

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Klaus Hornung

Der Sozialkonservatismus im deutschen  
Staats- und Gesellschaftsdenken

Ulrich Jürgens

Entwicklungslinien der staatstheoretischen Diskussion  
seit den siebziger Jahren

Manfred G. Schmidt

Die Politik des mittleren Weges  
Besonderheiten der Staatstätigkeit in der  
Bundesrepublik Deutschland

Erich Bärmeier

Das Verfassungsprinzip der „Staatsfreiheit“

Kommentar und Replik  
Politikunterricht und politische Beteiligung

B 9–10/90  
23. Februar 1990

Klaus Hornung, Dr. phil. habil., geb. 1927; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hohenheim; bis 1987 Professor an der Pädagogischen Hochschule Reutlingen und Privatdozent an der Universität Freiburg.

Veröffentlichungen u. a.: Der Jungdeutsche Orden, Düsseldorf 1958; Politik und Zeitgeschichte in der Schule, Villingen 1967; Staat und Armee — Studien zum politisch-militärischen Verhältnis in der Bundesrepublik Deutschland, Mainz 1975; Der faszinierende Irrtum — Karl Marx und die Folgen, Freiburg 1982<sup>4</sup>; (Mithrsg. und Mitautor) Politisch-Pädagogisches Handwörterbuch, Percha 1985<sup>2</sup>; (Hrsg. und Mitautor) Mut zur Wende, Krefeld 1985; Wohlfahrtsdemokratie und Sicherheit, Asendorf 1986; Herkunft und Zukunft — Perspektiven der deutschen Frage, Asendorf 1989.

Ulrich Jürgens, Dr. rer. pol., geb. 1943; Studium der Politologie und der Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin; wissenschaftlicher Angestellter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung im Forschungsbereich Technik-Arbeit-Umwelt; Habilitation 1989 am Fachbereich Politische Wissenschaft der FU Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit B. Blanke und H. Kastendiek) Kritik der Politischen Wissenschaft. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft, 2 Bände, Frankfurt 1975; (Hrsg. zus. mit F. Naschold) Arbeitspolitik — Materialien zum Zusammenhang von politischer Macht, Kontrolle und betrieblicher Organisation der Arbeit, Leviathan-Sonderheft 1983; (Hrsg. zus. mit B. Dankbaar und Th. Malsch) Die Zukunft der Arbeit in der Automobilindustrie, Berlin 1988; (zus. mit Th. Malsch und K. Dohse) Moderne Zeiten in der Automobilfabrik. Strategien der Produktionsmodernisierung im Ländler- und Konzernvergleich, Berlin 1989.

Manfred G. Schmidt, Dr. rer. soc., geb. 1948; Professor am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg; seit 1985 geschäftsführender Redakteur der Politischen Vierteljahresschrift.

Veröffentlichungen u. a.: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt-New York 1982; Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung, Frankfurt-New York 1985; Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Leverkusen 1988; (Hrsg. zus. mit K. von Beyme) Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen (i. E. 1990).

Erich Bärmeier, geboren 1928; Journalist und Verleger (Verlag Bärmeier & Nickel, „Schmunzelbücher“); 1962 Mitbegründer der satirischen Zeitschrift PARDON und von 1966 bis 1978 Herausgeber der Verbraucher-Zeitschrift DM; 1984 Beginn eines politikwissenschaftlichen Studiums in Frankfurt, Abschluß der Promotion 1990.

Veröffentlichungen u. a.: Zur Legitimität staatlichen Handelns in der Bundesrepublik Deutschland (i. E. 1990); zahlreiche Zeitschriftenaufsätze.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1985 und 1988 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



# Der Sozialkonservatismus im deutschen Staats- und Gesellschaftsdenken

Das staats- und gesellschaftspolitische Denken in der Bundesrepublik steht heute, besonders seit 1968/70, weithin im Zeichen eines tiefen Überlieferungsverlusts und Traditionsabbruchs, von dem die „konservativen“ Elemente am stärksten betroffen sind. Durch das anfängliche Bündnis bürgerlich-konservativer Kräfte mit den Nationalsozialisten erscheint der deutsche Konservatismus bis heute diskreditiert. Dabei wird meist übersehen, daß es seit dem 19. Jahrhundert konservative Gruppen und Ideenkreise gegeben hat, die sich deutlich von

dem herrschenden — zunächst feudalen, dann bürgerlichen — Interessen- und Struktur-Konservatismus unterschieden und auch früh die Bedeutung der „sozialen Frage“ für die politische und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland erkannten. Im folgenden wird eine Skizze dieses Ideenstrangs eines „sozialen Konservatismus“ versucht, die ausmünden soll in einen Blick auf die Probleme und Krisenpunkte des zeitgenössischen Sozial- und Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik Deutschland aus sozialkonservativer Perspektive.

## I. Wurzeln des sozialen Konservatismus im europäischen und deutschen Reformkonservatismus

Am Beginn stehen zwei zentrale Anstöße: Zum einen die kritische Auseinandersetzung Edmund Burkes mit der Französischen Revolution in seinen „Reflections on the Revolution in France“ (1790), zum anderen die preußisch-deutsche Reformbewegung von 1807 bis 1815. Burke hatte mit seinen „Betrachtungen“ das Grundbuch eines freiheitlichen Reform-Konservatismus mit gesamt-europäischen Wirkungen geschrieben. Gegen einen hybriden Revolutionarismus setzte er die Einsicht in die historisch-politische Real-Dialektik von Bewahrung durch verbessernde Veränderung, „a disposition to preserve and an ability to improve, taken together“. Zugleich trat er dem rationalistischen Fehlverständnis des Staates entgegen, wie es sich gegen Ende des 18. Jahrhunderts entwickelt hatte — einem Verständnis des politischen Gemeinwesens als einer „alltäglichen Kaufmannssozietät, einem unbedeutenden Gemeinhandel mit Pfeffer und Kaffee, den man treibt, solange man Lust hat und aufgibt, wenn man seinen Vorteil nicht mehr wahrnimmt“. Das politische Gemeinwesen war für ihn „nicht nur eine Gemeinschaft in Dingen, deren die grob tierische Existenz des vergänglichen Teils unseres Wesens bedarf . . . Da die Zwecke einer solchen Verbindung nicht in *einer* Generation zu erreichen sind, so wird daraus eine Gemeinschaft zwischen denen, welche leben, denen, welche gelebt haben, und denen, welche noch leben werden.“<sup>1)</sup>

Burkes großartiger politisch-historischer Entwurf fand in Deutschland fruchtbaren Boden. Schon 1793 veröffentlichte Friedrich Gentz die Übersetzung von Burkes Werk, das ihn selbst vom Bewunderer der Revolution zum konservativen politischen Publizisten hatte werden lassen. Im aufgeklärten Absolutismus vor allem des preußischen Typs waren neben die kalte Staatsräson schon längst die Prinzipien der Hebung des Wohlstands und der allgemeinen Kultur der Untertanen als Grundlagen staatlicher Legitimität getreten. Das „Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten“, das im selben Jahr (1794) in Kraft trat, als westlich des Rheins der revolutionäre Schrecken tobte, wurde zur frühen, viel bewunderten Charta eines Rechts- und Sozialstaats auf deutschem Boden. Und so bemühten sich auch die preußischen Reformer — wie Freiherr vom Stein, Gerhard von Scharnhorst, Neidhardt von Gneisenau, Johann Gottlieb Fichte, Wilhelm von Humboldt und andere — um eine neue, kraftvolle Synthese aus überkommenem Staatsethos und den von der Revolution auf die Tagesordnung gesetzten Notwendigkeiten der Reform und Modernisierung.

Auf dieser Grundlage entwickelte sich bald auch die erste Kritik an den erschreckenden sozialen Begleiterscheinungen der Industriellen Revolution, wie sie sich zuerst in England zeigten. In seinen „Elementen der Staatskunst“ (1809) nahm Adam Müller Burkes Prämisse auf, daß der Staat „nicht eine bloße Manufaktur, Meierei, Assekuranzanstalt oder merkantilistische Sozietät“ sei, sondern „die innige Verbindung des gesamten physischen

<sup>1)</sup> Edmund Burke, Betrachtungen über die Französische Revolution. In der deutschen Übersetzung von Friedrich Gentz, Frankfurt 1967, S. 160 ff.



und geistigen Reichtums, des gesamten inneren und äußeren Lebens einer Nation“<sup>2)</sup>. Und Müller gehörte auch zu den ersten in Deutschland, die vor einem „Bienenstaat“ und dem Zerfall der Gesellschaft „in ein taxenzahlendes Arbeitervolk und in ein anderes müßiges Kapitalistenvolk“ warnten — immerhin schon 1820, über zwei Jahrzehnte vor Karl Marx<sup>3)</sup>.

1835 erschien in München die Schrift Franz von Baaders „Über das Mißverhältnis der Vermögenslosen oder Proletaires zu den Vermögen besitzenden Klassen der Sozietät in Betreff ihres Auskommens, sowohl in materieller als intellektueller Hinsicht, aus dem Standpunkt des Rechts betrachtet“ — eine Schrift, die man „ein Mahnwort an seine Zeit vor Ausbruch des Klassenkampfes und ein Juwel romantischer Sozialpolitik“ genannt hat<sup>4)</sup>. Im lutherisch-pietistischen preußischen Norden forderte wenig später Ludwig Gerlach, enger Vertrauter König Friedrich Wilhelms IV., von den Konservativen, „eine Partei für das Recht, aber nicht für den Geldbeutel“ zu sein, um hinzuzufügen: „Als bloßes Mittel des Genusses ist Besitz nicht heilig, sondern schmutzig. Gegen ein Eigentum ohne Pflichten hat der Kommunismus recht.“<sup>5)</sup>

## II. Sozialkonservatismus zwischen genossenschaftlicher Selbstverwaltung und Staatssozialismus

Innerhalb des sozialkonservativen Ideenkreises sind im 19. Jahrhundert deutlich zwei Grundlinien zu unterscheiden, auch wenn sie sich oft überschneiden: auf der einen Seite Vorschläge vor allem genossenschaftlicher Selbsthilfe zur Lösung der sozialen Frage, auf der anderen Seite staatsinterventionistische Konzepte, die sich bei einigen bis zum Staatssozialismus verdichten. Sie reichten bis in die Zeit Bismarcks, ja bis zu den sozialpolitischen Diskussionen in der Weimarer Republik.

Ein interessanter Vertreter der ersteren Grundlinie ist der im Übergang von der romantischen Organismus-Idee zur Auseinandersetzung mit der neuen Industriearbeiterfrage stehende, heute weithin ver-

Bereits bis an den Rand des Staatssozialismus ging Josef Maria von Radowitz (1797—1853), im Herbst 1850 kurze Zeit preußischer Außenminister. Er schlug die Errichtung staatlicher Fabriken und den Mitbesitz der Arbeiter an den Fabriken vor, desgleichen eine staatliche Versicherung, die aus der progressiven Erbschaftssteuer zu finanzieren sei zwecks Ausgleich des Gegensatzes zwischen Arbeit und Kapital. 1848 konnte man bei ihm lesen: „Das Proletariat steht in riesengroßer Gestalt da und mit ihm öffnet sich die blutende Wunde der Gegenwart: der Pauperismus. Wird kein Mittel gefunden zur gründlichen Heilung der Massenarmut, so entgeht Europa seinem Sklavenkrieg so wenig als Amerika dem seinigen.“ Und fünf Jahre später: „Wer wahrhaft restaurieren will, muß die Sümpfe des Proletariats, aus welchen die todbringenden Dünste aufsteigen, austrocknen und urbar machen. Der Staat wird dazu getrieben werden, der sozialen Aufgabe zu genügen — oder sie wird ihn über den Haufen werfen.“<sup>6)</sup> Zumindest Teile dieser frühen sozialkonservativen Forderungen sind nicht nur „Ideenpolitik“ geblieben, sondern durch gesetzliche Maßnahmen in Preußen nach 1830 zur Begrenzung der Frauen- und Kinderarbeit, der Arbeitszeit und mit Bestimmungen über Hygiene am Arbeitsplatz auch in praktische Politik umgesetzt worden.

gessene Victor Aimé Huber (1800—1869)<sup>7)</sup>. In Frontstellung gegen den politischen Liberalismus und seine „Vorfrucht“, die „unorganische“, bürokratische Verwaltungsmaschinerie des modernen Staates, plädierte Huber für Selbstverwaltung in überschaubaren Kreisen mit dem Königtum als „Haupt“ des politischen Organismus. Eine Reise nach England im Jahr 1844, nahezu zeitgleich mit Friedrich Engels, öffnete ihm aber auch die Augen für die Lage der arbeitenden Klassen in der frühindustriellen Gesellschaft. Unter dem Eindruck seiner Erfahrungen mit der christlichen Sozialbewegung in England wird er zum Anwalt genossenschaftlicher Selbsthilfe. Genossenschaften für Produktion, Konsum und Wohnungsbau sowie Sparvereine sollten einen Weg bahnen zwischen „brutalem konservativem Empirismus“ und „totem sozialistischem Doktrinarismus“. Huber lehnte freilich die

<sup>2)</sup> Adam Müller, *Die Elemente der Staatskunst*, Berlin 1809 (Neuausgabe von Jakob Baxa, Jena 1922), hier zitiert bei Jakob Baxa, *Romantik und konservative Politik*, in: Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.), *Rekonstruktion des Konservatismus*, Freiburg 1972, S. 454.

<sup>3)</sup> Vgl. Adam Müller, *Schriften zur Staatsphilosophie*, hrsg. von Rudolf Kohler, München 1923, S. 260 f.

<sup>4)</sup> Vgl. Franz von Baader, *Schriften zur Gesellschaftsphilosophie*, hrsg. von Johannes Sauter, Jena 1925, S. 319 ff.; J. Baxa, in: Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Anm. 2), S. 466.

<sup>5)</sup> Zit. bei Hans-Joachim Schoeps, *Die preußischen Konservativen*, in: Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Anm. 2), S. 186 f.

<sup>6)</sup> Josef Maria v. Radowitz, *Gesammelte Schriften*, Bd. IV, Berlin 1853, S. 211 und 264.

<sup>7)</sup> Vgl. Victor Aimé Huber, *Über die corporativen Arbeiterassoziationen in England*. Ein Vortrag veranstaltet von dem Central-Verein für das Wohl der arbeitenden Klassen, Berlin 1852, sowie die weiteren Vorträge Hubers in diesem Band; Ingwer Paulsen, *Victor Aimé Huber als Sozialpolitiker*, Königsberger Historische Forschungen, hrsg. von Friedrich Baethgen und Hans Rothfels, Bd. 2, Leipzig 1931; Dirk Blasius, *Konservative Sozialpolitik und Sozialreform im 19. Jahrhundert*, in: Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Anm. 2), S. 480 ff.



Trade Unions als Instrumente des Klassenkampfes ebenso ab wie das allgemeine Wahlrecht. Statt dessen plädierte er für den „weiten, mühsamen, steilen Weg der friedlichen Selbsthilfe“, demgegenüber Staatshilfe zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber doch die Ausnahme bleiben sollte, mißtraute er doch dem „Viel- und Allregieren“ der liberalen Staatsbürokratie.

