigentliche Schwierigkeit einer Sozialwissenschaft wie der Politischen Soziologie: Mit der Sprache der räumlichen Dingwelt Zusammenhänge auf den Begriff zu bringen, dabei jedoch die Fassade dieser begrifflichen Verdinglichung zu überwinden¹⁾.

„Macht“ als politische Kategorie

Nicht nur gehört „Macht“ mit „Interesse“, „Herrschaft“, „Politik“, „Partei“, „Elite“ zu den zentralen Kategorien des Politischen: Sie ist die fundamentale Kategorie der Politischen Soziologie bis heute geblieben.

Seit einigen Jahren läßt sich ein erneutes Interesse an der Konkretisierung solcher Schlüsselbegriffe beobachten. Ein Grund hierfür dürfte wohl darin zu suchen sein, daß nach den (etwas ermüdenden) Versuchen einer „Staatsableitung“ (von einer verkürzten Position marxistischer Politischer Ökonomie her) wieder Phänomene ins Blickfeld rücken, die massive gesellschaftliche Strukturen (wie Mentalitäten und Ideologien) erneut zum Vorschein bringen. Die Differenzierung und Operationalisierung des Machtbegriffs gehört daher auch in der jüngsten Literatur zu einer zentralen Aufgabe Politischer Soziologie.

Zu Recht wird von manchen Autoren auf die Allgegenwärtigkeit des Machtphänomens in der Gesellschaft hingewiesen. Diese Universalität kommt dann ins Blickfeld, wenn man die Merkmale der Macht im einzelnen untersucht. Dazu gehören u. a. Über- und Unterordnung, Sanktionsgewalt und Gehorsam, Führung und Gefolgschaft.

Die Vieldimensionalität des Machtbegriffs wird deutlich, sobald danach gefragt wird, wer bzw. was Träger von Macht sein kann und wie Macht sich begründet: sei es durch psychische/physische Überlegenheit, durch soziales Prestige, Wissen, Geschicklichkeit, Besitz oder durch die Verfügung über materielle Güter und Dienstleistungen u. ä. m.

¹⁾ Vgl. Norbert Elias, Was ist Soziologie?, München 1970, S. 10f.

Als persönliche Macht und Organisationsmacht, als Macht der Normen — je nachdem, ob Macht im Rahmen von Kleingruppen, in Großorganisationen oder in strukturell-gesellschaftlichen Beziehungen auftritt (als „Klassenmacht“ z. B.) — kann sie völlig unterschiedliche Formen annehmen.

Der Begriff der Macht ist „amorph“, d. h. er bleibt inhaltslos ohne Angabe der Umstände und Bedingungen, unter denen sie sich entfaltet. Alle denkbaren Qualitäten des Menschen, alle möglichen Konstellationen können jemanden in die Lage versetzen, seinen gegen andere gerichteten Willen in einer gegebenen Situation durchzusetzen oder sich die Verfügung über ein knappes Gut anzueignen, um hierdurch Macht zu erhalten.

Machterwerb

In welchen Schritten vollzieht sich Machterwerb; wie kann es geschehen, daß wenige Macht über viele gewinnen? Welche Situationen begünstigen solche Machtbildungsprozesse? Wie können oft nur geringe Vorsprünge einiger Menschen gegenüber einer Mehrheit ausgebaut werden zur Macht über andere, so daß etwas Macht mehr wird und aus mehr Macht eine Machtkonzentration, ein Machtmonopol? Wie können viele in die Abhängigkeit weniger geraten und wie kann das dabei entstehende Machtgefälle sich zu Herrschaftsstrukturen institutionalisieren, die das Machtgefälle schließlich als gerechtfertigt, als legitimiert erscheinen lassen?

Solche Fragen sind gesamtgesellschaftlich nur schwer beantwortbar. Gleichwohl lassen sich aus der Beobachtung überschaubarer Gruppenprozesse Aufschlüsse gewinnen, die zumindest im mikrosoziologischen Bereich das Dunkel der Machtbildung etwas klären helfen. Ein möglicher Schritt hierzu wäre die Rekonstruktion von alltäglichen Gruppenaktionen und -situationen, die jeder nachvollziehen kann.

Wie Macht entsteht, mag in Anlehnung an ein Beispiel von H. Popitz veranschaulicht werden²⁾. Ausgegangen werden soll von der Situation der Passagiere eines Mittelmeerschiffs, denen nur eine begrenzte Zahl von Liegestühlen auf dem Sonnendeck zur Verfügung steht (die also während der Fahrt auf die „knappen Mittel“ angewiesen bleiben, die ihnen in Form von Liegestühlen geboten werden):

²⁾ Zum folgenden vergleiche Heinrich Popitz, Prozesse der Machtbildung, Tübingen 1968.

a) Ausgangssituation: Man ist freundlich zueinander, besetzt nur freigewordene Stühle und gibt diese ohne weiteres für andere Passagiere frei, wenn man aufsteht und sich an einen anderen Ort des Schiffes begibt. Da nicht alle zur gleichen Zeit das Bedürfnis haben, in Ruhelage zu verharren, gibt es zwar stets eine größere Nachfrage nach freigewordenen Liegestühlen; man nimmt dies in Kauf, da ein jeder davon ausgehen kann, daß er nach einiger Wartezeit wieder in den Besitz irgendeines Stuhles gelangen wird (= genossenschaftliche Form des Umgangs ohne Konkurrenzrituale und ohne Besitzansprüche).

b) Symbolische Inbesitznahme durch „Dauerbenutzer“: Wenn im Fortgang der Fahrt die Sonnenseite zum begehrtesten Ort des Schiffes wird, kann es geschehen, daß jene Liegestuhlbenutzer, die für einige Zeit ihren Platz verlassen, diesen mit irgendeinem Gegenstand belegen, um so anderen Interessenten zu verdeutlichen, daß das erworbene Nutzungsrecht auch bei Abwesenheit seines Besitzergreifers in der Verfügungsgewalt ein- und derselben Person verbleiben soll. Genügt das Kennzeichen durch liegengelassene Gegenstände im Stuhl nicht, so kann als nächste Maßnahme die Bitte an den jeweiligen Nachbarn treten, doch über den Stuhl solange zu „wachen“, bis der Benutzer ihn wieder zu belegen gedenkt. Auf diese Weise kann nun allmählich eine Art Solidarität unter den „beati possidentes“, den glücklichen Besitzern entstehen, die in der gegenseitigen Übernahme von Überwachungsfunktionen sich derart darstellt, daß eine Minderheit von Dauerbenutzern gegen eine Mehrheit von ausgeschlossenen Interessenten sich abgrenzt und wechselseitig darin besteht, das Privileg der Nutzung gegen „Außenstehende“ zu verteidigen.

Es entsteht also eine Art Schutz- und Trutzgemeinschaft unter den Dauerbenutzern, die ihre Rechte nicht mehr als bloß individuelle, sondern als ihre „gemeinsamen“ Rechte ansehen. Indem jeder dem anderen zu helfen bereit ist, „dessen“ Rechte während seiner Abwesenheit wahrzunehmen und ein jeder erwarten darf, daß ihm dieser Schutz „seines“ Nutzungsrechts ebenso zugutekommt, bildet sich eine Solidargemeinschaft der Dauerbenutzer (vergleichbar etwa einer Bürgerwehr).

c) Arbeitsteilung und Entstehung einer Dienstleistungsgruppe: Da es auf einem Mittelmeerschiff auch Passagiere gibt, die das Schiff irgendwann verlassen, werden ab und zu Liegestühle frei. Inzwischen ist die Gruppe der Besitzenden so eng zusammengedrückt, daß

sie auch die freiwerdenden Stühle als die zu „ihrem“ Verfügungsbereich gehörende Gesamtmasse ansieht. So kann es geschehen, daß ein Konsens darüber entsteht, Stühle nur an solche „Neulinge“ zu vergeben, die sich auch verpflichten, hauptamtlich das Wächteramt zu übernehmen, so daß eine Arbeitsteilung zwischen „Benutzern“ und „Wächtern“ entsteht.

Eine neue Organisation ist entstanden: Es gibt eine Kerngruppe von Altbevorrechtigten, denen nicht nur ein Dauerrecht auf die Benutzung ihres Stuhls „zusteht“, sondern die auch von einer bestimmten Anzahl eigens dazu ernannter Wächter ihr Recht für die Dauer der Fahrt gleichsam „garantiert“ erhalten.

d) Szenenwechsel: Angenommen, während eines Menüs, zu dem sich alle Liegestuhlbenutzer in der Speisesaal begeben haben, strömt in einem Hafen eine neu eintreffende Besuchergruppe auf das Schiffsdeck und bringt sich, ungeachtet der seitherigen Privilegienordnung, „handstreichartig“ in den Besitz der Stühle. Da diese neu ankommende Gruppe mit den Verhältnissen auf dem Schiff vertraut ist, rückt sie alle Stühle näher zusammen, baut aus den übrigen gebliebenen eine Art Schutzwall und harret der Dinge, die durch die überraschten und durch den Verlust ihrer Nutzungsrechte plötzlich ihrer „Privilegien“ beraubten Passagiere auf sie zukommen.

Angenommen, die neuen Besitzer rekrutieren sich aus beflissenen Mini-Mafiosi, so könnte man sich vorstellen, daß sie die Nutzungsrechte nur gegen solche Passagiere auf Zeit abzutreten bereit sind, die dafür eine bestimmte Gebühr entrichten. So entsteht möglicherweise allmählich ein schwunghafter Handel mit freiwerdenden Liegestühlen.