Sein konservatives Programm „Freiheit und Ordnung statt Zügellosigkeit und Knechtschaft als Frucht der Majoritätsherrschaft“ konnte in Lassalles Forderung nach allgemeinem Wahlrecht nur einen demagogischen Lockvogel erblicken. Andererseits wurde Huber nicht müde, an das soziale Verantwortungsgefühl der oberen Klassen zu appellieren. Ihre „beschränkteste mammonistische Selbstsucht“ konnte nur der „kommunistischen Prädisposition“ der proletarischen Massen Vorschub leisten. So blieb Huber mit seinen Appellen an den bloßen guten Willen der besitzenden Klassen ohne institutionelle Konsequenzen in einem überholten Sozial-Patriarchalismus stecken, so wenig man sein Plädoyer für die überschaubaren Kreise und „kleinen Netze“ sozialer Gestaltung gerade heute, nach den mannigfachen Erfahrungen mit staatssozialistischen Mammut-Organisationen während der letzten eineinhalb Jahrhunderte, gering achten wird.

Moderner, realistischer, politischer war demgegenüber das Staats- und Gesellschaftsverständnis Georg Friedrich Wilhelm Hegels, der schon in seiner Rechtsphilosophie von 1821 die bürgerliche Gesellschaft als das von „Widersprüchen“ geprägte „System der Bedürfnisse“ beschrieb, im dialektischen Verhältnis zum Staat als der „Wirklichkeit des substantziellen Willens“ und „Wirklichkeit der sittlichen Idee“<sup>8)</sup>. Angesichts der „gefährlichen Sackungen“ in der Gesellschaft durch die Konzentration „unverhältnismäßiger Reichtümer in wenigen Händen“ und der „Erzeugung des Pöbels“ durch denselben dialektischen Prozeß konnte für Hegel der notwendige Ausgleich der „verschiedenen Interessen der Produzenten und Konsumenten“ nur durch die „Regulierung“ einer „über beiden stehenden Instanz“ stattfinden, durch den die „Verworrenheit“ des gesellschaftlichen Zustands „bewältigenden Staat“ (wie es in § 185, Zusatz, der Rechtsphilosophie heißt).

Die Überzeugung, daß die autonome Gesellschaft ohne Staat oder bestenfalls mit einem „Nachwächterstaat“ (wie Ferdinand Lassalle spottete) die notwendige Integrationsleistung und Lebensfähigkeit nicht aus sich selbst heraus hervorbringen könne,

<sup>8)</sup> Georg Friedrich Wilhelm Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, hier bes. Dritter Teil, Zweiter Abschnitt: Die bürgerliche Gesellschaft (§§ 182–256), hrsg. von Bernhard Lakebrin, Stuttgart 1970, S. 327 ff.

ging im übrigen schon damals über konservative und „hegelianische“ Positionen weit hinaus und war auch keine deutsche „Sonderweg“-Spezialität. So forderte zum Beispiel ein anfänglicher Schüler Adam Smiths, der Schweizer Nationalökonom und Historiker Simonde de Sismondi, vom Staat explizit, der Anwalt der Armen und Beschützer der Schwachen zu sein: „Nous regardons le gouvernement être le protecteur du faible contre le fort, le défenseur de celui qui ne peut point se défendre par lui-meme, et le représentant de l'intérêt permanent, mais calme, de tous, contre l'intérêt temporaire, mais passionné, de chacun“<sup>9)</sup> – geradezu die Begründungsformel sozialkonservativen Denkens.

Vor allem Lorenz von Stein (1815–1890) hat dann – im Blick auf die weitere Entwicklung der sozialen Frage – Hegels Position systematisch ausgebaut<sup>10)</sup>. Die Reduktion des Politischen auf das Prinzip des „Interesses“ sowie auf individuell und materiell verstandene „Bedürfnisse“ und dementsprechend auf „Gesellschaft“ als den Ort ihrer angeblich maximalen Befriedigung schien Stein ebenso unzureichend wie gefährlich. Versuchte man den „Widerspruch“ durch die sozialistische Negation des Eigentums und die damit verbundene Verallgemeinerung der Lohnarbeit aufzulösen, so erzeugte der Kommunismus nach Steins, die geschichtliche Erfahrung vorwegnehmender, Argumentation nicht nur Armut, „sondern auch eine wahre Sklaverei, die in absolutem Widerspruch mit der Idee der Gerechtigkeit steht“. Die klassenlose Gesellschaft könne nur dazu führen, „notwendig eine neue und noch unerträglichere Unfreiheit an die Stelle der gesellschaftlichen Abhängigkeit“ in der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft zu setzen, „nur mit dem Unterschiede, daß in dieser die einzelnen Kapitalisten, in jener das Kapital der Ge-

<sup>9)</sup> Jean Charles Léonard Simonde de Sismondi, Nouveaux principes d'économie politique ou de la richesse dans ses rapports avec la population, 2 Bände, Paris 1827<sup>2</sup>, zitiert bei Dirk Blasius (Anm. 7), S. 472 f. („Wir betrachten die Regierung als Beschützer des Schwachen gegenüber dem Starken, als den Verteidiger dessen, der sich nicht selbst verteidigen kann, und den Repräsentanten des dauernden, aber stillen Interesses aller gegen das nur zeitweilige, aber leidenschaftliche Interesse des einzelnen“).

<sup>10)</sup> Einen guten Überblick über Lorenz v. Steins Gesamtwerk bietet der von Ernst Forstthoff herausgegebene Band Gesellschaft – Staat – Recht, Frankfurt-Berlin-Wien 1972 mit einer Einführung von Ernst Forstthoff und Beiträgen von Ernst-Rudolf Huber, Lorenz v. Stein und die Grundlegung der Idee des Sozialstaats; Ernst-Wilhelm Böckenförde, Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft; sowie Dirk Blasius, Steins Lehre vom Königtum der sozialen Reform und ihre verfassungspolitischen Grundlagen. Daß Stein in unseren Tagen wiederentdeckt wird, zeigt der umfangreiche, von Roman Schnur herausgegebene Band Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein, Berlin 1978 (mit zahlreichen Beiträgen in- und ausländischer Gelehrter); vgl. auch Klaus Hornung, Lorenz v. Stein (1815–1890), in: ders., Freiheit in unserer Zeit. Geschichte. Politik. Erziehung, Stuttgart-Bonn 1984, S. 47 ff.



meinschaft die Arbeit despotisch beherrscht“, wie Stein mit prognostischer Kraft hinzufügte<sup>10a)</sup>.

Stein versuchte Hegels Staatsbegriff zu einer modernen Sozialethik und Sozialpolitik zu konkretisieren, da er wie Hegel davon überzeugt war, daß der liberale Staat als solcher leicht als Werkzeug der herrschenden bürgerlichen Klasse mißbraucht werden konnte. Dies führte ihn zu seinem Konzept des „Königtums der sozialen Reform“ mit seiner Aufgabe des Schutzes und der Hebung der bisher abhängigen Klassen. Natürlich kann man diesem An-

satz mit den Worten Gustav Rådbruchs die Überparteilichkeit als „Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“ vorwerfen. Gleichwohl wird man nicht verkennen können, daß gerade Lorenz von Steins sozialstaatliche Programmatik insofern realistisch war, als sie die Staatsgewalt vom Zugriff partikularer Interessen befreien wollte — eine Programmatik, auf die seit dem Ende des Jahrhunderts dann auch der sozialdemokratische Reformismus einschwenkte, so daß Steins Programm tatsächlich zu dem der gesellschaftlichen Entwicklung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde<sup>11)</sup>.

### III. Sozialkonservatismus im Zeitalter Bismarcks

Nach 1848 und in der Reichsgründungszeit gewinnen konservative Sozialreform-Ideen in der politisch-publizistischen und wissenschaftlichen Diskussion zeitweilig einen beachtlichen Rang. Ohne sie ist Bismarcks Sozialpolitik in den achtziger Jahren nicht ausreichend zu beurteilen<sup>12)</sup>. 1855 wurde die „Berliner Revue“ gegründet als erste sozialkonservative Zeitschrift, die sich vor allem der „Arbeiterfrage“ widmete, 1872 der „Verein für Sozialpolitik“ als Zusammenschluß der sogenannten Historischen Schule der deutschen Nationalökonomien, die für einen Interessenausgleich zwischen den Klassen ohne radikale Umwälzung der bestehenden Eigentumsverhältnisse eintraten und von den Gegnern bald abschätzig als „Kathedersozialisten“ bezeichnet wurden. 1877 gründeten Adolph Wagner, Rudolf Todt und Rudolf Meyer den „Zentralverein für Sozialreform auf religiöser und konstitutioneller Grundlage“, der bis 1882 die Zeitschrift „Der Staatssozialist“ herausgab. 1878 gründete der Berliner Hofprediger Adolf Stöcker eine „Christlich-Soziale Arbeiterpartei“, um den Reformplänen eine Massenbasis zu schaffen — ein Unternehmen, das bei den Reichstagswahlen des gleichen Jahres erfolglos blieb und später durch antisemitische Töne hervortrat.

Man stimmte hier überall Lorenz von Steins Konzept zu, daß die konstitutionelle Monarchie „im Namen der Volkswohlfahrt und der Freiheit“ an die Spitze der Sozialreform treten sollte, und daß es zu verhindern galt, den Staat zum Werkzeug egoistischer Besitzinteressen werden zu lassen. Die einen — wie Carl Rodbertus-Jagetzow oder Adolph Wagner — traten für staatssozialistische Konzepte bis

hin zu staatlich festzusetzenden Lohnregelungen ein, andere für genossenschaftliche Lösungen, betriebliche Mitbestimmung („demokratische Fabrikverfassung“) und Eigentumsbildung in Arbeitnehmerhand, wovon man sich vor allem auch erzieherische Wirkungen im Sinne der Bildung eines selbstverantwortlichen Industrie- und Staatsbürgertums versprach.

Übereinstimmung herrschte in der Kritik an der liberalen Ideologie der Chancengleichheit und an der Abhängigkeit des liberalen Staates von der „Finanz- und Kapitaloligarchie“ — eine Kritik, die nicht selten die Radikalität des organisierten Sozialismus erreichte. Von diesem trennte jedoch der konservative Sinn für Geschichte und Tradition, die Skepsis gegen die Total-Negation alles Bestehenden und die Abwehr der atheistischen Grundlagen der marxistischen Lehre. Umgekehrt distanzieren sich die Sozialdemokraten vom sozialkonservativen „sogenannten Staatssozialismus“ als einem „System von Halbwahrheiten, das seine Entstehung der Furcht vor der Sozialdemokratie verdankt“ und das lediglich den Staat an die Stelle der Privatkapitalisten setzen wolle, um so „dem arbeitenden Volk das Doppeljoch der ökonomischen Ausbeutung und der politischen Sklaverei aufzulegen“<sup>13)</sup>. Diese Ablehnung spiegelte aber auch die innerparteiliche Auseinandersetzung in der SPD wider zwischen Marxisten und Lassalleanern nach dem Vereinigungsparteitag von Gotha 1875. Tatsächlich hatte Lassalle ja weder dem Gedanken der Produktiv-Assoziation noch dem des „sozialen und revolutionären Volkskönigtums“ ferngestanden.

Die Sozialkonservativen führten also einen gesellschaftspolitischen Dreifrontenkrieg, gleichermaßen gegen Liberalismus und Sozialismus wie gegen die staatstragenden konservativen Kräfte nach 1871, die am „naiven Patriarchalismus“ (Franz Hitze) und

<sup>10a)</sup> Lorenz v. Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich seit 1789, Einleitung, in: E. Forsthoff, Gesellschaft — Staat — Recht (Anm. 10), S. 96 f.

<sup>11)</sup> Vgl. Friedrich Jonas, Geschichte der Soziologie, Bd. 2, Rowohlt's Deutsche Enzyklopädie, Bd. 304/305, Reinbek 1968, S. 132 ff.

<sup>12)</sup> Vgl. Johann Baptist Müller, Der deutsche Sozialkonservatismus, in: Hans-Gerd Schumann (Hrsg.), Konservatismus, Königstein 1984, S. 199 ff.

<sup>13)</sup> Ebd., S. 202.



dem Herr-im-Haus-Standpunkt festhalten wollten und keine Folgerungen aus dem tiefgreifenden Wandel vom Ackerbau- zum Industriestaat zu ziehen bereit waren.

Hier soll wenigstens kurz auf zwei wichtige sozialkonservative Wortführer der Bismarckzeit hingewiesen werden: Hermann Wagener und Theodor Lohmann. Wagener, der „bedeutendste Protagonist einer konservativen Sozialpolitik im 19. Jahrhundert“<sup>14</sup>), kam von den Pommerschen Pietisten und ihren Vorstellungen von einem „christlichen Staat“ her. Er hatte, wie Victor Aimé Huber, im England der Jahrhundertmitte die christliche Sozialreformbewegung (Chalmers, Carlyle) kennengelernt. Als sozialpolitischer Berater Bismarcks, schon zu dessen Zeit als preußischer Ministerpräsident und dann noch zu Anfang der siebziger Jahre, aber auch als Publizist und zeitweiliger Abgeordneter wurde er zum Wortführer einer christlich und sozialreformerisch argumentierenden Minderheit in der konservativen Partei. Er war an den Kontakten beteiligt, die Bismarck 1863 mit Lassalle aufnahm, konnte die nationalliberale Wendung des Kanzlers ab 1867 jedoch nicht billigen, die seiner Ablehnung der „Oligarchien des Geldkapitals“ und eines Interessen-Konservatismus zuwiderlief, der „die natürlichen Hauptfragen, nämlich die sozialen“ nicht erkannte und „mit der Front nach dem Mist und mit dem Rücken zum Staat“ stand, wie Wagener Ludwig von Gerlach zitierte<sup>15</sup>).

Schon als Abgeordneter des preußischen Landtags der sechziger Jahre sprach er sich für das volle Koalitionsrecht der Arbeiter und die Einrichtung von „Arbeiterunterstützungskassen“ aus – Überlegungen, an die Bismarck mit seinen großen Versicherungsgesetzen in den achtziger Jahren wieder anknüpfte. Der späte Wagener wies mit seinen Vorschlägen für staatlich festgelegte Minimallöhne, Fabrikinspektion und Arbeitsschutz sowie Miteigentumsbildung bei langjähriger Betriebszugehörigkeit bereits voraus in die Jahre des sozialpolitischen „neuen Kurses“ des jungen Kaisers Wilhelm II. ab 1890. Auch er dachte an einen Verfassungsumbau auf berufsständischer Grundlage, wobei aus einem allgemeinen Wahlrecht nach Ständen eine korporative Selbstverwaltung und schließlich auch die Volksvertretung hervorgehen sollten, womit bekanntlich auch Bismarck zu Ende seiner Amtszeit

geliebt hätte. Versuche des späten Wagener, eine moderne, sozial aufgeschlossene konservative Partei aufzubauen als Bündnis des bürgerlichen und städtischen Mittelstandes, des Handwerks, fortschrittlicher Gutsbesitzer und von Teilen der Arbeiterschaft scheiterten ebenso wie die erwähnten Versuche Adolf Stöckers.