Es finden sich Kassierer, die eine gemeinsame Kasse verwalten, am Ende abrechnen und den Erlös dem „Boß“ aushändigen. Der wiederum kann, aufgrund seiner Monopolstellung, bei steigender Nachfrage die Preise hochschrauben, da sich nach geraumer Zeit die Verkehrsform des Liegestuhlverleihs so eingespielt hat, daß es Neuankömmlingen, die von der Ausgangslage keine Ahnung haben, so erscheinen mag, als sei dieses System schon immer so gewesen. Sie fügen sich daher der „Monopolstellung“ der Verleiher, entrichten ihre Gebühr und finden deren Höhe vielleicht sogar schon deswegen berechtigt, weil dadurch die große Zahl der Interessenten sich auf die der Zahlungskräftigeren vermindert, was ein Anstehen, Drängeln und sonstige Unbequemlichkeiten für die Zahlungskräftigeren und -willigen gar nicht erst aufkommen läßt.

Fragt man nun, wo in diesem vierstufigen Gruppenprozeß Macht entsteht, so wird man sagen können, daß in der Ausgangssituation (freier Zugang in genossenschaftlicher Form) und selbst nach der symbolischen Besitznahme durch Dauerbenutzer von „Macht“ im eigentlichen Sinne noch kaum gesprochen werden kann. Setzt ihr Vorhandensein doch immer voraus, daß die Verfügung über knappe Mittel durch eine Minderheit sich gegen die Rechte der von bestimmten Privilegien ausgeschlossenen Passagiere richten muß. Erst von dem Augenblick an, wo die Dauerbenutzer ihre Verfügungsrechte auch auf die von ihnen selbst nicht benutzten, leergewordenen Stühle ausdehnen und durch ein Vergabesystem mittels „Wächter“ ein Monopol beanspruchen, dem andere sich beugen, entsteht eine Machtpyramide:

- Dauerbenutzer
- Neulinge (Wächter)
- Ausgeschlossene.

Daß dies aber noch eine verhältnismäßig lose Form einer ersten Machtkonstellation darstellt, mag man schon daran erkennen, daß die beauftragten Wächter sich ebenso wie die Alteingesessenen zum Menü unter Deck begeben, um dann verblüfft nach ihrer Rückkehr nicht bloß den Verlust ihrer Privilegien festzustellen, sondern sich plötzlich einer in sich homogenen, geschäftstüchtigen Clique von Eindringlingen gegenübersehen, die nicht bloß durch symbolische Handlungen (Liegenlassen von Gegenständen auf verlassenen Stühlen), sondern durch einen Schutzwall von Liegestuhlmauern sich gegen die Außenwelt abschirmt und durch bestimmte, von einem Boß festgelegte Gebührenordnung den Zugang zu freigewordenen Liegestühlen reglementiert, daß heißt aber: hier besteht eindeutig ein Machtverhältnis zwischen einer kleinen, in sich festgefügtten Clique und einer inhomogenen, diffusen Zahl von Interessenten, die erst nach Entrichtung einer Gebühr in den Genuß eines Liegestuhls gelangen können.

Ermöglicht wird diese Machtbildung durch die Verfügungsgewalt über knappe Mittel im Sinne eines Monopols. Um von „Macht“ im eigentlichen Sinne sprechen zu können, bedarf es darüber hinaus der Bereitschaft jener von den Nutzungsrechten Ausgeschlossenen, die sich der neuen Machtlage zu fügen willens sind, sowie eines anhaltenden Interesses an der Nutzung der Liegestühle. Gesetzt den Fall, es zöge ein Sturm auf, die Passagiere müßten alle schnell das Deck verlassen, so wäre mit einem Mal die gesamte Struktur der Machtbe-

ziehungen verschwunden: Das Monopol oder die „Machthaber“ lösten sich ebenso in nichts auf wie die Fügsamkeit der Interessenten; der schönste Liegestuhl wird zu einem belanglosen Ding, wenn durch einen jähen Wetterumschlag das Deck unbenutzbar geworden ist.

Die Strukturen der Machtbildung könnte man also, ausgehend von diesem sehr vereinfachenden Beispiel, als die Durchsetzung eines bestimmten (Um-)Verteilungssystems ebenso knapper wie gefragter Mittel beschreiben. Drei deutlich voneinander unterscheidbare Strukturmerkmale von Machtbeziehungen lassen sich dabei bezeichnen:

1. die überlegene Organisationsfähigkeit bestimmter Gruppen („elitäre Minderheiten“);
2. das Bestehen exklusiver (weil andere ausschließender) Verfügungsgewalten über knappe und begehrte Güter (Monopolbildung);
3. Prozesse der Anerkennung des Machtgefälles seitens der von der Machtausübung Betroffenen (Legitimierung der Macht im Sinne von Herrschaftsbeziehungen).

Erst mit der zunehmenden Abhängigkeit Außenstehender entwickeln sich Machtstrukturen zwischen Monopolisten und Ausgeschlossenen, aber auf Zugang angewiesenen Interessenten. So verfestigen sich mit der Durchsetzung bestimmter Verteilungsmonopole auch die Machtstrukturen, d. h. bestimmte Mittel lassen sich als Instrumente der Machtausübung gebrauchen.

Macht und soziale Ungleichheit

Es gibt viele Möglichkeiten, sich dem Phänomen politischer Macht zu nähern. Eine davon geht aus von der geschichtlichen Erfahrung, daß alle bisherigen Gesellschaften und kulturellen Ordnungen geprägt sind von dem zentralen Merkmal der Ungleichheit. Zumindest in allen differenzierten Gesellschaften, die uns bekannt sind, ist die ungleiche Verteilung von Macht, Reichtum und Wissen ein unübersehbares Charakteristikum.

In der Struktur sowohl der zeitgenössischen kapitalistischen als auch der „real existierenden sozialistischen“ Gesellschaften sind die immateriellen und materiellen Güter, die zur Befriedigung bestimmter Bedürfnisse dienen, ungleich verteilt. Nun ist diese Tatsache in vorindustriellen Agrargesellschaften in der Regel nichts Ungewöhnliches, da in diesen ja die Ökonomie der Armut herrschte. Die Frage

nach den Gründen der sozialen Ungleichheit konnte dort noch mit dem Hinweis auf den unentwickelten Stand der Produktivkräfte beantwortet und gerechtfertigt werden: Es entsprach gleichsam einer „Naturnotwendigkeit“, daß in derartigen Gesellschaften auch Macht ungleich verteilt war.

Anders ist dies in entwickelten Industriege-sellschaften. Hier hat sich die durchschnittliche Arbeitsproduktivität (das Sozialprodukt) derart vergrößert, daß die Reduzierung des Übermaßes an sozialer Ungleichheit als real möglich erscheint und damit die Veränderung des Machtgefälles selbst. Erst hierdurch wird die scheinbare Selbstverständlichkeit der sozialen Ungleichheit zu einer zentralen Frage. Sie lautet: „Welche gesellschaftlichen Institutionen und Prozesse sind es, die in hochindustrialisierten Gesellschaften die Aufrechterhaltung eines Übermaßes an sozialer Ungleichheit ermöglichen, obwohl die Reduzierung dieses Übermaßes im Interesse der durch die Ungleichheitsverhältnisse benachteiligten Bevölkerungsmehrheit liegt und prinzipiell auch möglich sein müßte?“³⁾

Unter diesem Aspekt der sozialen Ungleichheit erscheint Macht als ein Merkmal oder eine Dimension sozialer Ungleichheit, die aus der unterschiedlichen Verfügungsmöglichkeit über das Denken und Verhalten anderer Menschen entsteht. Wer das Handeln anderer zu bestimmen vermag, ist demnach mächtig, wer dazu nicht in der Lage ist, gilt als ohnmächtig. Analog hierzu ist die Ungleichverteilung von Reichtum und Armut identisch mit der Frage nach der Verfügungsgewalt über die Produkte menschlicher Arbeit; die Ungleichverteilung von Wissen schließlich zeigt sich in der unterschiedlichen Verbreitung von Informationen.

Macht kann somit „jede wesentliche Beeinflussung heißen, die ein Bestandteil der Gesellschaft über einen anderen ausübt bzw. ausüben kann, ohne daß dieser in der Lage ist, sich dem Einfluß zu entziehen“⁴⁾.

So definiert, gehören zum Phänomen der Macht drei Grundelemente:

1. die Träger der Macht, von denen Einfluß ausgeht („Machthaber“);
2. der Machtprozeß;
3. die Beeinflussten („Machtadressaten“).

³⁾ Reinhard Kreckel, Soziologisches Denken, Opladen 1975, S. 56.

⁴⁾ Stefan Hradil, Die Erforschung der Macht, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1980, S. 22.

Bei den „Machthabern“ lassen sich agierende und nichtagierende unterscheiden, je nachdem, ob durch beobachtbare Aktionen bestimmte Wirkungen hervorgerufen werden, oder ob allein an den Reaktionen anderer zu erkennen ist, daß von einem Machttträger ein Einfluß ausgeübt wird.

Es lassen sich beabsichtigte und nicht beabsichtigte Machtwirkungen unterscheiden. Als nicht beabsichtigt können indirekte Konsequenzen von Handlungen gelten. Ferner erlaubt der Machtprozeß eine Unterscheidung nach potentieller Macht und aktueller (manifeste) Macht.

Es ist unerheblich, ob der Machthaber seinen Willen tatsächlich durchsetzt oder ob er die Fähigkeit besitzt, Macht auszuüben. Die „Chance“ dazu als solche genügt, um von einem Machtprozeß zu sprechen.

Macht kann auch dadurch demonstriert werden, daß bestimmte Entscheidungen von den Machthabern bewußt unterlassen werden. Dieses „Non-Decision-Making“ als „die andere Seite“ der Macht bedeutet, daß bestimmte Konfliktstoffe und „brisante Themen“ taktisch aus dem politischen Entscheidungsprozeß herausgehalten werden. Doch sind dies ebenso Machtprozesse — nur kommen sie gerade durch die Unterbindung bzw. Verdrängung von Machtkonflikten zustande. Der Grundgedanke hierbei ist, daß Mächtigere durch Beeinflussung von Prozeduren und Regelungen (= Verfahrensweisen) die Weichen rechtzeitig so stellen können, daß für sie problematische oder gefährliche Themen nicht im Entscheidungsprozeß auftauchen. Durch Propaganda, gezielte Informationssperren u. ä. m. können solche verdeckten Formen der Machtausübung stattfinden.