Theodor Lohmann, sozialpolitischer Mitarbeiter und Kritiker Bismarcks in den achtziger Jahren, entstammte wie Wagener einem Elternhaus pietistischer Frömmigkeit (in seinem Fall dem Umkreis der Hermannsburger Mission in Niedersachsen<sup>16</sup>). Auch für ihn war die menschliche Gemeinschaft auf der Grundlage von Familie und Eigentum vor allem ein sittlicher Organismus, den er in seiner Zeit von verstecktem und offenem Materialismus bedroht sah. Als praktischer Verwaltungsmann wie als Angehöriger einer jüngeren Generation sah er aber deutlicher als Wagener, daß die Entwicklung zum modernen Individualismus in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nicht rückgängig zu machen war. Jedoch mußte die gewonnene formelle Freiheit für die Industriearbeiterschaft erst noch mit realen Inhalten materieller wie kultureller Art gefüllt werden, um „den Arbeiter als selbstverantwortlichen, mitbestimmenden Faktor am Kulturleben teilnehmen zu lassen“. An die Stelle patriarchalischer Verhältnisse mußten neue Sozialformen treten mit dem Ziel „einer sittlich geordneten Gemeinschaft tatsächlich Gleichberechtigter“.

Hier wurzelte denn auch der spätere Gegensatz zu Bismarck: Bloße Wohltaten von oben, so argumentierte Lohmann, hielten den Arbeiter unmündig und reizten nur sein Drängen nach der Staatskrippe. Lohmann erstrebte statt dessen auf Freiwilligkeit beruhende berufsgenossenschaftliche Formen der Versicherungen mit eigenen Beiträgen und eigener Kassenverwaltung anstelle der vom Reichskanzler gewollten Zwangskörperschaft mit Reichszuschuß. Selbstverwaltung im Sinne des Freiherrn vom Stein war nach Lohmanns Überzeugung mit staatssozialistischem Neopatriarchalismus nicht zu vereinbaren, da es um die Mündigkeit des „vierten Standes“ in selbstverantwortlicher Organisation und Leitung – hier der Organisation seiner Versicherungen – ging.

Lohmann war auch am „neuen Kurs“ nach 1890 und seinem umfangreichen, heute viel zu wenig bekannten sozialpolitischen Gesetzgebungswerk prägend beteiligt mit seinem strikten Verbot der Nacharbeit

<sup>14</sup> D. Blasius, *Konservative Sozialpolitik* (Anm. 7), S. 483; vgl. ferner Hermann Wagener, *Die Lösung der sozialen Frage vom Standpunkte der Wirklichkeit und Praxis* (anonym: Von einem praktischen Staatsmanne), Bielefeld-Leipzig 1878, sowie ders., *Erlebtes. Meine Memoiren aus der Zeit von 1848 bis jetzt*, Berlin 1884; von den Monographien ist die instruktivste die von Wolfgang Saile, *Hermann Wagener und sein Verhältnis zu Bismarck. Ein Beitrag zur Geschichte des konservativen Sozialismus*. Tübinger Studien zur Geschichte und Politik, Bd. 9, Tübingen 1958.

<sup>15</sup> Vgl. Hermann Wagener, *Erlebtes* (Anm. 14), Teil I, S. 61.

<sup>16</sup> Zu Lohmann vgl. besonders Hans Rothfels, *Theodor Lohmann und die Kampfsahre der staatlichen Sozialpolitik*, Forschungen und Darstellungen aus dem Reichsarchiv, Heft 6, Berlin 1927, und ders., *Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik*, Königsberg 1929; Lothar Gall, *Bismarck. Der weiße Revolutionär*, Berlin-Frankfurt 1981<sup>5</sup>, S. 648 ff.; Michael Stürmer, *Das ruhelose Reich. Deutschland 1866–1918*, Berlin 1983, S. 225 ff.



und der Arbeit unter Tage für Frauen und Kinder, Schwangeren- und Wöchnerinnen-Schutz, Arbeitsausschüssen in den Betrieben, Einigungsämtern im Arbeitskampf, Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen, der Einführung der Arbeitsstatistik, staatlichen Hilfen für den Arbeiterwohnungsbau und der Ausgestaltung eines bald weltweit vorbildlichen gewerblichen Schulwesens.

Für Sozialpolitiker wie Lohmann waren nach der Aufhebung des Sozialistengesetzes diese Reformen dringend notwendige Teile der noch ausstehenden „inneren Reichsgründung“.

Sicherlich hat der „neue Kurs“ nach 1890 manches zur innenpolitischen Entspannung und sozialpoliti-

schen Befriedung beigetragen; die unzweifelhaften Zusammenhänge zwischen dieser sozialpolitischen Gesetzgebung und der Wendung der Sozialdemokratie zum faktischen Reformismus trotz fortgesetzter revolutionärer Rhetorik verdienen eine gesonderte Untersuchung. Aber auch nach 1890 blieben in der Arbeiterschaft Skepsis und Mißtrauen vorherrschend, dem bestehenden Staat die Lösung der „sozialen Frage“ zuzutrauen. Tatsächlich stand das mächtige Bündnis zwischen Rittergut und Hochofen, Großgrundbesitz und Schwerindustrie dem Ausbau sozialkonservativer Reformvorstellungen sperrig im Wege. Jedenfalls war die weitere Demokratisierung autoritärer Staatsstrukturen und spätféudal-hochkapitalistischer Gesellschaftsverhältnisse eine Jahrhundertaufgabe.

#### IV. Von der Weimarer Republik zum Kreisauer Kreis

Mit dem Übergang von der Monarchie zur demokratischen Republik gewannen sozialkonservative Reformvorstellungen eine zeitweilig beträchtliche Bedeutung. Viele ihrer Vertreter trennten sich nun endgültig vom Verfassungsrahmen der konstitutionellen Monarchie und entschieden sich für die Mitarbeit in der Republik. Gleich zu Beginn, 1918/19, hatten sich die beiden sozialdemokratischen Reichswirtschaftsminister August Müller und Rudolf Wissell mit dem sozialkonservativen Staatssekretär Wichard von Moellendorff in dem Entwurf eines „gemeinwirtschaftlichen“ Programms als „drittem Weg“ zwischen sozialistischen Verstaatlichungsplänen und kurzsichtiger Fortführung eines wirtschaftsliberalen Kurses getroffen<sup>17)</sup>.

Moellendorff entwarf Pläne einer öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltung der Wirtschaft, die ihren Abschluß in einem Reichswirtschaftsrat als zweiter Kammer neben dem Reichstag finden sollte. Noch einmal spielten hier korporatistische Konzepte einer „Reichsreform an Haupt und Gliedern“ eine Rolle, wie sie schon seit dem Ausgang der Bismarckzeit im Gespräch gewesen waren. Nach Moellendorff sollte eine „gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltung unter Reichsaufsicht“ die berufsständischen Interessen in rechtsfähigen Wirtschaftsverbänden zusammenfassen. Daneben sollte die

Kohle- und Energiewirtschaft in staatlichen Unternehmen organisiert werden. Mit seinen sozialdemokratischen Ressortchefs war sich Moellendorff darin einig, daß die Zeit des Staates als bloßem liberalen Zivilrechtsgaranten, Steuererheber, Zöllner und Gewerbepolizisten zu Ende war. Schon Mitte 1919 war jedoch deutlich, daß diese Reformpläne im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der neuen Reichsverfassung zum Scheitern verurteilt waren. Die bürgerlichen Koalitionspartner der Weimarer Koalition, Zentrum und Deutsche Demokratische Partei (DDP), lehnten sie als zu prononciert „antikapitalistisch“ ab, den Ideologen in der SPD galten sie wiederum als „antisozialistisch“. So scheiterte der Anlauf zu einem „dritten Weg“ zwischen bürgerlichem Liberalismus und einem „requisitorischen Gefühlssozialismus“ (Moellendorff).

Doch die Fragen der Überwindung der sozialen Gegensätze in einer „neuen Volksordnung“ waren damit nicht vom Tisch<sup>18)</sup>. Sie wurden in den Bündnissen der Jugendbewegung ebenso gestellt wie in der katholischen Soziallehre, von den Religiösen Sozialisten um Paul Tillich und Eduard Heimann ebenso

<sup>17)</sup> Vgl. Wichard von Moellendorff, *Konservativer Sozialismus*, hrsg. und eingeleitet von Hermann Curth, Hamburg 1932. Der Band erschien in der national-konservativen Hamburger Verlagsanstalt; das NS-Regime hat jedoch kein Interesse an Moellendorffs Ideen gezeigt, sondern rechnete auch ihn dem „Weimarer System“ zu. Moellendorffs sozialkonservative Anregungen sind jedoch nicht ohne Einfluß geblieben auf die Gedankenwelt und Politik General von Schleichers, des letzten Reichskanzlers vor Hitler; vgl. Axel Schildt, *Militärdiktatur mit Massenbasis? Die Querfrontkonzeption der Reichswehrführung um General von Schleicher am Ende der Weimarer Republik*, Frankfurt-New York 1981.

<sup>18)</sup> Aus der Fülle der Literatur hier nur folgende Hinweise: James M. Diehl, *Paramilitary Politics in Weimar Germany*, Bloomington-London 1977; Eugen Gerstenmaier, *Streit und Frieden hat seine Zeit. Ein Lebensbericht*, Berlin o. J.; James L. Henderson, *Adolf Reichwein. Eine politisch-pädagogische Biographie*, Stuttgart 1958; Klaus Hornung, *Der Jungdeutsche Orden. Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, Bd. 14, Düsseldorf 1958; Erasmus Jonas, *Die Volkskonservativen 1928–1933. Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, Bd. 30, Düsseldorf 1966; Julius Leber, *Ein Mann geht seinen Weg. Schriften, Reden und Briefe*, hrsg. von seinen Freunden, Berlin-Frankfurt 1952; Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.), *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891–1933*, Baden-Baden 1984; Bodo Scheuring, *Ewald von Kleist-Schmenzin. Ein Konservativer gegen Hitler*, Oldenburg-Hamburg 1968.



wie im evangelischen Christlich-Sozialen Volksdienst und nicht zuletzt auch in der jüngeren Generation der Sozialdemokratie: im Hofgeismarer Kreis der Jungsozialisten sowie von den jungen Reichstagsabgeordneten der SPD wie Julius Leber, Kurt Schumacher, Carlo Mierendorff und ihren Freunden Adolf Reichwein und Theodor Haubach. Aus der bürgerlichen Jugendbewegung kam der Protest gegen die materialistische Verflachung und Kraftlosigkeit der bürgerlichen Gesellschaft, Überlegungen für ein neues, auf das Gemeinwohl ausgeichtetes Eigentumsrecht, für eine Bodenreform und genossenschaftliche Gestaltungen des Wirtschaftslebens. Der Rostocker Theologe Friedrich Brunstädt, Mitglied der Deutsch Nationalen Volkspartei (DNVP), stand in der sozialkonservativen Tradition, wenn er das Postulat der Gerechtigkeit zum Zentrum der Sozialordnung erklärte, von der „sozialen Hypothek“ des Eigentumsrechts sprach, betriebliche Mitbestimmung und Ertragsbeteiligung sowie berufsständische Ordnung als Alternative zur Verstaatlichung forderte.

In der DNVP entschied sich eine „volkskonservative“ Minderheit für die Sezession aus der großwirtschaftlich dominierten Partei und, aufgrund ihrer christlich-nationalen und sozialen Wertvorstellungen, für die Mitarbeit in der Republik. Hermann Heller konzipierte im Hofgeismarer Kreis der Jungsozialisten die zukunftsweisende Idee des „sozialen Rechtsstaates“, der die historisch-kulturellen Ererbschaften des bürgerlich-liberalen Rechtsstaates von der formalen zur materiellen Gleichheit fortentwickeln und den Klassenkampf als historische Phase hinter sich lassen sollte.

Alle diese reichen Denkbestände sind dann in der antitotalitären Opposition gegen den Nationalsozialismus erneut wirksam geworden. Besonders im Kreisauer Kreis fanden sozialkonservative Ideen und Haltungen noch einmal eine überzeugende Gestalt, nicht zuletzt auch durch das politische Bündnis zwischen Repräsentanten der „alten“ Führungsschichten mit den patriotischen Kräften der jüngeren Generation in der SPD sowie mit Menschen aus den Kirchen und der Wissenschaft<sup>19)</sup>. Das hier wirksame politische und soziale Verantwortungsbeußtsein hatte schon der Vater Peter Graf Yorks,

<sup>19)</sup> Zum Kreisauer Kreis nach wie grundlegend Ger von Roon, Neuordnung im Widerstand. Der Kreisauer Kreis innerhalb der deutschen Widerstandsbewegung, München 1967, auch wegen der hier abgedruckten Kreisauer Grundsatzklärungen, S. 542 ff.; hier auch die Denkschrift von Einsiedels und von Trothas, Die Gestaltungsaufgaben in der Wirtschaft (1942), S. 523 ff., sowie von Roons Darstellung S. 409 ff.; vgl. ferner die Darstellungen von Eugen Gerstenmaier (Anm. 18), S. 33 ff. und S. 66 ff.; Günter Schmolders, Personalistischer Sozialismus. Die Wirtschaftskonzeption des Kreisauer Kreises, Reihe Demokratische Existenz heute, Bd. 17, Köln-Opladen 1969; Klaus Hornung, Die Reformpläne des Kreisauer Kreises. Ein Beitrag zur deutschen politischen Überlieferung, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, (1956) 7, S. 730 ff.

Heinrich York, in dem leitmotivischen Satz zusammengefaßt: „Herrschen ist Dienen (recht eigentlich politisches Luthertum), Eigentum ist nicht die Möglichkeit des Genusses (Comfort), nicht persönliche Macht, sondern höchstes Kulturgut, zu verwalten im Interesse der Allgemeinheit.“<sup>20)</sup> In der Tradition der Löwenberger Sommerlager von Studenten, jungen Arbeitern und Bauern und unter dem Einfluß seines akademischen Lehrers in Breslau, Eugen Rosenstock-Huessy, suchte Horst von Einsiedel nach einer neuen Synthese von privatwirtschaftlicher Verantwortung und staatlicher Wirtschaftslenkung.

Man mag die Konzepte der Kreisauer für die Verfassung eines „demokratischen Rechtsstaates ohne Parteien“ nach dem Sturz der NS-Diktatur (Pluralwahlrecht für Familienväter, indirektes Wahlsystem etc.) als in manchen Zügen romantisch betrachten. Prinzipiell war ihre Kritik am modernen zentralistischen Staat mit seinen anonymen Machtstrukturen, der den einzelnen isoliert, der Eigenverantwortung beraubt und ihn der Vermassung aussetzt, auf der Höhe der Zeit. Dem stellten sie die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn von Stein mit ihrem Aufbau von den „kleinen, überschaubaren Gemeinschaften“ entgegen.

Nach Auffassung der Kreisauer hatte der Wirtschaftsliberalismus das Recht auf Arbeit nicht realisiert, die Natur durch Raubbau mißhandelt, die Menschen in trostlosen Industriequartieren massiert. Durch eine optimale Kombination von marktwirtschaftlichem Leistungswettbewerb und staatlicher Wirtschaftspolitik versuchten die Kreisauer Entwürfe demgegenüber die wirtschaftlichen Eigenkräfte, d. h. besonders Wettbewerb und Dispositionsfreiheit, zu mobilisieren, sie aber zugleich vor dem Abgleiten in gemeinschaftsschädigende Ungebundenheit zu bewahren und gegen die Schwankungen der Konjunktur zu sichern. Die wirtschaftspolitischen Sachverständigen des Kreises, Dietrich von Trotha und Horst von Einsiedel, entwickelten ein breites Spektrum indirekter wie direkter staatlicher Wirtschaftspolitik, das heute längst zum wirtschaftspolitischen Allgemeingut gehört, zu jener Zeit aber ein schöpferischer Neuanfang war: Die Steuer-, Kredit-, Zoll-, Kartell- und Lohnrahmenpolitik des Staates sollte dabei ebenso wirksam werden wie staatliche Standort- und Raumordnungspolitik unter sozialen und regionalen Gesichtspunkten. Bei Entscheidungen großer Unternehmen mit „gesamtpolitischer Bedeutung“ konnten darüber hinaus staatliche Eingriffe ebenso unerlässlich werden, wie die Kreisauer Autoren Eingriffe gegen „leistungshemmende Verflechtungen“ sowie die Überführung von Schlüsselindustrien (Kohle, Stahl, Großchemie, Energie) in die öffentliche Hand nicht ausschlossen. In ihren Konzepten staat-

<sup>20)</sup> Zit nach G. van Roon (Anm. 19), S. 77.



licher Richtungsweisung für Wirtschaftsausbau und Krisenvorsorge, die das wirtschaftliche Leben mit einer „gesunden gesellschaftlichen Ordnung in Einklang halten“ sollten, griffen von Trotha und von Einsiedel auch auf die Wiederherstellung der Selbstverwaltungsorganisation der Wirtschaft zurück, die die Diktatur zerschlagen oder gleichgeschaltet hatte, gipfelnd in einer Reichswirtschaftskammer.

Nicht zuletzt in der Sozialpolitik waren bei den Kreisauern sozialkonservative Traditionen genossenschaftlichen und korporativen Denkens wirksam. Vornan standen das Recht auf und die Pflicht zur Arbeit sowie die Sicherung eines dauerhaften Existenzminimums für den „arbeitenden Menschen“. Gerade auch hier galt es nach Krieg und Zusammenbruch den Rückfall in die „Flegeljahre

des Kapitalismus“ zu verhindern. Steuerpolitisch dachte man an eine stärkere Belastung der „sicheren Einkommen“, z. B. der Beamten, zugunsten der reinen Arbeitseinkommen. Mitbestimmungsrechte sowie Gewinn- und Wertzuwachs-Beteiligung der Belegschaften gehörten zu den langfristigen Strukturreformen, die in Kreisau zur Überwindung des Klassenkampfes als unerlässlich betrachtet wurden. Es entsprach sozialkonservativer Tradition, wenn der Kreisauer Kreis „die freihetlich gesonnene Arbeiterschaft und die christlichen Kirchen“ als die gesellschaftlichen Hauptkräfte des Wiederaufbaus betrachtete und wenn man sich hier darüber einig war, daß ohne eine Wiederbelebung der geistigen und ethischen Kräfte und Voraussetzungen institutionell-technische Vorkehrungen nicht ausreichten, um das deutsche Volk „aus seiner gegenwärtigen Gefährdung“ zu retten.

## V. Sozialkonservative Einflüsse in der Wiederaufbauzeit nach dem Zweiten Weltkrieg

Nicht zufällig sind es besonders jene (wenigen) Persönlichkeiten gewesen, die aus dem Widerstand gegen das NS-Regime kamen, die nach dem Krieg sozialkonservative Ideen in die Debatten um den politisch-gesellschaftlichen Neuaufbau einbrachten. Jakob Kaiser wurde in der sowjetischen Besatzungszone zum Vorsitzenden der CDU mit einem christlich-sozialen und nationalen Programm, das auch im Westen, besonders in der Industrieregion Nordrhein-Westfalens, Resonanz fand. Eugen Gerstenmaier wurde (zusammen mit Hermann Ehlers und Robert Tillmanns) zum Exponenten des evangelischen Flügels der CDU mit deutlich national- und sozialkonservativen Ideen. Hans Lukaschek und Otto Heinrich von der Gablentz, die beide ebenfalls dem Kreisauer Kreis angehört hatten, versuchten dessen geistige Impulse für den Neuaufbau fruchtbar zu machen — der eine als der erste Bundesminister für Vertriebene und Flüchtlinge und Verantwortlicher für die damit verbundene politisch hochbedeutsame Gesetzgebung, der andere als Mitbegründer der Freien Universität und der Hochschule für Politik in Berlin sowie als einer der Väter der Theorie und Praxis politischer Wissenschaft und Bildung. Theodor Steltzer, auch er aus dem Umkreis von Kreisau, wurde erster Ministerpräsident in Schleswig-Holstein.

Jakob Kaiser<sup>21)</sup> ging davon aus, „daß das Zeitalter liberalistischer, kapitalistischer Ordnungen hinter uns liegt“; er verstand den „Ausgleich zwischen Sozialismus und Freiheit“ als die zentrale Gestaltungsaufgabe des Neubeginns. Sein christlicher So-

zialismus unterschied sich von der Sozialdemokratie durch die Betonung der „Volksgemeinschaft“ (ein Begriff, den er unbefangen verwendete), die mehr war als die Arbeiterklasse; vom dogmatisch-totalitären Marxismus unterschied sich sein christlicher Sozialismus durch die Betonung der politischen und persönlichen Freiheit im Rahmen eines gesellschaftspolitischen „dritten Weges“, der die Sozialisierung von Schlüsselindustrien einschloß und die innenpolitische Dimension seines außenpolitischen „Brücken“-Konzepts zwischen West und Ost darstellte.

In diesem Zusammenhang ist auch das Ahlener Wirtschaftsprogramm der CDU vom Februar 1947 zu erwähnen<sup>22)</sup>. Auch dessen Ausgangspunkt war, daß „das kapitalistische Wirtschaftssystem . . . den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden“ sei, weshalb die anstehende Neuordnung nur auf der Grundlage „einer gemeinwirtschaftlichen Ordnung (möglich sei), die dem Recht und der Würde des Menschen entspricht, dem geistigen und materiellen Aufbau unseres Volkes dient und den inneren und äußeren Frieden sichert“. Bis in Einzelformulierungen hinein finden sich im Ahlener Programm Ideen christlich-sozialer und sozialkonservativer Herkunft. Gegen Monopolunternehmen galt es im Interesse des Gemeinwohls, das „machtverteilende Prinzip“ der politischen Demokratie auch in der Wirtschaft durchzusetzen. Konzerne, „die nicht technisch, sozial oder wirtschaftlich absolut notwendig sind“, sollten entflochten werden (es sei denn, sie waren

<sup>21)</sup> Vgl. Werner Conze, Jakob Kaiser — Politiker zwischen Ost und West 1945—1949, Stuttgart 1969, S. 39 f., S. 62 f.

<sup>22)</sup> Zitiert u. a. bei Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 72 ff.



aus Gründen der technischen Entwicklung und internationaler Konkurrenzfähigkeit „unbedingt zu belassen“).

Öffentliche Körperschaften wie Staat, Land, Gemeinden und Gemeindeverbände, aber auch Genossenschaften und die im Betrieb tätigen Arbeitnehmer sollten im Sinne der „Machtverteilung“ an unternehmerischem Besitz und Vermögen beteiligt werden. Hinsichtlich des Kohlebergbaus und der „eisenschaffenden Großindustrie“ sprach sich das Ahlener Programm für Vergesellschaftung aus, ohne sie indes im einzelnen zu konkretisieren. „Die schon vor 1933 begonnene gesetzliche Kontrolle des Geld- und Bankenwesens sowie des Versicherungswesens“ sollte ausgebaut werden. Das Programm verlangte ferner die nachdrückliche Förderung des Genossenschaftswesens und der Rechtsform der Stiftungen sowie die Unterstützung leistungsfähiger Klein- und Mittelbetriebe.

Bekanntere sozialreformerische Denkmuster fanden sich in der Forderung nach „Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft in Wirtschaftskammern“ sowie hinsichtlich der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsorganen der Unternehmen. In Großbetrieben sollten Arbeitnehmer mit langjähriger Betriebszugehörigkeit auf Vorschlag der Betriebsangehörigen in die Vorstände berufen werden können. Die Betriebsräte sollten wesentliche Mitwirkungsrechte — besonders an betrieblichen Sozialentscheidungen — sowie ein kon-

tinuierliches Informationsrecht gegenüber den Betriebsleitungen bzw. den Vorständen erhalten.

Es ist hier nicht der Raum, um die bekannte Diskussion aufzunehmen, warum und wie diese frühen Ansätze der Nachkriegszeit schon vor der Gründung der Bundesrepublik verlassen und mit der Währungsreform vom Juni 1948 und der Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards überholt wurden. Die „soziale Marktwirtschaft“ entwickelte sich als ein ebenso einfaches wie erfolgreiches Konzept der Wirtschaftspolitik — war doch erst einmal die Produktivität der deutschen Wirtschaft wiederherzustellen und zu steigern, bevor sozialstaatliche Verteilung und Umverteilung vorgenommen werden konnten.

Bei aller Kritik an dem hohen Konzentrationsprozeß und dem Übergewicht der Großbetriebe in der westdeutschen Wirtschaft sowie am „Fetisch“ unserer Wachstumsideologie<sup>23)</sup> sind indes die positiven Auswirkungen sozialer Maßnahmen und angemessener staatlicher Interventionspolitik in unserer prinzipiellen Wettbewerbswirtschaft nicht zu übersehen. In der Kritik wird auch oft zu wenig gewürdigt, wie sehr die Betriebsverfassung und die Mitbestimmungsrechte im Montanbereich seit 1952 sowie die große Rentenreform von 1957 und ihre Nachfolge-Gesetze sozialpolitische Stabilisierungskomponenten in unser Wirtschafts- und Sozialsystem einfügten.

## VI. Der Sozialstaat der Gegenwart und sozialkonservative Prinzipien heute

Seit dem Beginn der Industriellen Revolution mit ihren umwälzenden gesellschaftlichen und politischen Auswirkungen hat sozialkonservative Reformpolitik stets die Notwendigkeit und Berechtigung des modernen Staates, sozial gestaltender Staat zu sein, für gesellschaftliche Gerechtigkeit zu sorgen und benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu schützen, bejaht und gefordert<sup>24)</sup>. Der „Staat der Industriegesellschaft“ muß Sozialstaat sein, weil die Menschen heute wesentliche Sicherungen ihrer Existenz, besonders in Krisenzeiten, nicht mehr allein zu leisten vermögen, sondern auf umfangreiche

Versorgungsapparaturen angewiesen sind<sup>25)</sup>. Inzwischen ist es freilich zu Wucherungen und nicht selten auch zum Mißbrauch des Sozialstaatsprinzips gekommen. Hier steht dann oft nicht mehr die Hilfe für die wirklich Bedürftigen im Mittelpunkt, sondern die Realisierung prinzipiell grenzenloser Ansprüche der vielen, wenn nicht aller — was zur Folge hat, daß die Grundlage des sozialen Sicherungssystems, die Leistungskraft der Volkswirtschaft, untergraben wird. Es hat ein sehr handfester praktischer Paradigmenwechsel stattgefunden durch die Deformation des (legitimen) Sozialstaats zum zeitgenössischen „Wohlfahrtsstaat“<sup>26)</sup>, in dem

<sup>23)</sup> Als ein Beispiel von vielen vgl. die Urteile bei Kurt Sontheimer, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1973<sup>3</sup>, S. 44 ff.; ferner Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln-Opladen 1970.

<sup>24)</sup> Vgl. Konrad Löw, Sozialstaat, in: Peter Gutjahr-Löser/Klaus Hornung (Hrsg.), Politisch-pädagogisches Handwörterbuch, Percha 1985<sup>2</sup>, S. 440 ff. mit weiteren Literaturhinweisen.

<sup>25)</sup> Vgl. Ernst Forthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971; ders., Verfassungsprobleme des Sozialstaats, in: ders. (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 146 ff.

<sup>26)</sup> Diesen Begriff prägte Günter Schmolders, ein einstiger Kreisauer, in: Der Wohlfahrtsstaat am Ende? Adam Riese schlägt zurück, München 1983, S. 8 passim.



nicht nur die ökonomischen, sondern ebenso sehr auch die ethischen und die politischen Voraussetzungen des Gemeinwesens aus dem Blick zu geraten drohen.

Hier eröffnen sich daher für ein modernes sozialkonservatives Staats- und Gesellschaftsverständnis neue Aufgaben der Politik-Begleitung. Lorenz von Stein etwa mit seiner Warnung vor der Reduktion des Politischen allein auf das gesellschaftliche „System der Bedürfnisse“ gewinnt neue Aktualität. Sozialkonservative Ansätze treffen sich dabei aber auch mit der ordoliberalen Kritik an einem ungehemmten, tendenziell monopolistischen Kapitalismus, wie an den letztlich freiheitsgefährdenden Regelungen eines zur Wohlfahrtsdemokratie ausufernden Sozialstaats. Beide werden dann vor allem auf die sittlichen und kulturellen Voraussetzungen einer sozialmarktwirtschaftlichen Ordnung hinweisen, die nur „jenseits von Angebot und Nachfrage“ gefunden werden können.

Besonders auch in der Bundesrepublik Deutschland wurde schrittweise, aber deutlich erkennbar die Befriedigung steigender Wohlstandserwartungen zur ersten Staatsaufgabe erklärt bzw. als solche behandelt. Die Schleusen der „Staatswohltaten“ wurden seit 1969 weit geöffnet mit allen Konsequenzen einer leichtfertig hingegenommenen, permissiven Haushaltspolitik und einer „Lastenverschiebung in die Zukunft“. Der Wohlfahrtsstaat in seiner mißbräuchlichen Wucherung führte zu einem wachsenden Separatismus der Partikularinteressen und zentrifugaler Kräfte auf Kosten eines übergreifenden, aus geschichtlicher Herkunft vergegenwärtigten, wie im Blick auf die Zukunftserfordernisse unentbehrlichen politisch-gesellschaftlichen Konsenses. Statt dessen haben wir konsensauflösende Haltungen und Ideologien zu verzeichnen – vom staatsfremden Egozentrismus bis zu militanten Bestrebungen nach „einer anderen Republik“<sup>27)</sup>.

Für konservatives Denken ist aber der Sozialstaat zunächst einmal – ebenso wie der Rechtsstaat – eine Ausgestaltung und Form des politischen Gemeinwesens schlechthin<sup>28)</sup>. Wie der Rechtsstaat leistet auch der Sozialstaat unter den modernen Lebensumständen der fortgeschrittenen Industriegesellschaft einen wichtigen Beitrag zur Stabilität des Gemeinwesens. Er soll soziale Konflikte entschärfen, die Solidarität der Menschen stärken, als Element der sozialen Integration wirken und nicht zuletzt auch Freiheit und Bindung dialektisch zu-

sammenfügen. Konservatives Sozialstaats-Verständnis unterscheidet sich hier kategorisch von einem sozialistisch-emanzipatorischen mit seiner gefährlichen Tendenz, „jede soziale Utopie aufzunehmen und den Staat zu einer ameisenhaften Bürokratie für ameisenhafte Menschen zu machen“<sup>29)</sup>. Dem Konservativen ist jedenfalls die klassische Gefahrenmarke des Umschlags der „magischen Freiheit“ in den Despotismus stets gegenwärtig, über den uns schon Platon belehrte, im vorigen Jahrhundert etwa Alexis de Tocqueville und Lorenz von Stein, in diesem Jahrhundert schließlich das epochale Experiment des totalitären Real-Sozialismus.