Machthandeln

Im Gegensatz zum Politikbegriff der Antike und der praktischen Philosophie, für den das Streben nach einem höchsten Gut, dem „Gemeinwohl“, Sinn und Ziel allen politischen Handelns war, kennt die neuzeitliche Politiktheorie (seit Machiavelli und Hobbes) kein derartiges allgemein verbindliches Fundament mehr. Für moderne Autoren wird oft das nackte Selbsterhaltungsinteresse, das sich im unbegrenzten Streben nach Macht ausdrückt, zur Wurzel und zum Wesen allen politischen Handelns. Die menschliche Natur, so wie sie empirisch sich darstellt, nicht irgendwelche Normen der praktischen Vernunft, werden

hier zum Richtmaß politischer Theoriebildung. Eindeutig dient diese neue, materialistisch orientierte Perspektive in der Theorie des Thomas Hobbes als Grundlage der Politikbestimmung.

Für ihn ist menschliches Glück kein Zustand, sondern „ein ständiges Fortschreiten des Verlangens von einem Gegenstand zu einem anderen, wobei jedoch das Erlangen des einen Gegenstandes nur der Weg ist, der zum nächsten Gegenstand treibt“. Getreu dem Motto: „wer rastet der rostet“ wird hier ein Porträt vom modernen kapitalistischen Wirtschafts- und Erwerbsbürgertum entworfen, wie es in dieser Drastik wohl nirgends sonst zum Ausdruck kommt. Damit wird Macht als das Streben nach immer mehr Geltung, Ansehen oder Einfluß in ihrer Eigendynamik begriffen bis hin zu einer völligen Formalisierung dieses Machtstrebens, das sich letztlich gegenüber den individuellen Bedürfnissen verselbständigt und die Oberhand gewinnt.

Hobbes hat erkannt, daß es bei allem Machtstreben nicht einfach um Machterlangung geht, sondern um die sicherste Lösung auch der künftigen Chancen fortwährender Machterweiterung. Macht ist hier eine gesellschaftliche Dynamik, die zwar einerseits — als „Machtstreben“ — zur Natur des Menschen gehört, andererseits aber, höchst prekär, in ihrem Bestand darauf angewiesen ist, von seiten der anderen jeweils anerkannt und respektiert zu werden. Macht erscheint daher nicht als Besitz, sondern als eine Art Kapital, dessen Anlagemöglichkeiten ständig umkämpft und bestréitbar sind, so daß jede Form des Sichausruhens auf einmal erworbenen Machtpositionen dem gesellschaftlichen und politischen Selbstmord gleichkäme.

Hobbes hat dieses Motiv wie folgt formuliert: „So halte ich an erster Stelle ein fortwährendes und rastloses Verlangen nach immer neuer Macht für einen allgemeinen Trieb der gesamten Menschheit, der nur mit dem Tode endet. Und der Grund hierfür liegt nicht immer darin, daß sich ein Mensch einen größeren Genuß erhofft als den bereits erlangten, oder daß er mit einer bescheidenen Macht nicht zufrieden sein kann, sondern darin, daß er die gegenwärtige Macht und die Mittel zu einem angenehmen Leben ohne den Erwerb von zusätzlicher Macht nicht sicherstellen kann. Daher kommt es auch, daß Könige, deren Macht am größten ist, ihre Anstrengungen darauf richten, diese im Innern durch Gesetze und nach außen hin durch Kriege zu sichern, und ist dies erreicht,

so folgt ein neues Verlangen.⁵⁾ Dies ist eine treffende Beschreibung des Prinzips der bürgerlichen Eigentumserwerbsgesellschaft!

Die Ursachen, die zu dieser Formalisierung des Politischen zum bloßen Machthandeln geführt haben, sind vielfältig. Sie hängen mit der Auflösung eines politischen Kosmos zusammen, wie ihn in der griechischen Antike die Polis und im Mittelalter die ständisch-monarchische Ordnung noch kannten. Erst mit deren Zerfall entstanden, gleichsam als Ersatzinstitutionen, die neuzeitlichen absoluten Staaten, in denen das Machtmonopol als das Ergebnis einer Konzentration von Machtmitteln den Inhabern staatlicher Gewalt zugefallen war. Es gab nun, aus der Perspektive der miteinander rivalisierenden, einander bekriegenden Machtstaaten kaum ein Ziel, das nicht zum Inhalt politischen Handelns hätte werden können: Veränderung und Erhaltung gesellschaftlicher Strukturen ebenso wie die Durchsetzung imperialer Ansprüche durch die Anwendung kriegerischer und kolonialer Gewalt.

Politisches Handeln vollzieht sich stets im Rahmen bestimmter historisch-sozialer Bedingungen; es kann folglich nicht aus sich selbst, d. h. isoliert verstanden werden. Vielmehr gehört zum Begriff des politischen Handelns der der gesellschaftlichen Beziehung hinzu. Insofern ist politisches Handeln auf Öffentlichkeit hin angelegtes und damit die Interessen anderer betreffendes Handeln. Was zwischen Menschen sich abspielt, ihr „Interesse“, gehört zum Kern des politischen und sozialen Handelns. Wie das politische Handeln selbst, so darf auch Macht als eine soziale Beziehung gelten, bei der einander entgegenstehende Willensrichtungen als bewegendes Prinzip fungieren. Hierher gehört Max Webers Bestimmung, wonach „Macht jede Chance“ bedeutet, „innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“⁶⁾.

Doch beschränkt sich der Inhalt sozialer Beziehungen, die als Machtverhältnisse sich darstellen, keineswegs auf dieses formale Element, sondern Macht umschreibt ebenso die aktive, bewußte Gestaltung der Gesellschaft und der Natur, da hier in der Regel zweckgerichtete Willen tätig sind.

Eine abschlußhafte Definition des Politischen durch das ihr spezifische Mittel: die Machtbe-

ziehung, bleibt letztlich doch unbefriedigend. Nicht geleugnet werden kann, daß politisches Handeln im Medium von Machtbeziehungen sich vollzieht, auch gehört das Element des Zwanges in seinen verschiedenen Formen zu solchen Machtbeziehungen — doch: genügt diese Bestimmung des Politischen?

Abstrahiert diese Gleichsetzung von politischem Handeln mit Machthandeln nicht von einer Reihe weiterer, nicht weniger wichtiger Bestimmungen des Politischen? Auch wer davon ausgeht, daß die Verfügung über bestimmte Machtchancen und -mittel zu den Voraussetzungen politischen Handelns gehört, wird die Mittel und die Bedingungen politischen Handelns mit dem Politischen selbst nicht umstandslos gleichsetzen dürfen.

Von Macht kann dort gesprochen werden, wo es eine Über- und Unterordnung, d. h. Macht-habende und von der Macht Ausgeschlossene gibt. Voraussetzung der Machtstellung können u. a. sein: Verfügungsmöglichkeiten über knappe Mittel, die begehrt sind, und die damit gegebene Kompetenz zur Verteilung dieser Mittel. Das Machtpotential ist somit gebunden an die Chance, allgemein anerkannte Verteilungsprozeduren erfolgreich durchsetzen zu können. Dazu gehört bei allen Beteiligten die Anerkennung der jeweiligen Machtstrukturen, die ebenso eine gegenseitige Anerkennung der Privilegierten wie die Gehorsamsbeziehung der minder Mächtigen den Machthabern gegenüber bedeutet. Gestützt werden Machtordnungen durch verschiedene Formen des Legitimitätsglaubens. Dazu gehören vor allem

1. die Unterlegenheitslegende (Machthaber und Machtunterworfenen können nicht auf gleicher Ebene verglichen werden);
2. die Legende von der funktionalen Gleichheit (ein jeder dient der Ordnung an seinem Platz; jede Leistung ist gleich notwendig zur Erhaltung der Ordnung);
3. die Legende der Chancengleichheit: Jeder ist seines Glückes Schmied und muß daher einmal klein anfangen („Marschallstab im Tornister“).

Für die Rechtfertigung von Machtordnungen gilt: So wie die Machthaber im Sinne dieser Ordnung „tun müssen“, was sie wollen, so „wollen“ die Unterworfenen, was sie müssen. Durch die Anerkennung der Machtverhältnisse seitens der Unterworfenen wird vermieden, daß die Mächtigeren fortwährend als Unterwerfende auftreten und die Unterworfenen *ständig* unterworfen werden müssen. Dies ist

⁵⁾ Thomas Hobbes, *Leviathan*, Frankfurt a. M.-Berlin-Wien 1976, S. 75.

⁶⁾ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Studienausgabe, Köln-Berlin 1964, Erster Halbband, S. 38.

für die Herausbildung sozialer Gewißheiten erforderlich: Die Legitimitätsgewißheit der Privilegierten wird gestützt durch das Einverständnis der Machtunterworfenen mit der Machtordnung.

Machtbeziehungen bilden in der Regel komplexe Beziehungsgefüge, eher einer Balance zu vergleichen als einem statischen Verhältnis. So hat Norbert Elias im Hinblick auf das Machtphänomen von einer „Machtbalance“ gesprochen⁷⁾. Er weist darauf hin, daß alle menschlichen Beziehungen aus einem solchen Element fluktuierender Machtbalance bestehen und daß diese Tatsache als solche zu trennen sei von ihrer moralischen Bewertung.