Der Reform- und Sozialkonservativismus widersprach schon im 19. Jahrhundert einem starren Status quo-Denken. Er nahm die Entdeckung der modernen Gesellschaft als des „Systems der Bedürfnisse“ durch Hegel und Lorenz von Stein auf und erkannte mit diesen in „Arbeit“ und „Interesse“ bewegende Prinzipien der modernen Gesellschaft. Aber er reduzierte Politik nicht – was ihn von liberalen und sozialistischen Theorien unterscheidet – auf die Gesellschaft und deren Interessen-Antagonismen. Denn konservative Einsicht ist es, daß das pure Prinzip des Interesses damit leicht zur Unterwerfung der Einzelnen unter die Mehrheit und die in ihrem Namen agierenden „Avantgarden“ und Verwaltungsmaschinerien führt, daß aus den gesellschaftlichen Antagonismen Freiheit gerade nicht automatisch hervorgeht, sondern viel eher „demokratischer Despotismus“ (Tocqueville) nach innen und „tote Völker“ (Lorenz von Stein) im internationalen Kräftefeld. An der sozialkonservativen Ablehnung des – undialektischen – sozialistisch-emanzipatorischen Sozialstaatsverständnisses hat sich während der letzten hundert Jahre nichts zu ändern brauchen, ja sie wurde durch die konkrete historisch-politische Erfahrung nur bestätigt.

Heute kann sich der Sozialkonservativismus in dem Begriff des „subsidiären Sozialstaats“ wiederfinden, wenn man ihn – mit Manfred Spieker – „ausgewogen mehrdimensional“ definiert als Rechtsordnung mit Sanktionsgewalt, soziales Leistungssystem und Institut zur Sicherung des Frie-

<sup>27)</sup> Vgl. Klaus Hornung, Wohlfahrtsdemokratie und Sicherheit. Der Fall der Bundesrepublik Deutschland, Asendorf 1986.

<sup>28)</sup> Vgl. Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 796.

<sup>29)</sup> Herbert Krüger, Rechtsstaat – Sozialstaat – Staat, Hamburg 1975, S. 11. Krüger urteilt zum damaligen Zeitpunkt, daß in der Bundesrepublik das Bedürfnis nach Rechtsstaat „reichlich“, dasjenige nach Sozialstaat „ausreichend“, dasjenige nach politischer Staatlichkeit jedoch „unzureichend“ gedeckt sei (S. 43). Heute, 15 Jahre später, wird man das Verhältnis zwischen Rechts- und Sozialstaat eher umgekehrt beurteilen müssen: ersterer ausreichend, dieser reichlich. Dazwischen liegt nicht nur der große sozialstaatliche Boom zwischen 1970 und 1982, sondern auch die Erfahrung des Terrorismus, steigender Kriminalität etc.; die Unterversorgung an Staatlichkeit hat hingegen eher noch zugenommen.



dens zwecks Abwehr innerer und äußerer Störungen<sup>30</sup>). Weder Victor Aimé Huber noch Hermann Wagener noch der Kreisauer Kreis hätten auch etwas einzuwenden gehabt gegen die Auffassung, daß im subsidiären Sozialstaat die öffentlichen sozialen Leistungen vor allem der „Hilfe zur Selbsthilfe“, der Anregung und Förderung individueller Leistungsbereitschaft zu dienen haben und nicht vor allem den individuellen Konsumchancen. Und es entspricht auch der sozialkonservativen Grundauffassung, daß die Fehlentwicklungen des Sozialstaats in unserer Zeit zur wohlfahrtsdemokratischen Betreuung- und Versorgungsapparatur dazu tendieren, das *Subsidium* für den Bürger zum *Substitut* seiner Selbsttätigkeit und Verantwortlichkeit zu pervertieren<sup>31</sup>).

Letztlich sind es also die anthropologischen Grundlagen, die sozialkonservativem Denken sein eigen-

<sup>30</sup>) Vgl. Manfred Spieker, Legitimitätsprobleme des Sozialstaats. Konkurrierende Sozialstaatskonzeptionen in der Bundesrepublik Deutschland, Bern-Stuttgart 1986, bes. S. 222 ff. Spieker unterscheidet den souveränitätsorientierten, emanzipatorischen und subsidiären Sozialstaats-Typus. Die sozialkonservativen Positionen der letzten eininhalb Jahrhunderte sind in einem Spektrum zwischen dem ersteren und dem letzteren zu suchen, zwischen dem „staatssozialistischen“ und dem „genossenschaftlichen“ Pol. Gegenüber dem emanzipatorischen Verständnis ist hingegen der Sozialkonservatismus aufgrund seiner politisch-anthropologischen Prämissen stets skeptisch geblieben. Das sozialdemokratische Sozialstaats-Verständnis hat sich nach 1970 im Rahmen der damaligen kulturrevolutionären Bewegung vom staatssozialistischen zum emanzipatorischen Idealtypus hin entwickelt, in jüngerer Zeit wohl auch wieder etwas zurück zu einem mehr subsidiären Verständnis, nicht zuletzt auch unter „grün“-konservativen Einflüssen, während die Sozialkonservativen heute zunehmend die Konsens-Größe des „sozialen Rechtsstaats“ gegen staatssozialistische und emanzipatorische Tendenzen und Kräfte verteidigen.

<sup>31</sup>) Vgl. (Anm. 30), S. 307 ff.

ständiges Profil geben: Hier ist der Mensch und Bürger zentral Person und weder unmündiger Untertan noch materialistisches Bedürfniswesen. Hier stehen wir in der europäischen Tradition des „zoon politicon“ mit seiner *Ergänzungsbedürftigkeit*, aber auch *Ergänzungsfähigkeit*, also Sozialität. Sozialkonservatives Denken mündet in der grundlegenden Einsicht, daß ohne das Ethos des Sozialstaats-Bürgers kein Staat zu machen und Freiheit nicht zu bewahren und zu entwickeln ist. Es ist ein Ethos sowohl individueller und freiheitlicher Tugenden wie Fleiß, Anstrengung, Beharrlichkeit wie auch der politischen Tugenden des bürgerlichen Mutes, der Solidarität, des Denkens in Generationen und an das Ganze — ein Denken, wie es uns z. B. der Kreisauer Kreis so vorbildhaft vermittelt: nicht individualistisch oder gruppenegoistisch, sondern langfristig und geschichtlich, gesamtpolitisch und solidarisch; nicht hedonistisch, sondern vor allem auf kulturelle Hervorbringung gerichtet.

Sozialkonservatives Denken kennt nicht zuletzt den hohen Rang der religiösen und metaphysischen Bindungen des Menschen für die Legitimitäts- und Stabilitätsbedingungen eines freiheitlichen und gesunden Gemeinwesens. Es kann sich nicht mit nur sozial-technischen Gesellschafts- und Politikkonzepten zufriedenen geben, sondern verweist auf die „geistigen Grundlagen der dauernden institutionellen Voraussetzungen menschlicher Existenz“ (Samuel P. Huntington). Wollen wir den freiheitlichen Sozialstaat für die Zukunft sichern, seiner Selbsterstörung durch Überforderung und „demokratischen Despotismus“ wehren, sind wir gut beraten, uns Ideen und Anregungen der sozial- und reformkonservativen Überlieferung zunutze zu machen.



# Entwicklungslinien der staatsrechtlichen Diskussion seit den siebziger Jahren

## I. Einleitung

Kaum ein Gegenstand ist in der Politikwissenschaft so umstritten wie ausgerechnet der „Staat“. Hier sind es vor allem zwei zentrale Problemstellungen, an denen sich die Kontroversen immer wieder entzünden: die Frage der Gestaltungsmacht des Staates gegenüber der Gesellschaft und den in ihr „herrschenden“ Interessenlagen sowie die Frage der Unabhängigkeit des Staates von der Gesellschaft und ihren Interessenlagen. Daß es sich hier um kritische Systemfragen handelt, haben uns die jüngsten Entwicklungen in den bis vor kurzem realsozialistischen Ländern deutlich vor Augen geführt: Der Anspruch weitreichender Gestaltungsmacht gegenüber gesellschaftlichen Prozessen, vor allem der Ökonomie, und die Bindung des Staatshandelns an die von den kommunistischen Parteien repräsentierten (vermeintlichen) Interessen der Arbeiter- (und Bauern-) Klasse haben gleichermaßen dazu geführt, daß die staatliche Ordnung sich in diesen Ländern zunehmend diskreditierte und demonierte.

Die Fragen nach der Gestaltungsmacht des Staates gegenüber der Gesellschaft und seiner Unabhängigkeit von den gesellschaftlichen Interessenlagen verändern sich natürlich im historischen Verlauf im Hinblick auf sich wandelnde Handlungskonstellationen und Bezugsprobleme. Die staatsrechtliche Diskussion bezieht sich auf diesen Wandel und ist selbst Ausdruck davon. Dessen ist sie sich häufig nicht bewußt. Hinter vielen „Schulstreitigkeiten“

stecken daher gewandelte oder unterschiedlich gewichtete Bezugsprobleme in der Realität. So scheint die Einschätzung der Gestaltungsmacht des Staates gegenüber der Gesellschaft fast einem zyklischen Muster zwischen Über- und Unterschätzung zu folgen.

Inwiefern spiegelt die staatsrechtliche Diskussion daher nur den Wechsel von Bezugsproblemen und Handlungskonstellationen und inwiefern ist sie Ausdruck eines kumulativen Lernprozesses? Dieser Frage soll im folgenden anhand der Entwicklung der staatsrechtlichen Diskussion seit den siebziger Jahren nachgegangen werden. Hierbei wird die Debatte innerhalb der Bundesrepublik im Vordergrund stehen. Welche innerwissenschaftlichen Lernprozesse und welche externen Anstöße gab es, welchen Fortschritt, Perspektivenwechsel, welche Abbrüche und Neuanfänge lassen sich feststellen? Diese Fragen zielen zum einen auf die Bedingungen für Themenwandel und Theorieentwicklung und zum anderen auf Veränderungen in der Rolle des Staates im Betrachtungszeitraum. Ich beginne mit der neomarxistischen Diskussion seit Anfang der siebziger Jahre, um mich dann den anderen Theoriesträngen der ab Mitte der siebziger Jahre breiter und neu geführten Staatsdiskussion zuzuwenden und schließlich im letzten Schritt auf die neuere amerikanische Staatsdiskussion einzugehen. Am Schluß stehen einige zusammenfassende und ausblickende Thesen.

## II. Die neomarxistische Diskussion Anfang der siebziger Jahre

Die neomarxistische Diskussion<sup>1)</sup> entfachte sich an Vorstellungen eines gestaltungsfähigen und steuerungsmächtigen Staates, die sowohl von den Repräsentanten der sozialdemokratischen Reformpolitik

Ende der sechziger Jahre als auch von den Theoretikern des staatsmonopolistischen Kapitalismus entwickelt worden waren und Ende der sechziger Jahre weithin Akzeptanz gefunden hatten. Die zwei zentralen Themen dieser Diskussion waren:

<sup>1)</sup> In der Überblicksdarstellung der staatsrechtlichen Diskussion von H.-H. Hartwich wird diese neomarxistische Diskussion nicht einmal erwähnt. Angesichts der Tatsache, daß diese Diskussion das Thema „Staat“ überhaupt erst wieder in das Zentrum der politikwissenschaftlichen Betrachtung gerückt hat und viele Anstöße von ihr ausgegangen sind, erscheint dies als unberechtigte Verdrängung eines wichtigen Stücks Theoriegeschichte. Vgl. H.-H. Hartwich, Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46—47/87, S. 4 ff.

— Die Frage des Formwandels der Krisen: Gilt im gegenwärtigen Kapitalismus noch die von Marx analysierte Krisendynamik, oder ist sie durch staatliche Regulierung weitgehend stillgelegt? Mit der Folge allerdings, daß der Staat die steigenden Erwartungen und Erfordernisse im sozialstaatlichen Politikbereich vernachlässigen muß und daraus Le-



gitationskrisen als die neue systemtypische Krisenform resultieren;

– Fragen des Formwandels politischer Herrschaft und des Zusammenhanges von politischer Demokratie und ökonomischer Klassenherrschaft: Sind Recht und Demokratie und mit ihnen die Prinzipien der Freiheit und der Gleichheit Verschleierungsformen von Klassenherrschaft oder Ausdruck einer relativen Autonomie des Politischen?

Es standen sich in dieser Diskussion zwei Orientierungen gegenüber – die eine in Gestalt eines weberianisch interpretierten Marxismus (vor allem bei Offe und Habermas), die andere beinhaltete das Vorhaben einer Rekonstruktion der „Kritik der politischen Ökonomie“. Ein Vorhaben, dem sich verschiedene Gruppen frischgebackener Marxisten Anfang der siebziger Jahre verschrieben, mit dem Ziel, sich die Marxschen Methoden und Ergebnisse des „Kapital“ anzueignen, um sie selbständig zum Beispiel auf staatsrechtliche Fragestellungen anwenden zu können.

Dabei konnte es nicht darum gehen, aus dem Marxschen Theorie-Berg eine Staatstheorie herauszudestillieren, die etwa konkrete Formen und Funktionen der bundesrepublikanischen Staatswirklichkeit erklären würde. Dies war den meisten der Beteiligten klar. Es konnte nur darum gehen, allgemeine „Formbestimmungen“ des Staates zu benennen, wie sie sich aus der Art und Weise der ökonomischen Reproduktion kapitalistischer Gesellschaftsformationen ergeben. Vor einer konkreten, auf bestimmte historische Staaten bezogenen Analyse stand nach diesem Verständnis eine solche „Ableitung“ allgemeiner Formbestimmungen. Dabei versuchte man sich zu orientieren an der Marxschen Methode der Verknüpfung von logischer und historischer Analyse und des „Aufsteigens“ von einfach-abstrakten zu komplex-konkreten Bestimmungen.

Die wichtigste Frontlinie in der „Ableitungsdiskussion“ war die, ob der Staat aus dem allgemeinen Warenverhältnis oder aus dem Kapital- bzw. Klassenverhältnis bürgerlicher Gesellschaften erklärt werden solle. Dies erscheint Außenstehenden als eine absonderliche Frage, aber ihre Antwort hatte in der Esoterik der neomarxistischen Diskussion tiefgreifende Konsequenzen. Es geht um die Frage, ob der Staat unmittelbar herrschaftssichernde Funktion zur Aufrechterhaltung der Klassenverhältnisse besitzt oder nur eine mittelbare Funktion – indem er Recht garantiert und durchsetzt –, um auf diese Weise den Verkehr zwischen den Gesellschaftsangehörigen als gleichen und freien Warenbesitzern zu ermöglichen. Natürlich war klar, daß sich über das Warenverhältnis auch das Kapitalverhältnis reproduziert. Die Ableitung der Möglichkeit und Notwendigkeit einer außerökonomischen Instanz aus dem Warenverhältnis, die als Garant der ökonomischen „Ordnung“ fungiert, machte

aber darauf aufmerksam, daß das Handeln einer solchen Instanz an bestimmte Formprinzipien gebunden ist, die sich ihnen an den Eingriffs-„medien“ Recht und Geld zeigen. Diese haben, wie Luhmann formuliert, eingebaute „Autonomiesicherungen“ für die Adressaten, auf die sie verhaltenssteuernd angesetzt sind. Sie wirken klassenspezifisch, nicht weil der Staat sich in seinem Handeln von Klassenmotivationen leiten läßt, sondern weil die Autonomieräume, die Handlungsmöglichkeiten der Adressaten, klassenspezifisch differieren<sup>2)</sup>. Die dominanten gesellschaftlichen Klasseninteressen waren also nicht auf beherrschende Repräsentanz im Apparat des Staates angewiesen. Eine Ableitung des Staates aus den Klassenverhältnissen aber stand vor dem Problem, entweder staatliches Handeln einfluß- bzw. „verschwörungstheoretisch“ zu erklären oder aber den Klassenbezug staatlichen Handelns im Nebel funktionalistischer Rückkopplungsschleifen des „im objektiven Interesse“, „letztlich“ usw. zu belassen<sup>3)</sup>.

Was hat die „Ableitungsdiskussion“ erbracht? Zunächst: Ihre Entwicklungsthesen und Restriktionsanalysen lagen – aus heutiger Sicht – gar nicht so schlecht. Viele Schlußfolgerungen wurden von den damaligen Reformern später selbst gezogen. Im Gegensatz zur Zeitströmung wurde Anfang der siebziger Jahre auf die Schranken für die Planbarkeit von Politik und die politische Steuerbarkeit sozialer Prozesse hingewiesen. Diese Restriktionen wurden von den „Staatsableitern“ aus den Funktionsbedingungen der Ökonomie bestimmt und nicht aus fehlender Massenloyalität. Massenloyalität war, wie sich Ende der siebziger Jahre zeigte, nicht die kritische Ressource bei einem konservativen „Umbau“ des Sozialstaates. Schließlich kritisierten die Neomarxisten mit guten Argumenten die der Reformdiskussion zugrundeliegende Erwartung linear prognostizierbarer Entwicklungsverläufe – Vorstellungen, die sich angesichts der Entwicklungsbrüche und Krisen der siebziger Jahre (Ölschock) in der Tat als höchst illusorisch herausstellten.

Zusammenfassend läßt sich jedoch feststellen, daß es nicht gelungen ist, die Marxsche Methode aus ihrer „Versenkung“ im Marxschen Werk zu lösen und als methodisches Programm anzuwenden. Die „Vermittlung von logischer und historischer“ Analyse blieb ein ungelöstes Problem. Die Folge war, daß eine für neue Entwicklungen offene Theoriebildung nirgends wirklich entstehen konnte. Ökonomischer und funktionalistischer Reduktionismus

<sup>2)</sup> Vgl. B. Blanke/U. Jürgens/H. Kastendiek, Zur neueren marxistischen Diskussion über die Analyse von Form und Funktion des bürgerlichen Staates, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 6/1975: Politik und Ökonomie – Autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems, hrsg. von W.-D. Narr, Opladen 1975, S. 19–60.

<sup>3)</sup> J. Elster, Making Sense of Marx, Cambridge 1987.



holten auch diese Versuche in der Regel ein. Das „Rekonstruktionsprojekt“ war meiner Ansicht nach bereits Mitte der siebziger Jahre an sein Ende gelangt, wenn es auch immer noch einzelne Anstrengungen danach gegeben hat<sup>4)</sup>.

Seit Mitte der siebziger Jahre erfolgte eine deutliche Themen- und Problemverschiebung der neomarxistischen Diskussion. Von Offe und Habermas wird das Paradigma der Legitimationskrisen<sup>4a)</sup> beiseitegelegt (wozu auch beigetragen haben mag, daß nun, wie Offe formulierte, das „gleiche analytische Grundscheina“ der konservativen Diskussion über Staatsversagen und Unregierbarkeit zugrundelag); der dünn gewordene Faden des „Rekonstruktionsprojekts“ reißt ab mit der Rezeption der französischen und italienischen Staatsdiskussion; vor allem bricht der methodenkritische Diskurs ab, der eine wesentliche Unterströmung des „Rekonstruktionsprojekts“ gebildet hatte.

Die neomarxistischen Positionen nehmen von nun an kaum noch Bezug aufeinander, dennoch haben sie ein gemeinsames Thema: die „Erweiterung des Staates“. Von Habermas wird diese im Zusammenhang mit seiner Theorie der „Kolonialisierung der Lebenswelten“ vor allem unter dem Aspekt des Vordringens formalen Rechts in lebensweltliche Strukturen untersucht; Offe betrachtet die Verbindungszonen von Staat und Gesellschaft demgegenüber eher unter dem Interesse ihrer Nutzung für reformpolitische Zielsetzungen und schlägt die Herausbildung reflexiver Formen staatlicher Steuerung vor. Durch die Errichtung und Förderung von Verbundsystemen zwischen staatlichen Organen und privaten Organisationen sowie zwischen privaten Organisationen untereinander könnten die Selbstregulierungspotentiale der Gesellschaft in den Dienst staatlicher Zielsetzungen gestellt werden. Die Politikadressaten würden an den Entscheidungen beteiligt und damit auch an der Verantwortung nicht nur für die Nutzen-, sondern auch für die Kostenverteilung der sie betreffenden Maßnahmen. Die konzertierte Aktion, aber auch die Gruppenuniversität oder die staatliche Technologiepolitik werden als Beispiele genannt<sup>5)</sup>.

Der erweiterte Staatsbegriff von Poulantzas (aufbauend auf Althusser und Gramsci) bildete für

<sup>4)</sup> Daß eine relative Autonomie staatlichen Handelns auch auf der Grundlage einer rein klassentheoretischen Bestimmung des Staates möglich ist, zeigt J. Elster im Rahmen seiner spieltheoretischen Interpretation der Marx'schen Theorie. So der Versuch einer „erweiterten Staatsableitung“ durch M. Jäger, *Von der Staatsableitung zur Theorie der Parteien*. Ein Terrainwechsel im Geiste Antonio Gramscis, in: *Das Argument*, Sonderband AS 44: Eurokommunismus und marxistische Theorie der Politik, Berlin 1977, S. 45–64.

<sup>4a)</sup> Vgl. J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt 1973.

<sup>5)</sup> Vgl. C. Offe, *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Frankfurt 1975.

J. Hirsch die Grundlage, um einen „Formwandel des Staates“ zu beschreiben, den er seit Mitte der siebziger Jahre beobachtet und, ebenso wie Poulantzas, als Heraufkunft eines „autoritären Eatismus“, als „Durchstaatlichung der Gesellschaft“ bezeichnet. Hirsch unterscheidet einen Kernbereich des Staates mit den sogenannten repressiven Staatsapparaten (Parlament, Regierung, Verwaltung, Justiz) von den massenintegrativen sowie den ideologischen Staatsapparaten. Diese gestaffelte und verschachtelte Apparatestruktur hat den funktionalen Sinn der Herrschaftssicherung: Sie soll gewährleisten, daß die von repressiven Staatsapparaten zu erfüllende Kernfunktion, nämlich die ungestörte Kapitalakkumulation zu gewährleisten, erfüllt werden kann. Die Angehörigen der repressiven Apparate, so Hirsch, stehen in dieser Hinsicht unter harten funktionalen Restriktionen: Sie müssen, angetrieben durch die Weltmarktkonkurrenz, das Wertgesetz „nach innen“ gegenüber der Gesellschaft durchsetzen: durch staatlich regulierte Kapitalentwicklung, Strukturanpassungen, Korrekturen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung. Demgegenüber haben die Apparate des erweiterten Staates die Funktion, den Klassenkompromiß zu organisieren, politischen Konsens zu gewährleisten. Angesichts der Krisenfolgen und des wachsenden Protestpotentials gelinge dies, so Hirsch, seit Mitte der siebziger Jahre zunehmend weniger, daher die Tendenz zu einer „Autonomisierung“ des Staates und des verstärkten Rückgriffs auf repressive Handlungsformen.

Mit dieser Analyse weist Hirsch dem Staat die Rolle des letzten und eigentlichen Stabilitätsgaranten kapitalistischer Gesellschaften zu. Um diese Aufgabe zu erfüllen, vermag der Sicherheitsstaat sich von den Bindungen an das System politischer Willensbildung zu entkoppeln. Zugleich aber ist die Korrespondenz seiner Handlungen mit dem, was die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse gebieten, gegeben; diese bleiben „maßgebend für die jeweilige Struktur der Staatsapparate und den Verlauf der politischen Prozesse“. Wie diese Korrespondenz gewährleistet wird, bleibt jedoch eine offene Frage. Offen ist auch, aufgrund welcher Voraussetzungen der Staat in der Lage sein könnte, die ihm von Hirsch zugewiesene zentrale Funktion, das Wertgesetz zu „exekutieren“<sup>6)</sup>, zu erfüllen. Woher weiß der Staat um die Handlungserfordernisse, die sich aus dieser Funktion ergeben, und mit welchen Mitteln vermag er sie zur Geltung zu bringen? Nur durch eine funktionalistische Reduktion – daß der Staat eben das kann und das tut, was seiner Funktionsbestimmung entspricht – lassen sich diese Fragen offenbar überbrücken.

<sup>6)</sup> Vgl. J. Hirsch, *Kapitalreproduktion, Klassenaueinandersetzungen und Widersprüche im Staatsapparat*, in: V. Brandes/J. Hoffmann/U. Jürgens/W. Semmler (Hrsg.), *Staat (Handbuch 5)*, Frankfurt-Köln 1977, S. 161.



Hirsch verweist mit dem „Sicherheitsstaat“ auf Entwicklungen in der Organisation des staatlichen Gewaltmonopols und damit auf einen Formwandel politischer Herrschaft, der in der britischen Staatsdiskussion gegenwärtig ein zentrales Thema bildet: Die klassische Problematik der Kontrolle des staatlichen Gewaltmonopols und der Begründung individueller Grundrechte wird angesichts der informationstechnischen und orga-

nisatorischen „Modernisierung“ der Polizeifunktionen und angesichts der traditions- und stilverletzenden Politik der Thatcher-Regierung gerade in Großbritannien ein hochaktuelles Problem, da hier formelle Rechtsschranken für politisches Handeln und föderale Politikverflechtungen, die in der Bundesrepublik in dieser Hinsicht Pufferfunktionen besitzen, bisher nicht existieren<sup>7)</sup>.

### III. Die Entwicklung nichtmarxistischer Staatstheorien seit Mitte der siebziger Jahre

#### 1. Konservative Reaktionen auf die reformpolitische „Aktivierung“ des Staates

Mitte der siebziger Jahre gab es eine tiefgreifende Umbruchsituation. Ihr auslösendes Moment war ohne Zweifel der erste Ölpreisschock 1973/74. Die damit zusammenhängenden Krisenfolgen und Krisenängste wurden überwiegend nicht als Probleme der Ökonomie, sondern als Probleme des Staatsversagens und der Unregierbarkeit westlicher Demokratien interpretiert. Die Hegemonie dieser Problemdefinition verdankt sich nicht zuletzt der Initiative der aus Vertretern Nordamerikas, Japans und Westeuropas zusammengesetzten Trilateralen Kommission und der von ihr in Auftrag gegebenen einflußreichen Studien von Crozier, Huntington und Watanuki<sup>8)</sup>. Ein Zentralthema der deutschen Diskussion über „Unregierbarkeit“ bildete die Souveränitätsproblematik. Die nichtmarxistische Staatsableitung aus natur- und vertragsrechtlichen bzw. vernunftrechtlichen Begründungen gibt dem Staat als souveräner Instanz über der Gesellschaft im Prinzip eine Allzuständigkeit, eine Generalvollmacht zum Handeln. In den Demokratien des 20. Jahrhunderts beginnt der Staat nun – so eine Kritik, welche sich wie ein roter Faden durch die konservativen Beiträge zur „Unregierbarkeitsdebatte“ in der Bundesrepublik zieht – „seine universale Potenz“<sup>9)</sup> zu nutzen. Die Allzuständigkeit führe jedoch zur Überforderung mit entsprechenden Effizienzeinbußen, was wiederum die Legitimationsbasis des Staates untergrabe. Wenn er nicht imstande sei, eine stärkere Aufgabenselektion vor-

zunehmen, riskiere er, „seine Souveränität auch im unaufgebbaren Kern zu zerreiben“<sup>10)</sup>.

Die Schlußfolgerung aus dieser Analyse ist, daß Erwartungen an staatliches Handeln zurückgestutzt und im politischen System Mechanismen der stärkeren Selektion für staatliche Handlungsaufträge entwickelt werden müssen, um eben diese Kernsouveränität wiederherzustellen und zu schützen, die in der Rolle des Staates als Rechts- und Friedensgarant gesehen wird. Das Motiv des schwachen und überlasteten Staates wurde – jenseits der Theorie des „Sicherheitsstaates“ – erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre weithin akzeptiert und zum Ausgangspunkt staatstheoretischer Überlegungen. In dieser Situation ging die Theorie Luhmanns noch einen entscheidenden Schritt weiter und konstatierte, daß in modernen Gesellschaften der Souveränitätsgedanke überhaupt obsolet geworden sei.

#### 2. Funktionale Systemtheorie und reflexive Steuerungstheorie

Die klassische Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft sowie die Vorstellung des Staates als letzter und höchster Problemlösungsinstanz entbehre ohnehin, so Luhmann, der realen Grundlage<sup>11)</sup>. Sie widerspreche dem zentralen Entwicklungsgesetz moderner Gesellschaften – dem der funktionalen Differenzierung. Der Staat steht demnach nicht außerhalb der Gesellschaft; das politische System ist ein gesellschaftliches Teilsystem unter vielen anderen, wie Wissenschaft, Wirtschaft, Bildungssystem usw. Eine solche Gesellschaft ist „ohne Spitze und Zentrum“, schärfer noch formu-

<sup>7)</sup> Die damit verbundenen staatstheoretischen Probleme werden in Großbritannien gegenwärtig breit diskutiert und haben mittlerweile selbst Eingang in die Einführungsbücher zur Politischen Wissenschaft gefunden; vgl. z. B. M. Beloff/G. Peale, *The Government of the United Kingdom. Political Authority in a Changing Society*, New York 1980, S. 310 ff.

<sup>8)</sup> Vgl. M. J. Crozier/S. P. Huntington/J. Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York 1975.

<sup>9)</sup> Vgl. K. Eichenberger, *Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben*, in: W. Hennis/P. Graf Kielmansegg/U. Matz (Hrsg.), *Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematik*, Band 1, Stuttgart 1977, S. 104.

<sup>10)</sup> K. Eichenberger, ebd., S. 108; vgl. auch U. Matz, *Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen*, in: ebd., S. 82 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. N. Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München-Wien 1981; ders., *Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme*, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 15/1984: Politische Theoriengeschichte. Probleme einer Teildisziplin der Politischen Wissenschaft*, S. 99–125; ders., *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?*, Opladen 1988.



liert: „Man kann eine funktional differenzierte Gesellschaft nicht auf Politik zentrieren, ohne sie zu zerstören.“<sup>12)</sup> Die Begrenzung der Politik kommt darin zum Ausdruck, daß Politik — um zu gewährleisten, daß die betroffenen, „kollektiv verbindlichen“ Entscheidungen auch bei den Adressaten Wirkung zeitigen — sich der Kommunikationsmedien Recht und Geld bedienen muß, die aber den eigentlichen Wirkungszusammenhängen, auf die sie sich beziehen, nur äußerlich bleiben<sup>13)</sup>. Insbesondere durch seine wohlfahrtsstaatliche Aufgabenerweiterung gerate der Staat in Bereiche, „in denen bindendes Entscheiden über Recht und Geld nur in völlig ungesicherten Kausalzusammenhängen wirkt“<sup>14)</sup>. Die Grenzen des politischen und bürokratischen Zugriffs vermittelt Recht und Geld liegen vor allem dort, wo die Aufgabenerfüllung eine Kooperation der betroffenen Personen voraussetzt: im Bildungswesen, im medizinischen System usw. Diese Aufgabenbereiche erfordern Verhaltensweisen wie Engagement und Interaktionsfähigkeit, die sich nicht durch Recht und Geld allein verlässlich herstellen lassen.