„Macht“, begriffen als die „Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“ (Max Weber), findet sich in nahezu allen gesellschaftlichen und privaten Bereichen; sei es in Krankenhäusern, Schulen, Vereinen, und — nicht zuletzt — auch in der Familie. Sie kann hier sogar, weil personengebunden, oft direkter und unkontrollierter ausgeübt werden als im politischen System, das in der Regel „Positionsmacht“ kennt. Von „politischer“ Macht im engeren Sinne spricht man erst dann, wenn von ihr die Lebensinteressen bzw. die Existenz einer erheblichen Zahl von Bürgern betroffen sind. Dies setzt stets einen gewissen Konzentrationsgrad der Machtmittel voraus.

Der strukturelle Machtbegriff setzt den Zwang der Verhältnisse selbst als entscheidenden Machtfaktor. „Machthaber“ sind hier nicht bestimmte Individuen, sondern soziale, ökonomische, politische u. ä. Strukturen oder Normen. So hat der amerikanische Soziologe C. W. Mills den Machtbegriff dahin anonymisiert, daß er darunter die in hierarchisch orga-

nisierten Gesellschaften — auf Grund der Konzentration und Reichweite der zur Verfügung stehenden Machtmittel — eintretende Situation des Ausgeliefertseins an Entscheidungen begreift, für die keiner mehr persönlich verantwortlich zu nennen ist⁸⁾. Was früher einmal „göttliche Fügung“ oder „Schicksal“ hieß, wird in modernen Gesellschaften auf seiten der Machtunterworfenen zum politischen Alltag. In ähnliche Richtung zielt Johan Galtung mit seiner Definition der „strukturellen Gewalt“⁹⁾. Wie immer man Macht definiert: Zu ihren Voraussetzungen gehören u. a. eine Hierarchie (Mächtiger bis Ohnmächtiger), bestimmte Machtmittel (z. B. Ressourcen, Medien, Verwaltungsapparate, militärische Ausrüstung), Chancen der Machtausübung sowie ein zeitlicher Prozeß, in dem der Einsatz der Machtmittel geplant und durchgeführt wird. Schließlich gehört zu den Merkmalen der Macht stets eine Sanktionsgewalt, die im Konfliktfall aufgrund bestimmter Entscheidungen manifest werden kann.

Faßt man nicht die Macht, sondern die Gewalt als die zentrale Kategorie des Politischen, so erscheint Macht als eine Spielform von Gewalt neben Herrschaft, Autorität, Terrorismus, Unterdrückung, Ausbeutung, Zwang u. a. m. Als Gegensätze wertet demgegenüber Macht und Gewalt Hannah Arendt; sie sieht in der Macht — im Gegensatz zur Gewalt — die notwendige Bedingung aller sozialen und politischen Ordnungen. Denn zur Macht gehöre ihre Institutionalisierung, die sie in Abhängigkeit bringt von der Akzeptanz durch eine Mehrheit. Macht hängt demnach ab von der Zahl der sie stützenden Anhänger; Gewalt hingegen von der Kraft der Werkzeuge¹⁰⁾. „Macht“ und „Gewalt“ sind ebenso wie „Macht“ und „Herrschaft“ zwar miteinander verwandte, aber durchaus nicht identische Begriffe.

Herrschaft und Staatsgewalt

Zwei Extrempositionen lassen sich im Blick auf den Begriff und die Bewertung von Herrschaft deutlich voneinander unterscheiden: Zum einen die auf jüngste historische Erfahrungen mit totaler Herrschaft gründende Konzeption, die einen Abbau nicht demokratisch legitimierbarer Herrschaft anstrebt; zum anderen jene, die unter Verweis auf die Notwendigkeit von Autorität und Herrschaft in *allen* Gesellschaften aufgrund der ständig drohenden Auflösung aller Ordnungen, die über-

haupt erst Rechtssicherheit, Freiheit und Leben der Bürger garantieren, politische Herrschaft um jeden Preis zu stabilisieren sucht. Ohne sie, so wird gefolgert, gäbe es einen

⁸⁾ Vgl. C. Wright Mills, Die amerikanische Elite, Hamburg 1962, S. 389ff.; ders., Die Konsequenz, München 1959, S. 21 ff.

⁹⁾ Vgl. Johan Galtung, Strukturelle Gewalt, Reinbek bei Hamburg.

¹⁰⁾ Vgl. Hannah Arendt, Macht und Gewalt, München 1970, S. 44ff.; dies., Über die Revolution, München 1963, S. 232ff.

⁷⁾ Norbert Elias, a. a. O., S. 76ff., 90ff.

Rückfall in das Zeitalter des Faustrechts, in Anarchie und Chaos.

Droht für die Verfechter der auf Herrschaftsabbau und Herrschaftslosigkeit ausgehenden Richtungen die Gefahr eindeutig von einem Zuviel staatlicher Herrschaft, so sehen umgekehrt die Vertreter der herrschaftsfreundlichen Position das Übel gerade in der Auflösung und im Abbau von Herrschaft, weil diese als gleichbedeutend mit jeglicher Rechtssicherheit gesehen wird.

Offenbar liegt diesen kontroversen Positionen ein grundverschiedenes Bild von der Natur und Verfassung des Menschen, seiner Lernfähigkeit und Soziabilität zugrunde.

In der Geschichte der politischen Theoriebildung läßt sich dieses Neben- und Gegeneinander mit den beiden Traditionssträngen des „Hobbismus“ und des „Rousseauismus“ plakativ so kennzeichnen: Hobbismus als die Grundannahme, wonach die Menschen von sich aus weder friedfertig noch vernünftig sind, daher allein durch Autorität und Herrschaft zum Frieden gezwungen werden müssen; Rousseauismus als die Prämisse der Lernfähigkeit des Menschen mit der Zielvorstellung einer Auflösung von Herrschaft in ein die Freiheit und Gleichheit aller verbürgendes Gesetz.

„Macht“ und „Herrschaft“

In der Perspektive der von Max Weber getroffenen Bestimmung von Macht als der „Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“, liegt es, Macht als das Vermögen zu bezeichnen, Ziele und Erwartungen anderer auch gegen ihren Willen zu definieren. Demgemäß wäre Herrschaft jener Zustand, in dem die Erwartungen derer, über die Macht ausgeübt wird, sich dem Zustand des Sich-Fügen-Müssens auch in ihrem Bewußtsein angepaßt haben. Die Machtverhältnisse haben sich im Herrschaftsverhältnis im Sinne einer Machtbalance so eingespielt, daß die Beziehungen zwischen den Mächtigeren und den weniger Mächtigen den Charakter des Selbstverständlichen angenommen haben.

Somit bedeutet Herrschaft stets zugleich auch Begrenzung von Macht. Da Macht die Tendenz besitzt, sich ständig auszudehnen, müssen ihre Träger notwendig danach streben, sie zu stabilisieren. Dies kann nur so geschehen, daß die Rollenerwartungen der von einer Machtbeziehung Betroffenen zu einem voraussehbaren Erwartungszusammenhang und

Verhalten verfestigt werden. Geschieht dies, so ist aus einer Machtbeziehung ein Herrschaftsverhältnis geworden.

Der Prozeß, der zur Verfestigung von Machtbeziehungen zu Herrschaftsstrukturen führt, kann als Institutionalisierung bezeichnet werden. Jede Form der Institutionalisierung von Macht führt zu ihrer Verfestigung, aber auch zu ihrer Begrenzung. Herrschaft ist hier sozusagen zweiseitig verankert: Sie verpflichtet nicht bloß die Herrschaftsunterworfenen, sondern ebenso auch die Herrschenden.

Machtbeziehungen stellen eine primär asymmetrische Beziehung dar, da es hier Überlegene und Unterlegene gibt (Befehl — Gehorsam), während das Herrschaftsverhältnis über die Asymmetrie hinaus einen reziproken Charakter trägt, da die Beherrschten nicht allein wegen der Überlegenheit der Herrschenden gehorchen, sondern weil das Herrschaftsverhältnis selbst zumindest dem Scheine nach als beiderseitige Verpflichtung erscheint. Diese Verpflichtung und Reziprozität ist ein wesentliches Ergebnis der Institutionalisierung von Machtbeziehungen zu Herrschaft. Machtmittel werden nunmehr als Sanktionsmittel definiert und damit in ihren Möglichkeiten begrenzt.

Da Herrschaft stets an Befugnisse und darauf bezogene Positionen gebunden ist und diese Positionen sich in einer bestimmten Ordnung zueinander befinden, gehört zur Herrschaft das Moment der Institutionalisierung, die aus Herrschaftspositionen eine Herrschaftsstruktur werden läßt. Herrschaft und Rangordnung, Herrschaft und Organisation gehören daher eng zusammen.

Für die spezifische Qualität von Herrschaftsformen ist nicht von Bedeutung, daß in ihnen auch Machtbeziehungen vorzufinden sind oder daß in aller Herrschaft auch ein Gewaltpotential angelegt ist, das der Durchsetzung von Herrschaftsordnungen — in letzter Instanz — dient, sondern vielmehr, daß Herrschaft stets

— auf Dauer angelegte Beziehungen herstellen will („Ordnung“),

— der Institutionalisierung bedarf und

— nur durch Zustimmung der Beherrschten aufrechterhalten werden kann (Legitimitätsbedarf der Herrschaft).

Insofern ist Herrschaft weder eine reine Gewaltbeziehung noch ein bloßes Machtverhältnis. Zwar sind in allen Herrschaftsformen Gewalt und Macht als Teilmomente latent vor-

handen, doch sind beide nicht kennzeichnend für das Spezifikum einer Herrschaftsordnung. Ihr charakteristisches Merkmal ist die Tatsache, daß sich hier das Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen Herrschenden und Beherrschten in der Form dauerhafter, geregelter Rechtsbeziehungen darstellt. Ihnen liegt eine mehr oder minder große Palette sanktionierter Normen zugrunde, deren Durchsetzung nur im Ausnahmefall durch die Anwendung von Gewaltmaßnahmen erzwungen werden kann und soll.