Diese Überlegungen Luhmanns sind nicht, wie die der neomarxistischen Diskussion, auf das Verhältnis von Politik und Ökonomie beschränkt. Das ist ein analytischer Vorteil. An die Stelle der ökonomistischen Reduktion von Politik oder der Vorstellung ihrer Allfähigkeit tritt aber nunmehr eine Null-Lösung von Politik; die Gesellschaft wird als Ensemble teilautonomer Systeme aufgefaßt, die von keinen übergreifenden Funktionsimperativen mehr koordiniert sind und nunmehr an der Perfektionierung ihrer je spezifischen Systemfunktion arbeiten. Das Konzept funktionaler Dominanzen, das Luhmann selbst in früheren Werken noch einzelnen Teilsystemen — wie Religion, Wirtschaft und Politik — für bestimmte historische Epochen beimaß, ist aufgegeben. Der Problembezug, an dem diese Theorie zuerst entwickelt wurde, ist die „Wohlfahrtspolitik“<sup>15)</sup>. Später wurde sie im Hinblick auf Umweltpolitik weitergeführt<sup>16)</sup>. Luhmann verweist jedoch darauf, daß die Ausdifferenzierung eines politischen Teilsystems und damit die „Entzauberung des Staates“<sup>17)</sup> bereits in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts ihren Anfang nahm.

Die Theorie vom „Absterben des Staates“ in der Moderne ist das deduktiv gewonnene Resultat aus systemtheoretischen Annahmen, insbesondere der

Theorie der Autopoiesis Luhmanns über die zunehmend selbstreferenzielle Entwicklung der gesellschaftlichen Teilsysteme. Gegen diese Theorie lassen sich gravierende Einwände vorbringen:

a) Empirisch bleibt unklar, welchen Grad an Autopoiesis — das heißt, welchen Grad der Befähigung zur Selbstregulierung, zum Handeln nach nur noch systemintern bestimmten Normen und Relevanzgesichtspunkten — die einzelnen Teilsysteme erreicht haben und wie sie jeweils abgegrenzt sind; das letztere bezieht sich auf die — von Luhmann gehene — zunehmende Disjunktion zwischen „Gesellschaft“ und „Nationalstaat“.

b) Die gegebenen Strukturen der Ausdifferenzierung werden normativ überhöht mit einem Modernisierungsbegriff, der „Entdifferenzierung“ pauschal als Rückschritt ansieht. Ich verweise demgegenüber auf Überlegungen Becks in der „Risikogesellschaft“<sup>18)</sup>, der in der Entdifferenzierung von Politik gerade eine Lösung der von ihm beschriebenen Problematik sieht.

c) Die Dynamik ökonomischer Prozesse wird in der Luhmannschen Systembeschreibung von „Wirtschaft“ systematisch verkannt<sup>19)</sup>.

d) Die unterstellte Hierarchielosigkeit im Verhältnis der Teilsysteme blendet Probleme gesellschaftlicher Macht aus, obgleich Luhmann sie an anderer Stelle durchaus sieht<sup>20)</sup>, und damit auch Probleme struktureller Privilegierung ökonomischer Funktionserfordernisse<sup>21)</sup>.

Diese Kritik trifft auch die Versuche, die von Luhmann-Schülern unternommen wurden, auf der Basis seiner Theorie doch zu Lösungen zu kommen, um dem gestiegenen gesellschaftlichen Steuerungsbedarf — z. B. im Bereich der Umweltpolitik — gerecht zu werden. Diese Versuche zielen auf eine Steigerung der „Reflexivität“ der Teilsysteme, die von Staatsseite durch dezentrale Kontextsteuerung vermittelt reflexiven Rechts unterstützt werden kann. Im Kern handelt es sich um die Idee der Verankerung eines Kant'schen Imperativs im Bewußtsein der Teilsysteme. Die Teilsysteme sollten in der Umwelt anderer Teilsysteme so agieren, daß sie für diese selbst „eine brauchbare Umwelt darstellen müssen“<sup>22)</sup>. Die Teilsysteme sollen im Bewußtsein

<sup>12)</sup> Ebd., S. 23.

<sup>13)</sup> Ähnlich lautete das Argument bei B. Blanke/U. Jürgens/H. Kastendiek (Anm. 2).

<sup>14)</sup> N. Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat (Anm. 11), S. 100.

<sup>15)</sup> Vgl. ebd.

<sup>16)</sup> Vgl. N. Luhmann, Ökologische Kommunikation (Anm. 11).

<sup>17)</sup> Vgl. H. Willke, Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein/Ts. 1983.

<sup>18)</sup> Vgl. U. Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt 1986.

<sup>19)</sup> Vgl. P. Nahamowitz, Autopoiesis oder ökonomischer Staatsinterventionismus?, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 9 (1988) 1, S. 36–73.

<sup>20)</sup> Vgl. N. Luhmann, Macht, Stuttgart 1988?

<sup>21)</sup> Vgl. I. Maus, Verrechtlichung, Entrechtlichung und der Funktionswechsel von Institutionen, in: G. Göhler (Hrsg.), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen: Forschungsstand — Probleme — Perspektiven, Opladen 1987, S. 132–172.

<sup>22)</sup> G. Teubner/H. Willke, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 5 (1984) 1, S. 14.



der Rückwirkung ihres Handelns auf andere Teilsysteme und insofern „reflexiv“ entscheiden. Die Leistungssteigerung der Teilsysteme durch Spezialisierung darf nicht voll ausgefahren, nicht maximiert werden, weil „diese ‚Rücksichtslosigkeit‘ jedes einzelne Teil zur bedrohlichen Umwelt jedes anderen Teils machte“<sup>23)</sup>. Dezentrale Kontextsteuerung soll die Autonomie der Teilsysteme nicht verletzen und zugleich die Intelligenz autonomer Selbststeuerung nutzen. Reflexives Recht stellt auf eine „regulierte Autonomie“ der Teilsystemprozesse ab; es fördert selbstregulierende, lernende Sozialsysteme, stellt integrative Mechanismen für Verfahren und Organisation innerhalb der betroffenen Teilsysteme bereit und reguliert Verhandlungssysteme zur dezentralen Bewältigung von Interdependenzproblemen zwischen Teilsystemen<sup>24)</sup>.

Die Luhmannsche Theorie des „Absterbens des Staates“ hatte in den achtziger Jahren breite Wirkung; sie zeigte sich in der Deregulierungsdebatte der Ökosozialisten<sup>25)</sup> ebenso wie in staats- und verwaltungsrechtlichen Diskussionszusammenhängen<sup>26)</sup>.

### 3. Grenzerfahrungen und Auswege der institutionellen Reformen

Die deduktiv gewonnenen Begründungen dieser funktionalen Systemtheorie hätten wohl kaum Gehör gefunden, wären sie nicht unterfüttert mit induktiv gewonnenen Argumenten der empirischen Verwaltungswissenschaft und der Implementationsforschung zu den institutionellen Voraussetzungen für eine Rationalisierung und Leistungsverstärkung staatlicher Politik. Das Scheitern der politischen Planungsdiskussion, die Entdeckung des „Interesses des Staates an sich selbst“ sowie der „Politikverflechtung“ bilden hier wichtige Marksteine eines Lernprozesses:

a) Die „Planungseuphorie“, so Scharpf resümierend, sei gescheitert an der Überschätzung der Einsatzmöglichkeiten mikroökonomischer Analyse- und Bewertungsverfahren, an der Unterschätzung von Entwicklungsbrüchen und Tendenzänderungen sowie an der Problematik der Konsensbeschaffung. Koordination und Steuerung unter den politischen Bedingungen der Bundesrepublik seien hier

<sup>23)</sup> Ebd.

<sup>24)</sup> Görlitz und Voigt verweisen darauf, daß das „Berliner Modell“ der Verhandlungen zwischen „Staat“ und Hausbesetzern unter den Reg. Bürgermeistern Vogel/Weizsäcker als Erfahrungshintergrund für die Entwicklung dieser Theorie reflexiven Rechts gedient hat; vgl. A. Görlitz/R. Voigt, Rechtspolitologie, Opladen 1985.

<sup>25)</sup> Vgl. G. Kirsch, Die Deregulierungsdebatte. Anmerkungen zu einem bornierten Streit, in: Th. Schmid (Hrsg.), Entstaatlichung: Neue Perspektiven auf das Gemeinwesen, Berlin 1988, S. 38–50.

<sup>26)</sup> Vgl. Th. Ellwein/J. J. Hesse/R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1987.

„grundsätzlich nur mit der Zustimmung oder wenigstens der stillschweigenden Duldung der Institutionen und Gruppen zu erlangen, deren Verhalten gesteuert werden soll“<sup>27)</sup>.

b) Die Entdeckung des „Interesses des Staates an sich selbst“<sup>28)</sup> verweist auf den Produktionsprozeß von Politik als Arbeitsprozeß mit abhängig Beschäftigten: Mitgliederinteressen und Organisationsziele können auseinanderfallen, Reformziele können durch gegenläufige Normen und informelle Strategien in den ausführenden Institutionen konterkariert werden.

c) Die „Politikverflechtungsfalle“ ist der Verweis auf die institutionelle Selbstblockierung von Politik in einer zwei oder mehr Politikebenen verbindenden Entscheidungsstruktur (etwa im Bund-Länder-Verhältnis). Unter diesen Bedingungen ergeben sich, so Scharpf, ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen und zugleich die Unfähigkeit aller Akteure, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern, zumal diese den unmittelbaren Interessen der beteiligten Fachpolitiker und ihnen nahestehender Interessenvertreter entgegenkommen.

### 4. Korporatismus als Lösung der Unregierbarkeitsproblematik

Angesichts der Probleme der Binnenrationalisierung von Politik richtete sich die Suche nach Spielräumen für die Reformpolitik auch hier auf die Möglichkeiten des erweiterten Staates. Mitte der siebziger Jahre gab es einen Paradigmenwechsel in der Untersuchung von Verbänden und Interessenorganisationen im politischen System: Anstelle der bis dahin dominierenden pluralismustheoretischen Perspektiven, die sich auf die Einflußrichtung von der Interessengruppe auf staatliches Handeln richtete, wurde von der aufkommenden Theorie des Neokorporatismus nun die umgekehrte Einflußrichtung hervorgehoben. Interessenorganisationen können danach durchaus ihre kurzfristigen, begrenzten Sonderinteressen zurückstellen, übergreifende langfristige Interessen aufnehmen und damit eine Rolle bei der Überwindung der Unregierbarkeit übernehmen<sup>29)</sup>. Korporatistische Strukturen bilden so eine Form gesellschaftlicher Steuerung neben anderen<sup>30)</sup>.

<sup>27)</sup> F. W. Scharpf, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, Wissenschaftszentrum Berlin (IIMV/dp 79–4), Berlin 1979, S. 3.

<sup>28)</sup> C. Offe, Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt 1975.

<sup>29)</sup> Vgl. P. C. Schmitter, Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis, in: U. von Alemann (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt 1981.

<sup>30)</sup> Vgl. W. Streeck/P. C. Schmitter, Gemeinschaft, Markt und Staat — und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregulierungen zur sozialen Ordnung, in: Journal für Sozialforschung, 25 (1985) 2.



Während Schmitter vor allem die intraorganisatorischen Aspekte (Repräsentationsmonopol, faktischer Mitgliedszwang usw.) betont, die als Organisationsleistung von den korporatistischen Strukturen eingebracht werden können, betont Lehbruch den interorganisatorischen Koordinationsaspekt. Neokorporatismus wird von ihm daher als Netzwerk für gesamtwirtschaftliche Interessenabstimmung gesehen, „die auf konsensuelle Internalisierung der Kosten von Interessenpolitik gerichtet sein

müßte“<sup>31</sup>). Nach Lehbruch müßten sich die Politikergebnisse korporatistischer Systeme von denen pluralistischer Systeme darin unterscheiden, daß sie die Interessen Dritter signifikant weniger verletzen. Der intensive Netzwerkcharakter der bundesdeutschen Politik hat, so stellt Katzenstein in seinen vergleichenden Untersuchungen fest, in der Bundesrepublik eine überdurchschnittlich erfolgreiche Bewältigung der Anpassungsprobleme seit Mitte der siebziger Jahre zur Folge gehabt<sup>32</sup>).

#### IV. „Bringing the State back in“ und „Bringing People Back into the State“

Diese beiden programmatischen Titelformulierungen entstammen der gegenwärtigen amerikanischen Staatsdiskussion. Die erste ist ein Buchtitel der „Return to the State“-Bewegung. Die ihr anhängenden Autoren erheben gegen die Neomarxisten, aber vor allem auch gegen den Mainstream der amerikanischen Politikwissenschaft von Pluralismus- und Neopluralismus- sowie Systemtheoretikern den Vorwurf, sie hätten allesamt den Staat als analytische Kategorie und unabhängige Erklärungsvariable für Politikprozesse vernachlässigt<sup>33</sup>). Die Position des „Return to the State“ läßt sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

a) Staatliches Handeln ist keine abgeleitete Einflußgröße aus gesellschaftlichen Einflußfaktoren; in vielen Erklärungszusammenhängen bilden Struktur- und Prozeßkategorien staatlichen Handelns die wichtigste erklärende Variable.

b) Eigenständigkeit staatlichen Handelns bedeutet nicht automatisch auch höhere Rationalität; aber der Verweis auf übergreifende Interessen und Gemeinwohl seitens staatlicher Handlungsträger kann auch nicht nur als Ideologie und Verschleierungstaktik angesehen werden, wie es von pluralistischer Seite in der Regel geschieht.

c) Metatheorien, aus denen sich ein a priori-Vorrang bestimmter Erklärungsfaktoren, etwa der Industrialisierung oder der Klassenbeziehungen ergeben, führen – so Skocpol – notwendig in die Sackgasse<sup>34</sup>).

Der Versuch einer Revitalisierung des Staatsbegriffs muß vor dem Hintergrund der besonderen amerikanischen Situation, vor allem in den achtziger Jahren, gesehen werden. In Amerika hat sich ein Staats- oder Gemeinwohlbegriff nicht herausbilden können. Reagans Programm des – in seinen eigenen Worten – „getting government off the back of the people“ hat zu einer weiteren Schwächung der Position und des Selbstbewußtseins staatlicher Akteure geführt. Das Interesse von Skocpol und anderen bezieht sich daher auf die Bedingungen der Möglichkeit von „state building“, der Ausbildung von Staatlichkeit, des staatlichen Verantwortungs- und Gemeinwohlbewußtseins. Sie versuchen in ihren Studien zu zeigen, daß dieses in anderen Ländern existiert und auch phasenweise im eigenen Lande. In diesem Sinne ist ihr Theorieprogramm auch ein Stück normatives Programm: die Herausbildung einer autonomen, weberianisch-rational handelnden Staatsorganisation in den USA, um den drängenden Problemen der amerikanischen Gesellschaft gerecht zu werden<sup>35</sup>).

<sup>31</sup>) G. Lehbruch, Der Neokorporatismus der Bundesrepublik im internationalen Vergleich und die „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“, in: G. Gäfgen (Hrsg.), Neokorporatismus und Gesundheitswesen, Baden-Baden 1988, S. 17.

<sup>32</sup>) Vgl. P. J. Katzenstein, Small States in World Markets, Industrial Policy in Europe, Ithaca-London 1985.