Auch wo Kampf und Rivalität um Macht stattfinden, gelten kodifizierte Verfahrensregeln für die Austragung solcher Konflikte. Denn die Herrschaftsordnung bildet einen Rahmen, innerhalb dessen die miteinander in Beziehung tretenden (konkurrierenden bzw. konfligierenden) Individuen und Gruppen ihre jeweiligen Interessen durchsetzen können. So sollen die in staatlichen Ordnungen zur Verfügung stehenden Zwangsmittel (Polizei, Justiz) erst dann zum Zuge kommen, wenn alle anderen Herrschaftsmittel (Konsensbildung, Kompromiß, Vertrag) erfolglos geblieben sind. Auch dann, wenn dies geschieht, erscheint Gewaltanwendung nur gerechtfertigt, um der verfassungsmäßig festgelegten Ordnung des Rechts und dem Gesetz erneut unumschränkte Geltung zu verschaffen. In modernen Staaten ist die Anwendung solcher Zwangsmittel monopolisiert, weshalb sie als der Prototyp politischer Herrschaftsordnungen gelten dürfen¹¹⁾.

In der Tat dient in der Politischen Soziologie der moderne Staat, wie er sich seit der Renaissance entwickelt hat, als das Modell politischer Herrschaft. Auch in seiner Form als Verfassungs- und Rechtsstaat bedeutet er keineswegs den Verzicht auf Gewalt, sondern ihre Regulierung und Beschränkung durch bestimmte Rechtsformen und Verfassungen.

Herrschaft und Institution

Wird der Begriff der Herrschaft als institutionalisiertes Machtverhältnis bestimmt, so bedarf es einer Vorstellung davon, was in diesem Zusammenhang „Institutionalisierung“ und „Institution“ bedeuten soll. Es gibt primär gesellschaftliche (etwa Familie, Privateigentum) und politische Institutionen (z. B. Wahlen, Verfassungen, Staatsorgane), und es wäre zu fragen, was ihnen gemeinsam ist. Institutionen

weisen eine spezifische Struktur auf, die sich daraus ergibt, daß in ihnen auf Dauer angelegte, geregelte Formen menschlichen Zusammenhandelns vorherrschen. Von den in einer Institution kooperierenden Individuen wird die grundsätzliche Übereinstimmung über bestimmte Verhaltensformen und -erwartungen („Spielregeln“) vorausgesetzt, die einen — innerhalb der jeweiligen Institution geltenden — Konsens schafft. Diese Übereinstimmung bildet die gemeinsame Grundlage des Handelns aller in Institutionen lebender Mitglieder. Werden in Institutionen Entscheidungen getroffen, so erfolgt in der Regel deren Anerkennung durch die von diesen Entscheidungen Betroffenen. Diese Legitimierung von Entscheidungen durch Zustimmung oder Akzeptierung als (auch in ihren Konsequenzen) verbindlich für *alle* Mitglieder gehört zu den wichtigsten Funktionen einer Institution.

Faßt man den Institutionenbegriff in dieser Weise, so ergibt sich eine enge Berührung mit anderen politischen Begriffen, wie z. B. „politische Struktur“, „politische Ordnung“ oder „Verfassung“. In all diesen Begriffen geht es um die Bezeichnung bestimmter Rahmenbedingungen, innerhalb deren sich politische Handlungs- und Entscheidungsprozesse abspielen. Bereits hieraus ergibt sich, daß Institutionen auf Dauer angelegte Einrichtungen darstellen, deren Zweck darin besteht, relativ beständige Regelungen für das Zusammenhandeln ihrer Glieder zu schaffen. So läßt sich die allgemeinste Funktion politischer Institutionen dahin bestimmen, daß sie Verlässlichkeiten schaffen, politisches Handeln bis zu einem gewissen Grade berechenbar und voraussehbar machen und damit der Beliebigkeit und Willkür individueller Ziele Schranken setzen. Im Hinblick auf den einzelnen spricht man in diesem Zusammenhang von einer Entlastungsfunktion¹²⁾, weil sie ihn davon befreien, in den wechselnden konkreten Situationen sich immer neu entscheiden zu müssen.

Legitimation und Herrschaft

Stabilität und Krise politischer Ordnungen gehören zu den Standardthemen der Politischen Soziologie. Stets kommt dabei das Problem ins Spiel, wann und unter welchen Bedingungen eine politische Herrschaft als rechtmäßig („legitim“) gelten könne, worin die Kriterien für

¹¹⁾ Vgl. Arnold Gehlen, *Der Mensch*, Berlin 1944³, S. 62f.; ders., *Die Seele im technischen Zeitalter*, Reinbek 1957, S. 17ff.; ders., *Anthropologische Forschung*, Reinbek 1961, S. 50ff., S. 70ff.

deren Legitimität zu suchen seien, und weiter: ob es einen Zusammenhang zwischen der Legitimität einer Herrschaft und ihrer Stabilität gibt.

Offensichtlich verbindet sich mit der Vorstellung von der „Rechtmäßigkeit“ einer politischen Herrschaftsordnung der Gedanke, daß ihre — wie auch immer zustandegekommene — Legitimität eine Art Bindekitt nicht bloß im Sinne der Verbandsintegration, sondern auch eine Art höherer Instanz sei, auf die Herrschende wie Herrschaftsunterworfenen sich berufen können. Und in der Tat erscheint eine für legitim gehaltene Herrschaft auf Dauer wirksamer als eine illegitime. Es gilt als Erfahrungssatz, daß keine Herrschaft auf Dauer möglich ist, ohne bei den Unterworfenen als legitim zu gelten.

Der Grund hierfür liegt darin, daß Legitimität den Konsens und die Zustimmung zu den Herrschaftsakten verstärkt und damit die Ausübung von Herrschaft erleichtert. Eine von der Aura der Rechtmäßigkeit umgebene Herrschaft kommt offenbar mit einer geringeren Sanktionsgewalt aus, wodurch Legitimität ihrerseits wieder zu einem Mittel der Geltungssicherung von Herrschaft werden kann.

Im Staatsrecht unterscheidet man zwischen zwei Formen der Legitimität: einer äußeren und einer inneren.

„Äußere“ Legitimität besagt soviel wie die Respektierung der Grenzen eines Staates von seiten der Nachbarstaaten, seiner Bewohner ebenso wie der aller anderen, die seine Staatsgrenzen passieren. Sie meint vor allem die Anerkennung der Hoheitsbefugnisse eines Staates auf seinem Territorium.

„Innere Legitimität“ hingegen hat es mit der Anerkennung der Rechtmäßigkeit eines bestimmten politischen Regimes bzw. eines Regierungssystems zu tun und hängt mit der Frage zusammen, inwieweit das Volk, die Gesellschaft, am Zustandekommen einer Regierungsform und der Entscheidungen der Träger staatlicher Gewalt beteiligt ist. Innere Legitimität ist somit auch davon abhängig, inwieweit sich die Interessen der Mehrheit einer Gesellschaft in den politischen Entscheidungen und Gesetzen wiederfinden (Repräsentationsprinzip).

Für den modernen Staat ist das Legitimitätseinverständnis durch eine für *alle* Bürger geltende Rechtsordnung die spezifische Form des Legitimitätsglaubens. Der Beachtung dieser Rechtsordnung wird durch eine eigens hierfür

bestellte Justiz- und Polizeigewalt Nachdruck verliehen.

Die bis heute zu beobachtende Tendenz zur Verstaatlichung der Rechtsnormen ist das Ergebnis eines jahrhundertelangen Prozesses, in dem Träger von Zwangsgewalt (Stämme, Sippen, Familien usw.) ihre Macht über den einzelnen allmählich einbüßten und sich damit als Rechtsinstanz auflösten. Was eintrat, war eine zunehmende Monopolisierung der Kompetenz für die Schlichtung von Streitigkeiten gemäß einer einheitlichen Rechtsordnung. Es entstand damit die Grundlage für jenen Herrschaftstyp, den Max Weber als „rationale“ Herrschaft bezeichnet, weil in ihr nicht mehr der Glaube an eine bestimmte Person, deren Fähigkeiten und Kompetenzen, sondern primär das Einverständnis mit einer gesetzten Ordnung die Grundlage des Herrschaftsverhältnisses bildet.

Bürokratie

Gegenüber feudaler und ständischer Fürstentumsherrschaft kann bürokratische Verwaltung in legalen Herrschaftsformen in doppeltem Sinne als „rationale“ Herrschaftsform bezeichnet werden: Einmal, weil sie rechtlich begründet wird und Recht als Herrschaftsgrundlage vernünftiger erscheint als die vorangegangene Traditionsgeltung oder gar die „Willkürgeltung“ charismatischer Herrscherpersönlichkeiten. Demgegenüber ist für politisches Handeln einer legalen Staatsverwaltung die Anwendung und Durchsetzung von Rechtsnormen kennzeichnend; es ist kalkulierbar und frei von persönlicher Willkür. Dem Recht gehorchen und nicht der Willkür von Personen, besitzt für die Herrschaftsunterworfenen eine neue Qualität: Sie sind nicht mehr bloß Untertanen, sondern zugleich Bürger, sobald sie selbst Einfluß auf die Gesetzgebung gewinnen. Zum zweiten gilt die legale Herrschaft als „rational“, weil ihr Herrschaftsinstrument, die bürokratische Verwaltung, sich durch eine besondere Zweckmäßigkeit auszeichnet. In dieser allen vorangegangenen Herrschaftsmitteln überlegenen Zweckmäßigkeit liegt offenbar der Grund ihrer Unentbehrlichkeit für jede moderne Gesellschaft.

Trotz der Kennzeichnung der öffentlichen Verwaltung als einer „rationalen“ Form der Herrschaft ist Webers Urteil über bürokratische Herrschaftsformen doch vorwiegend kritisch: Die Tendenz zur zentralen Bürokratisierung bezeichnete er als ein „Gehäuse für die

neue Hörigkeit"; ferner wies er auf die zunehmende Innovationsfeindlichkeit einer etablierten Beamtenherrschaft hin.

Als der für industrielle Gesellschaften bedeutendste und wichtigste Herrschaftstyp kann wohl der der bürokratischen Herrschaft gelten. Es spricht manches für die Annahme, daß alle politischen Systeme mit zentralistischer Organisation sich zumindest darin einander angleichen, daß in ihnen Verwaltungsapparate existieren, in denen Beamtenstäbe als Exekutivorgane gesetzlicher Regelungen tätig sind.

Jede Form der Verwaltung, ob öffentlich oder nichtöffentlich, arbeitet nach bürokratischen Regeln. Und es ist gerade diese universelle Verwendbarkeit, die Beliebigkeit der Zwecke, für die das Herrschaftsinstrument Bürokratie sich einspannen läßt, die ihrer Unentbehrlichkeit in heutigen Gesellschaften zugutekommt.

Verwaltungsapparate, einmal als effiziente Regelungsinstrumente für alle möglichen Zwecke errichtet, entwickeln ein erstaunliches Beharrungsvermögen. Sie können, losgelöst von den mit ihnen ursprünglich verbundenen Absichten, getrost weiterexistieren, ja, aus ihrem Eigenleben völlig neue Schein-Zwecksetzungen produzieren, die ihre Effizienz und Existenzberechtigung „beweisen“.

Bürokratien tendieren dazu, eine gewisse Eigengesetzlichkeit zu entwickeln und schließlich zum Selbstzweck zu werden. Die Herrschaft von Bürokratien ist schon darum so schwer zu verringern oder gar zu beseitigen, weil an ihrer Oberfläche, in den alltäglichen Verfahrensweisen, Richtlinien, Erlassen und Maßnahmen im Detail, formal gesehen, alles „mit rechten Dingen zugeht“ und dieses hohe Maß an formaler Rationalität jeden Einwand gegen deren Sinn und Bestimmung zum Schweigen bringt. Was so effizient ist, so gut bis ins einzelne durchdacht und organisiert, muß — so meint man — doch wohl einen „höheren“ Sinn haben, wogegen Kritik sich oft als altmodische Nörgelei, als bloße Nostalgie ausnehmen mag.

In der Tat gerät, unter den Bedingungen des heutigen Sozialstaats, eine pauschale Kritik an der Existenz öffentlicher Verwaltung nur allzu leicht in den Widerspruch des Zugleich-Verdammens und dennoch auch wieder Fordern-Müssens: Die Klage über die Anonymität, Undurchsichtigkeit und Übermacht bürokratischer Staatsapparate schlägt doch auch rasch wieder um in den Ruf nach Hilfe von seiten irgendeiner Behörde, die Dinge regeln und Be-

reiche schützen soll, bürokratisch organisierter Instanzen, an die man sich hilfeschend wendet, denen man doch zugleich ausgeliefert bleibt.

Die Diskrepanz zwischen „Behördenlogik“ und Bürgerinteressen ist systembedingt, Folge der Arbeitsteiligkeit, des Handelns nach Verwaltungsvorschriften. Man könnte einen Grund für die oft seltsam anmutende Bürokratenlogik im fortschreitenden Prozeß sektoraler Verengung und Parzellierung von Vorgängen sehen, bei der die Stelle (das Amt) A von den Verfahrensmaximen der Stelle B keine Notiz nimmt, beide sich vielmehr so verhalten, als handle es sich nicht um die gleichen Personen, denen sie ihre Dienste zukommen lassen. Vielmehr wird der etwa Wohnung- und Stellungsuchende streng arbeitsteilig, bürokratisch konsequent, auseinandergerissen in den einen Teilbürger, der Arbeit, und in einen zweiten, der Wohnung sucht. Daß diese beiden Hälften „zufällig“ ein und dieselbe Person ausmachen, ist demgegenüber belanglos und „gleichgültig“.

Seitdem Staaten und staatsähnliche Formen der Zentralisierung von Macht und Herrschaft existieren, gibt es auch Verwaltungsapparate im Dienste der Erhaltung solcher Herrschaft. Neu sind heute lediglich der hohe Grad und das Ausmaß, Umfang und Reichweite bürokratischer Verwaltung, die in fast alle Lebensbereiche vordringt und kaum einen Sektor des privaten Daseins ausspart.

Dies hat dazu geführt, von der Totalität einer „verwalteten Welt“ zu sprechen, in der wir seit geraumer Zeit leben. Es gibt, sieht man sich genau um, immer weniger rechtsfreie Räume, in denen noch nicht irgendwelche Grenzpfähle die Herrschaftsgebiete abgesteckt haben¹³⁾.

Der Weberschen Theorie zufolge entsprechen sich nicht allein legale Herrschaft und Bürokratie, sondern beide besitzen eine strukturelle Affinität zur kapitalistischen Konkurrenzwirtschaft, in deren Gefolge sie sich entwickeln konnten. Die marktorientierten Konkurrenzmechanismen zwingen zur selben formalen Rationalität, die sowohl der Gesetzgebung als auch dem bürokratischen Handeln zugeschrieben wird.

Je größer und flächendeckender die Verwaltungsapparate in modernen Großgesellschaften, um so formaler werden auch die gesetzli-

¹³⁾ Zum Problem der „Verrechtlichung“ vgl. Rüdiger Voigt, Mehr Gerechtigkeit durch mehr Gesetz?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/81.

chen Vorschriften, da sie es gestatten, alle anliegenden Einzelfälle unter allgemein geltende Regeln zu subsumieren. „Objektivität“ in diesem Sinne kann nur heißen: Berechenbarkeit des jeweiligen Maßes an Leistung, bezogen auf die Lage des Falls, die wiederum nur durch den Vergleich mit ähnlich gelagerten Fällen zu erkunden ist. Gefordert hierfür sind eine Vielzahl von Abstraktionsleistungen, wie sie im Recht und in der Rechtsfindung, soweit sie rationalen Gesetzen gehorchen, an der Tagesordnung sind. Rechtsprechung in einem System bürokratischer Herrschaft ist nur effizient, sofern sie auf der Grundlage eines einheitlich geltenden Rechtssystems erfolgt, dessen universelle Anwendung durch die Justiz nur in Rahmen kodifizierter Verfahrensregeln möglich ist (Subsumtionsprinzip).

Die Abstraktheit dieser Regeln garantiert Berechenbarkeit und soll es ermöglichen, von einer zentralen Spitze her die Prozeduren ihrer Anwendung erfolgreich zu kontrollieren.

So ist es auch zu verstehen, daß eine einmal perfekte Bürokratie ein soziales Gebilde darstellt, das nur außerordentlich schwer wieder aufzulösen ist. Die spezifischen Formen arbeitsteiliger Kooperation, gefaßt in die Regeln verfahrenstechnisch „objektiver“ Gesetzmäßigkeiten, führen bei allen Beteiligten — Bürokraten wie Herrschaftsunterworfenen — zu einer bestimmten Mentalität, die auf die Innehaltung der überkommenen und daher gewohnten Normen und Reglements programmiert ist. Zumal die Beamten, doch nicht nur sie, werden eingestellt auf das gehorsame Sich-Fügen in jene Ordnungen, die, wenn der bürokratische Mechanismus einmal gestört ist, diesen wieder zum „Einschnappen“ bringen.

Besonders in Deutschland ist die Bindung an Tradition und Ideologie des Obrigkeitsstaates bekanntlich eine starke Klammer, die über Generationen hinweg sehr unterschiedliche politische Verfassungen überdauert hat. Zwar ist die Bürokratie keineswegs ein Spezifikum der deutschen Geschichte, doch hat sie hier, schon aufgrund der langandauernden Vielstaaterei, im Laufe der Zeit eine besondere Bedeutung gewinnen können. Der preußisch-deutsche Beamtenstaat wurde von oben nach unten gebaut, durch absolut regierende Fürsten mit Hilfe einer eingespielten Bürokratie. Der von da ausgehende Hang, primär von oben nach unten zu denken, hat sich hierzu auch auf die hierarchische Apparatur des Beamtenstabes fortgepflanzt (Tucholsky: „Es ist das Schicksal eines jeden Deutschen,

vor dem Schalter zu stehen und seine Sehnsucht, dahinter zu sitzen“).

Bürokratie — Diener oder Herrscher?

Die Frage nach der Verselbständigung der Verwaltungsapparate gegenüber ihrem ursprünglich instrumentellen Charakter, d. h. das Problem, wieweit eine umfangreicher werdende und durch Fachwissen qualifizierte Bürokratie gegenüber ihrer Bestimmung als eines „neutralen“ Instruments zu einem eigenen Machtzentrum werden konnte, ist ein zentraler Gegenstand der Bürokratieanalyse und -kritik.

Grundlage und eigentliche Quelle der politischen Machtstellung bürokratischer Apparate ist das sachverständige Geheimwissen des Fachbeamten. Allerdings gilt dies, von der Binnenstruktur her gesehen, nur für die Ministerialbürokratie, kaum für das Heer der Beamten, die zwar zur Geheimhaltung verpflichtet, doch deswegen nicht schon als Teilhaber bürokratischer Herrschaft zu bezeichnen sind. Gleichwohl erscheinen sie oft, zumindest in ihrem Selbstverständnis und Außenstehenden gegenüber, als Geheimnis- und Hoheitsträger.

Durch die Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten sucht die Bürokratie, wem immer sie dient, ihre Überlegenheit noch zu steigern; deshalb das Erfordernis des Ausschlusses der Öffentlichkeit. Hinter dem Begriff des „Amtsgeheimnisses“ verbergen sich zwar oft nur Absicherungstendenzen gegen rivalisierende Interessen oder aber die auf Kontrolle bedachte Parlamentsöffentlichkeit. Doch wirkt sich das Mittel der Geheimhaltung zweifellos als Machtsteigerung im Sinne der Reputation des bürokratischen Apparats aus, wodurch etwa aufkommenden Widerständen gegen geplante Maßnahmen vorgebeugt werden soll. Machtstellung und Machtbewußtsein der Amtsträger in einer Bürokratie steigern ihrerseits die Macht der Gesamtorganisation, so daß die auch durch Disziplinarmaßnahmen sanktionierte Geheimhaltungspflicht zu einer wichtigen Quelle innerbürokratischer Kohäsion werden kann.

Für die Tendenz bürokratischer Apparate zur Verselbständigung lassen sich eine Reihe von Gründen anführen:

1. Die spezifische Aufgabenteilung zwischen politischer Führung und Verwaltung: Politische Führungspositionen werden in der Regel unabhängig von Kriterien fachlicher Qualifi-

kation der Minister besetzt. Hierdurch kann das überlegene Fachwissen der Bürokratie zur Grundlage ihrer Machtstellung werden: die Minister kommen und gehen, die Verwaltungsapparate aber bleiben und entwickeln eine gewisse Resistenz gegen politische Zwecksetzungen von außen (Geheimhaltung, Beharrungstendenz, Reformfeindlichkeit usw.). Es ergibt sich so auch die Möglichkeit, vorgegebene politische Zwecksetzungen zu unterlaufen oder zu boykottieren.

2. Die Regierung wechselt in Demokratien westlichen Musters in regelmäßigen Abständen: Das Postulat politischer Neutralität der Staatsgewalt erweist sich in der Praxis als unreal (Beispiel: Roosevelt konnte seine New Deal Politik erst durchsetzen, als er eine vollständig neue Beamtenschaft ernannt hatte). Neue Verfahrensweisen und -vorschläge werden oft mit dem Argument abgelehnt, sie seien verwaltungstechnisch undurchführbar.

3. Fachwissen, Sachinformation und Verfügung über Sachmittel gibt der Verwaltung die Chance, sich politischer Steuerung zu entziehen und verschafft ihr ein gewisses Maß an Autonomie. Dies kann u. U. dazu führen, daß sie sich auch der Kontrolle seitens der Öffentlichkeit und des Parlaments entzieht.

4. Die konkurrierende Versuche einer externen Einflußnahme auf die öffentliche Verwaltung eröffnen für diese Bündnischancen, die sie im eigenen Interesse nutzen kann. Das gleiche gilt für eine Zersplitterung der politischen Kräftegruppierungen eines Landes (wie z. B. Italien), wo die politische Integrationskraft der Regierung derart nachläßt, daß die Verwaltung ihren Entscheidungsspielraum dementsprechend erweitert.

Es gibt viele Wege von der relativen Autonomie der öffentlichen Verwaltung zu ihrer Verselbständigung. Als Mittel gegen diese Tendenz bieten sich die Reform der Parlamente — etwa durch den Ausbau ihrer wissenschaftlichen Dienste — oder aber, weit wirksamer, die Mobilisierung einer bewußten politischen Öffentlichkeit als Kontrollinstanz der Exekutive und ihrer Bürokratie an (z. B. Bürgerinitiativen).

Zur Bürokratiekritik

Es wäre blind, die Bürokratien heute einfach zu dämonisieren. Weder stimmt die verbreitete

Annahme, die staatliche Bürokratie sei zu allen Zeiten demokratiefeindlich und reaktionär gewesen, noch läßt sich die konservative These aufrechterhalten, bürokratische Einrichtungen seien eine Erfindung des Sozialismus zur Aushöhlung und Überwindung der „freien Marktwirtschaft“. Ohne staatliche Bürokratien wäre eine Entmachtung der alten Feudalordnungen zugunsten liberaler und demokratischer Verfassungsordnungen gar nicht möglich gewesen. Zugleich schufen diese staatlichen Bürokratien die Voraussetzungen für die Bindung der staatlichen Administration an die Gesetzmäßigkeiten eines Rechtsstaates, ohne den demokratische Bewegungen im 19. und 20. Jahrhundert sich gar nicht hätten entfalten können.

Die verfassungsmäßige Bindung des Gesetzgebungsprozesses an den Willen der Volksvertretung sowie die Kontrolle der Exekutive hinsichtlich der Gleichbehandlung der Bürger und der Nachprüfbarkeit staatlicher Maßnahmen gehören zu den unbezweifelbaren Leistungen bürokratischer Organe. Feststeht, daß sie ein Mehr an Rationalität bei der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten ermöglicht hat, trotz der ebenso unleugbaren Tatsache ihrer Neigung zur Konservierung überkommener Herrschaftsstrukturen.

Aufgrund dieser Differenzierung läßt sich Bürokratiekritik danach unterscheiden, welche politischen Zielsetzungen sie verfolgt¹⁴⁾:

— jene, die öffentliche Sektoren und Kontrollen zugunsten der Stärkung privatwirtschaftlicher Positionen abzubauen bestrebt ist;

— zum andern jene, die der Verselbständigung bürokratischer Apparate entgegenzuwirken sucht. Sie unterschlägt nicht, daß dort, wo wirtschaftlich Schwächere in ihrer sozialen Existenz bedroht sind, bürokratische Sicherungen (etwa zur Durchsetzung sozialstaatlicher Garantien) längst unerlässlich wurden.

Eine pauschale Verdammung „der“ Bürokratie verwischt solche entscheidenden Differenzen und kommt dadurch Bestrebungen entgegen, die mit dem Abbau von Bürokratie letztlich den Abbau sozialstaatlicher und demokratischer Rechte bewirken möchten.

¹⁴⁾ Vgl. hierzu Johano Strasser, Grenzen des Sozialstaats?, Köln-Frankfurt am Main 1979, S. 37f.

Gewalt und Herrschaft

Während sich die tradierten Sozialwissenschaften eingehend mit den Phänomenen Macht, Herrschaft und Bürokratie beschäftigten, ist das Gewaltphänomen erst in der jüngsten Forschung zu Aktualität gelangt. So vor allem in der Politischen Psychologie, Friedensforschung und Kriminologie. In der Regel wird die direkt-persönliche (= personelle) Gewalt von einer indirekt-strukturellen unterschieden. Dieser Unterscheidung liegt die Frage zugrunde, ob es beim Vorliegen von gewaltförmigen Konflikten ein eindeutig ausmachendes Subjekt gibt, von dem Gewalt-handlungen ausgehen. Die Folgen direkter und indirekter Gewalt sind oft identisch. Durch beide Formen können Menschen in ihren Rechten beeinträchtigt oder vernichtet werden. Der Unterschied liegt darin, daß im Falle von „struktureller Gewalt“ die sozialen Verhältnisse (ungleiche Macht-, Einfluß- und Lebenschancen) Menschen derart bedrücken, daß ihre Lebenserwartung drastisch reduziert und ihre Entwicklungsmöglichkeiten und Lebenschancen entscheidend geschmälert werden.

Strukturelle Gewalt liegt gewiß stets dann vor, wenn Menschen vorzeitig sterben, nicht weil man sie mit gezielten Aktionen — etwa durch Blockade und Boykott — dem Hungertod aussetzt, sondern aufgrund ungleicher Verteilung von Gütern für die Befriedigung ihrer elementaren Bedürfnisse. Zwar lassen sich auch hier oft Machteliten als wesentliche Ursache solcher Zustände ausmachen, doch ist deren Gewalt mit der stummen Gewalt identisch, die in die Struktur der Herrschaftsverhältnisse eingebaut ist.

Statistisch läßt sich die Existenz struktureller Gewalt u. a. an der niedrigen Lebenserwartung diskriminierter Gesellschaftsschichten, an hoher Säuglingssterblichkeit, am Ausmaß des Analphabetismus, an spärlichem Prokopfeinkommen und ähnlichen Sozialdaten ablesen, die bekanntlich für die Mehrheit der Menschen in den Ländern der Dritten und Vierten Welt zutreffen.

Direkte Gewalt läßt sich unmittelbar beobachten; die strukturelle hingegen erkennt man meist erst an ihren Folgen. Auch gibt es eine Form des Rassismus, die man als sozusagen institutionelle Gewalt bezeichnen kann: Sie ist weit subtiler als die direkte Form, gleichwohl auf Dauer nicht weniger zerstörerisch für die diskriminierten Bevölkerungsgruppen. Sie

stellt sich weniger in einzelnen Aktionen der etablierten Kräfte dar als in deren Gesamtverhalten (z. B. Politik der Apartheid, mangelnde Berufschancen u. ä. m.).

So ist in einer Gesellschaft, in der die Lebenserwartung der Oberschichten doppelt so hoch ist wie die der Unterschicht, Gewalt manifest, auch wenn deren Akteure nicht sichtbar sind. In einer statischen Gesellschaft kann strukturelle Gewalt lange Zeit über als naturgegeben erscheinen: Ungleichheit der Lebenschancen wird erst dann zur wahrgenommenen und reflektierten Ungerechtigkeit, wenn die Möglichkeit des Vergleichs für die Unterprivilegierten gegeben ist.

Aggression und politische Gewalt

Der Gewaltbegriff blieb lange Zeit hindurch darauf fixiert, Gewalt mit Gewaltantun gleichzusetzen. Dabei ging man von der Vorstellung eines autonomen Subjekts aus, das als unmittelbare Quelle von gewaltsamen Handlungen gelten konnte. Doch wird hierdurch eine Dimension von Gewalt ausgeblendet, die man als Gewalterleiden bezeichnen könnte. Wird Gewalt als eine bloß physische Bedrohung oder als Angriff auf Leib und Leben verstanden, so hieße dies, sie auf Aggressionsakte einzuschränken.

Nur dort von Gewalt zu sprechen, wo direkte Gewalt im Sinne eines manifesten Angriffs als Anwendung physischer Gewalt von seiten eines Aggressors vorliegt, gilt der heutigen Friedensforschung als anachronistisch. Vielmehr ist gegenwärtig ein erweiterter Begriff von Gewalt in der Politikwissenschaft und Politischen Soziologie bestimmend, der der Mehrdimensionalität des Gewaltbegriffs gerecht zu werden versucht.

Dimensionen der Gewalt

Der norwegische Friedensforscher Johan Galtung hat vorgeschlagen, Gewalt nach sechs Fragestellungen zu unterscheiden:

1. nach physisch-psychischer Gewalt (z. B. Lügen, Gehirnwäsche, Indoktrination);
2. nach negativer bzw. positiver Einflußnahme (z. B. werden in einer Konsumgesellschaft Bedürfnisse erzeugt und Belohnungen versprochen);

3. nach der Frage, ob es ein Objekt gibt, das verletzt wurde oder nicht (Androhung physischer Gewalt);
4. nach der Frage, ob es ein handelndes Subjekt gibt oder nicht (personelle/strukturelle Gewalt);
5. nach intendierter und nicht intendierter Gewalt (sichtbar oder nicht präsent);
6. nach manifester oder latenter Gewalt (Frage der Verantwortung für die herrschende Gewalt).

Strukturelle Gewalt liegt stets dann vor, wenn Menschen so beeinflusst werden, daß ihre aktuelle Verwirklichung geringer ist als ihre potentielle Entfaltungsmöglichkeit. Gewalt ist demnach die Ursache für die Differenz zwischen dem, was — aufgrund gegebener technischer und kultureller Voraussetzungen — sein könnte und dem, was ist.

Die Vermeidbarkeit des aktuell gegebenen Grades struktureller Gewalt bemißt sich am jeweiligen Stand der technisch-wissenschaftlichen Einrichtungen, die zur Verfügung stehen, um gesellschaftliche Bedürfnisse zu befriedigen.

Eine mit der Galtung'schen Definition vergleichbare Differenzierung liegt mit Herbert Marcuses Unterscheidung von gesellschaftlich-notwendigem und zusätzlichem Zwang vor. „Zusätzlicher Zwang“ herrscht in einer Gesellschaft dann, wenn ihre fundamentalen Institutionen so beschaffen sind, daß sie die Nutzung der vorhandenen materiellen und intellektuellen Mittel für die optimale Entfaltung der menschlichen Existenz nicht gestatten.

Zum sozialdarwinistischen Politikbegriff

Einem populären Mißverständnis zufolge sind alle politischen Fragen letztlich nur Machtfragen und alle politische Macht beruhe allein auf Gewalt. Motto: Die Bajonette regieren die Welt. Mit dieser suggestiven Vorstellung verbindet sich meist auch die Übernahme eines sozial-darwinistischen Überlebensmodells, wonach alles politische Leben eine einfache Fortsetzung des Kampfes ums Dasein im Tierreich sei. Wie dort die physische Überlegenheit und Stärke, so schaffe hier Gewalt die einzig verlässliche Grundlage aller Ordnungen in der Politik.

Dem naturalistischen Politikverständnis liegt eine fatale Verwechslung zugrunde, die aus der Gleichsetzung der Anwendung von Ge-

walt mit ihrer Androhung entspringt. Selbst zu Kriegszeiten besteht in der Regel die Besiegung des Gegners nicht in seiner völligen Vernichtung, sondern in der erfolgreich hervorgebrachten Überzeugung von der eigenen Überlegenheit, die den Feind zur Kapitulation zwingen soll. Gewalt dient so meist als Drohpotential, als Mittel zum Zweck. Sie ist Instrument der Politik, nicht aber mit dieser identisch.

Nicht die Gewaltanwendung selbst, sondern die Furcht vor der gegnerischen Gewalt ist das eigentliche strategische Mittel bei politischen Auseinandersetzungen. Das politische Machtverhältnis stellt sich als vielschichtiger Einsatz propagandistischer, symbolischer und begrenzter Aktionen dar, die sich nicht auf die naturalistische Politikvorstellung reduzieren lassen.

Die Entmischung von Recht und Gewalt, die Terror provoziert, läßt eben jene Gemütsstimmung und Unruhe entstehen, wie sie für den Naturzustand — nach bürgerlichen Naturrechtslehren — kennzeichnend war: in ihm hatte ein jeder Furcht vor einem gewaltsamen, jähen Tod, da nichts als allgemeinverbindlich gesichert galt. Die „Rechte“ der Faust waren das Recht schlechthin: Gewalt und Recht waren eins. Wer Gewalt hatte, brauchte nicht lange nach deren Rechtmäßigkeit zu fragen: er nahm sich, was ihm „zustand“.

Bereits vor einem halben Jahrhundert empfand Sigmund Freud das als eine Lebensfrage, womit wir es heute überall in der Welt zu tun haben, wenn von Krieg, Terror und politischer Gewalt die Rede ist: „Die Schicksalsfrage der Menschenart scheint mir zu sein, ob und in welchem Maße es ihrer Kulturentwicklung gelingen wird, der Störung des Zusammenlebens durch den menschlichen Aggressions- und Selbstvernichtungstrieb Herr zu werden. In diesem Bezug verdient vielleicht gerade die gegenwärtige Zeit ein besonderes Interesse. Die Menschen haben es jetzt in der Beherrschung der Naturkräfte so weit gebracht, daß sie es mit deren Hilfe leicht haben, einander bis auf den letzten Mann auszurotten. Sie wissen das, daher ein gut Stück ihrer gegenwärtigen Unruhe, ihres Unglücks, ihrer Angststimmung. Und nun ist zu erwarten, daß die andere der beiden ‚himmlischen Mächte‘, der ewige Eros, eine Anstrengung machen wird, um sich im Kampf mit seinem ebenso unsterblichen Gegner zu behaupten. Aber wer kann den Erfolg und Ausgang voraussehen?“¹⁵⁾

¹⁵⁾ Sigmund Freud, Das Unbehagen in der Kultur (1929), in: ders., Abriß der Psychoanalyse, Frankfurt am Main-Hamburg 1955, S. 190f.

Ernst Maste: Freiherr vom Stein. Zur 150. Wiederkehr seines Todestages

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/81, S. 3—12

Preußens großer Reformers nach der Niederlage gegen Napoleon 1806/07 — 1757 als Nichtpreuße in Nassau an der Lahn geboren — ist bald nach dem Studium in den preußischen Staatsdienst eingetreten. Nach mehr als zwanzigjähriger Tätigkeit in den westdeutschen Landesteilen Preußens wurde er 1804 als Minister nach Berlin berufen. Anfang 1807 nach schwerem Zerwürfnis mit dem König entlassen, wurde er noch im gleichen Jahre zurückberufen und hat dann in nur vierzehnmonatiger zweiter Amtszeit die Hauptstücke seiner Reform, Bauernbefreiung und Städteordnung, unter Dach gebracht. Da er mehr, bis hin zu einer gewählten Repräsentation auf der höchsten Ebene, hatte erreichen wollen, ist sein Werk ein Torso geblieben.

Von 1809 bis 1812 war er als Flüchtling in Österreich, danach Berater des russischen Zaren Alexander. Er hatte Anteil am Zustandekommen des preußisch-russischen Bündnisses von 1813 und damit am Sturze Napoleons. Sein Traum, nach der Befreiung Deutschlands das untergegangene alte deutsche Reich wiederaufgerichtet zu sehen, ist nicht in Erfüllung gegangen.

Stein war von geradlinigem Charakter und bei ausgeprägtem Selbstbewußtsein von äußerster Selbstlosigkeit. Ihn mit gegenwärtigen Ideen oder Ideologien in Verbindung zu bringen, fällt schwer. Man bemerkt an ihm das liberale wie das konservative Element. Hugo Preuß, der „Vater der Weimarer Verfassung“, hat ihn „Deutschlands größten inneren Staatsmann“ genannt.

Kurt Lenk: Macht, Herrschaft, Gewalt — Differenzierungen der Politischen Soziologie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/81, S. 13—29

In politischen Diskussionen werden die zentralen sozialwissenschaftlichen Kategorien Macht, Herrschaft und Gewalt oft wenig spezifiziert oder gar synonym gebraucht. Vielfältig besetzt von Vor-Urteilen, enthalten sie ein Potential an Reizmomenten, die sie nur allzuoft in die Nähe bloßer Polemik bringen. Dies gilt insbesondere für den *Gewaltbegriff*.

Gegenüber dem amorphen Begriff der *Macht* stellt *Herrschaft* sich als eine institutionalisierte, verrechtlichte und damit auf Dauer angelegte Struktur von Beziehungen dar, die zu ihrer Begründung einer Legitimation bedarf. Als der für industrielle Gesellschaften vorherrschende Typus kann der der bürokratischen Herrschaft gelten. Sie erscheint als Inbegriff einer rein legalen und formal-rationalen Herrschaftsstruktur. Die universelle Verwendbarkeit, die Beliebigkeit der von ihr verfolgten Zwecke sowie ihre „Neutralität“ lassen Bürokratien für heutige Gesellschaften unentbehrlich erscheinen.

Die Differenzierung und Konkretisierung dieser Schlüsselkategorien anhand von Beispielen liefert eine Perspektive für die Bestimmung des Politischen: Zwar kann nicht geleugnet werden, daß die Verfügung über bestimmte Machtpotentiale zu den notwendigen Voraussetzungen allen politischen Handelns gehört, doch ist umgekehrt politisches Handeln nicht einfach auf Machthandeln reduzierbar. Macht ist eine notwendige, doch keine zulängliche Bedingung politischen Handelns.