<sup>33</sup>) Gegen diesen Vorwurf setzt sich G. A. Almond im September-Heft 1988 der American Political Science Review heftig zur Wehr.

<sup>34</sup>) Vgl. T. Skocpol, Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in: P. B. Evans/D. Rueschmeyer/T. Skocpol (Eds.), Bringing the State Back In, Cambridge 1985, S. 10–12.

<sup>35</sup>) Vgl. A. Etzioni, An Immodest Agenda. Rebuilding America Before the Twenty-First Century, New York 1983.



## V. Einige Schlußfolgerungen

Im Hinblick auf die eingangs genannten zwei zentralen Fragestellungen jeder Staatstheorie — der Gestaltungskraft des Staates gegenüber der Gesellschaft und der Unabhängigkeit des Staates von bestimmten gesellschaftlichen Gruppen oder Klassen — hat es in der staatsrechtlichen Diskussion der Bundesrepublik im Betrachtungszeitraum eine bemerkenswerte Entwicklung gegeben. Die kritische Stoßrichtung, die in diesen Fragen lag, wurde selbst infragegestellt und umgewendet. Staatliche Gestaltungsmacht über die Gesellschaft? Eine unmoderne Vorstellung und gegen die historische Tendenz zunehmender Selbstregulierung gesellschaftlich gleichberechtigter Teilsysteme gerichtet. Unabhängigkeit des Staates gegenüber gesellschaftlichen Interessen? Dies wäre ineffizient, da nur im Rahmen korporatistischer Netzwerke politische Zielsetzungen in Handlungsverpflichtungen vor Ort umgesetzt werden können.

Gibt es einen Fortschritt in der staatsrechtlichen Diskussion und inwieweit spiegeln sich in ihr reale Veränderungsprozesse der Gesellschafts- und Staatswirklichkeit? Mitte der siebziger Jahre gab es, wie wir gesehen haben, eine Umbruchsituation, die Fronten und Themen vertauscht hat. Im Anschluß kam es zu einer gespenstischen Parallelität einerseits der Theorie des Sicherheitsstaates, andererseits der Theorie des Absterbens des Staates. Diese undiskutierte Parallelität beider sich widersprechender Theoriestränge verweist für mich auf einen schlechten Zustand der bundesdeutschen Staatstheorie. Von isolierten Positionen aus wird monologisiert. Die marxistische Staatstheorie befindet sich in einem Zustand der Stagnation; es fehlt hier eine kritische Bestandsaufnahme und Rechenschaftsablegung für die eigenen Abbrüche und weiterhin offenen Fragestellungen. Im Bereich institutionalistischer Theorien gibt es zwar diese Rechenschaftsablegung, aber es eröffnen sich noch wenig Perspektiven für einen neuen Ansatz. Der Systemfunktionalismus läuft mit seinen unrealistischen Annahmen zur Ökonomie und seiner formalen Evolutionstheorie weitgehend ins Leere, besitzt aber dennoch große Anziehungskraft. Durch die Netzwerke der Neokorporatismustheorie scheinen klassische Einfluß- und Erklärungsmuster durch.

Die Theorien der achtziger Jahre bieten fruchtbare Erklärungen für den Bereich der „kleinen Politik“, des sich Durchwurzelns im Alltag (muddling through), der institutionellen Selbstblockaden, Reformsperrn, der gesellschaftlichen Widerspenstigkeit gegenüber staatlichen Maßnahmen. Diese Phänomene und ihre Erklärung wurden von einer noch ganz im Zeichen der Metagroßtheorien in der Tradition eines Karl Marx oder eines Talcott Parsons stehenden Herangehensweise häufig übersehen und vernachlässigt. Handlungstheorien — sei es

mit institutionalistischer, sei es mit utilitaristischer Orientierung — erhalten in der Staatstheorie mit Recht einen größeren Raum. In den damit begründeten Ansätzen der Institutionentheorie und der Theorie strategischen Handelns, also auf der methodischen Ebene, ist wohl letztlich der wichtigste Lerneffekt und Fortschritt in der Entwicklung der Staatstheorie zu sehen.

Der „Staat“ als einheitlicher Adressat für Politikprozesse in einem gegebenen territorialen Raum und für ein klar definiertes Staatsvolk wird zunehmend fragwürdiger: Ausländerwahlrecht und die Verschiebung der Staatsfunktionen auf die EG-Ebene sind dafür aktuelle Beispiele. Gerade im Hinblick auf die Entwicklung der EG stellen sich Fragen der Institutionengestaltung und der demokratischen Legitimation von Politik mit besonderer Dringlichkeit. Die Perspektive des „Absterbens des Staates“ könnte normativ in dieser Hinsicht sogar einen spezifischen Sinn erhalten: Als Legitimation einer zunehmenden Diffusität staatlicher Verantwortung und vielfältiger Strategien der Problemverschiebung zwischen den Politikebenen.

Sind die eingangs angeführten zwei zentralen Problemstellungen einer Staatstheorie mit der Neudefinition und methodischen Orientierung damit überholt und überwunden? Ich denke, dies ist nicht der Fall. Von Ulrich Beck — also von außerhalb der politikwissenschaftlichen Staatsdiskussion — ist neuerdings noch einmal sehr nachdrücklich die Souveränitätsproblematik formuliert worden. Die Gestaltungsmacht über die Gesellschaft wandert, wie Beck in der „Risikogesellschaft“ feststellt, zunehmend aus dem Bereich der Politik in den der „Subpolitik“ — in Forschung, Technologie und Wirtschaft<sup>36</sup>). Hier finden, „entscheidungsvergeschlossen“, tiefgreifende gesellschaftsverändernde Entwicklungen ihren Ursprung. Die Politik wird in die Rolle der legitimatorischen Schirmherrschaft für Fremdentscheidungen gedrängt, die die Gesellschaft von Grund auf verändern. Die Wirtschaft, so Beck, ist für etwas unzuständig, das sie auslöst und die Politik für etwas zuständig, über das sie keine Kontrolle besitzt. Eben dies ist aber nichts Neues. Genau dies ist die Souveränitätsdefinition der liberalen Gesellschaft, und wenn auch die Risikogesellschaft andere Formen der Risiken hervorgebracht hat, die Beck untersucht, so steht sie doch vor dem gleichen Problem wie viele Reformbewegungen in der Vergangenheit: vor dem Problem der „property rights“ (um es neoklassisch auszudrücken) und der autonomen Handlungsmöglichkeiten der Politik.

Aus deutscher Perspektive laufen die Argumente der „Return to the State“-Bewegung häufig offene Türen ein, ist doch hier das Denken in der Staat-

<sup>36</sup>) Vgl. U. Beck (Anm. 18).



Gesellschaft-Dichotomie noch weitgehend ungebrochen. Eine Herausforderung bietet diese Theorie vor allem den Vertretern struktur-funktionalistischer und marxistischer Positionen. Skocpol hat ihnen mit ihrem Hinweis auf die „dead end of meta-theory“ den Fehdehandschuh hingeworfen, und er ist auch bereits aufgegriffen worden<sup>37)</sup>. Aber auch der eigene weberianische Ansatz steht unter Kritik, und dies führt mich zu der Forderung „bringing people back into the state“. Diese programmatische Überschrift bei M. Levi<sup>38)</sup> signalisiert die wohl

<sup>37)</sup> Vgl. E. W. Lehmann, *The Theory of the State Versus the State of Theory*, in: *American Sociological Review*, 53 (1988) 6, S. 807–823.

<sup>38)</sup> Vgl. M. Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkely 1988.

breiteste und wichtigste „Bewegung“ (nicht nur) in der neueren Staatstheorie. Die Plausibilität funktionalistischer Theorien — sei es in der Tradition eines Talcott Parsons oder Karl Marx — zerbröckelte im Verlauf der achtziger Jahre. Handlungstheorien — sei es mit institutionalistischer, sei es mit utilitaristischer Orientierung — befinden sich auf dem Vormarsch, auch in die Staatstheorie. Diese Verschiebung der methodologischen Grundorientierung dürfte die wichtigste Erkenntnis aus der Betrachtung der Entwicklungslinien der neueren Staatstheorien sein. Hier sehe ich am ehesten einen wissenschaftsimmanenten Lernprozeß, der, wie ich vermute, vor allem aus der Erfahrung mit empirischen Projekten resultiert.



# Die Politik des mittleren Weges

## Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

### I. Problemstellung: Die Politik des mittleren Weges

In Deutschland hat man vielfältige Erfahrungen mit politischen Kontinuitätsbrüchen: Zwischen 1918 und 1949 fanden nicht weniger als fünf drastische Regimewechsel statt. Die Transformation vom autoritären Regime des Wilhelminischen Kaiserreiches zur demokratischen Ordnung wurde noch während des Ersten Weltkrieges durch die faktische Anerkennung der Gewerkschaften in Gang gesetzt und mit der Gründung der Weimarer Republik abgeschlossen. Jedoch war der neuen politischen Ordnung nur eine kurze Lebensdauer beschieden. 1930 läuteten die Präsidialregime auf Notverordnungsbasis den Übergang von der Demokratie zum autoritären Staat ein. Der Machtwechsel von 1933 und der Aufstieg der NSDAP sowie die Entwicklung des „Führerstaates“<sup>1)</sup> markierten den Übergang zu einem totalitären Regime. Doch kaum zwölf Jahre später brach das „Dritte Reich“ unter dem Ansturm der Armeen der Alliierten zusammen. Seine Verwaltung wurde zunächst von den Besatzungsmächten übernommen, die in den Westzonen Deutschlands alsbald eine „Liberalisierungs-Diktatur“<sup>2)</sup> praktizierten. Diese schuf den Unterbau für die 1949 erfolgende Gründung der Bundesrepublik, der kurze Zeit später in Mitteldeutschland unter sowjetischer Oberherrschaft die Gründung der DDR folgte.

Die Regimewechsel gingen mit jeweils einem mehr oder minder drastischen Kurswechsel bei den Staatstätigkeiten einher. Der Übergang vom Wilhelminischen Kaiserreich zur Weimarer Demokratie beinhaltet nicht nur die Demokratisierung Deutschlands, sondern auch die Anerkennung der Gewerkschaften, die Institutionalisierung des Konfliktes zwischen Arbeit und Kapital und den Ausbau der Sozialpolitik<sup>3)</sup>. Mit dem Übergang zu den

Präsidialregimes der Weimarer Republik Anfang der dreißiger Jahre war eine Austeritätspolitik in der Sozial- und Wirtschaftspolitik verbunden. Noch krasser spiegelten sich Aufstieg und Niedergang des Nationalsozialismus in den Staatstätigkeiten wider: Hier kam es zu einer apokalyptischen Mischung aus Wohlfahrt, Vollbeschäftigung und Arbeitsplatzsicherheit für die „schaffenden Deutschen“ – so der nationalsozialistische Jargon –, von Integration einerseits und Exklusion von Gegnern andererseits, zu Reform und Repression, zur Rhetorik des Friedens und einer Realität der Kriegsvorbereitung, schließlich zur Verfolgung und Vernichtung derjenigen, die zu Feinden der neuen Ordnung erklärt wurden.

Ebenso fundamental waren dann auch die Differenzen zwischen der Staatstätigkeit im Nationalsozialismus und den Politiken nach 1945: Der Übergang vom Nationalsozialismus über die „Liberalisierungs-Diktatur“-Phase zur Bundesrepublik führte auch bei den Staatstätigkeiten zu mehr Normalität als je zuvor – relativ zu den anderen westlichen Industrieländern. An die Stelle des kriegerischen Expansionskurses in der Außenpolitik trat eine zurückhaltende, durch Integration in die militärischen und wirtschaftlichen Ordnungssysteme der westlichen Welt gezügelte und aller Großmachtsallüren abholde Politik. In außenwirtschaftlicher Hinsicht nahm man teil an der Herstellung und Entwicklung eines Weltmarktes. Innenpolitisch kümmerte man sich vor allem um die Wohlfahrt der Bürger und um die Förderung des Wirtschaftsaufbaus. Im Vergleich zur Zeit vor 1945 kam der zivile Teil der Staatstätigkeit sehr viel stärker zum Zuge. Führende Persönlichkeiten der NSDAP hatten sich noch damit gebrüstet, daß der Nationalsozialismus Kanonen statt Butter wählte<sup>4)</sup>. In der Bundesrepublik wurde anders entschieden: Hier finanzierte man zwar auch Kanonen und Butter, von letzterer aber zunehmend mehr<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Vgl. Norbert Frei, *Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945*, München 1987.

<sup>2)</sup> Vgl. Lutz Niethammer, *Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des Öffentlichen Dienstes*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 21 (1973), S. 177–188. Zur Frage der Kontinuität und Diskontinuität instruktiv: Rainer M. Lepsius, *Bundesrepublik Deutschland*, in: *Nachkriegsgesellschaften im historischen Vergleich*, München–Wien 1982, S. 33–40; Werner Conze/Rainer M. Lepsius (Hrsg.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1983.

<sup>3)</sup> Vgl. Werner Abelshausen (Hrsg.), *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat*, Wiesbaden–Stuttgart 1987.

<sup>4)</sup> Vgl. Richard J. Overy, *Hermann Göring. Machtgier und Eitelkeit*, München 1986, S. 12.

<sup>5)</sup> Vgl. Hans Keman, *Welfare and Warfare*, in: Francis G. Castles/Franz Lehner/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Managing Mixed Economies*, Berlin–New York 1987, S. 97–141.



Überragende Bedeutung haben die Unterschiede zwischen den politischen Ordnungen vor 1945 und denen nach 1945 bzw. 1949 in der Rechts- und Verfassungspolitik. Die Bundesrepublik ist ein liberal-demokratisch verfaßter Rechtsstaat mit ausgebauten Netzen der sozialen Sicherung; sie ist damit das Gegenstück zu dem totalitären Staat des Nationalsozialismus.

Der historische Vergleich verdeutlicht, wie gewaltig die Differenzen zwischen dem sind, was der Staat hier und heute tut, und dem, was er in Deutschland früher getan oder unterlassen hat. Und im internationalen Vergleich? Gibt es beim internationalen Vergleich auch nach 1945 bzw. nach 1949 bemerkenswerte Differenzen zwischen dem Tätigkeitsprofil des (bundes-)deutschen Staates und der Staatstätigkeit anderer westlicher Länder? Wenn ja, welcher Art sind die Besonderheiten der Staatstätigkeit der Bundesrepublik? Wie sind sie entstanden und welche Mechanismen trugen zu ihrer Aufrechterhaltung bei? Diese Fragen sollen im folgenden erörtert werden<sup>6)</sup>.

Man muß bei der Beantwortung dieser Fragen berücksichtigen, daß der fundamentale Kontinuitätsbruch von 1945 die Fortsetzung eines deutschen Sonderweges — im Sinne einer radikalen Abweichung von Durchschnittswerten oder anerkannten Normgrößen — verunmöglichte. Damit war auch der Handlungsspielraum für die Staatstätigkeiten umrissen: Sie konnten sich nach 1945 bzw. nach 1949 nicht mehr so dramatisch von den Staatstätigkeiten anderer westlicher Länder unterscheiden wie zuvor. An die Stelle grundsätzlicher Unterschiede beispielsweise zwischen dem nationalsozialistischen „Behemoth“<sup>7)</sup> und den angloamerikanischen Demokratien traten nunmehr graduelle Differenzen — und zwar innerhalb des Rahmens der „bürgerlichen Lebensform des Westens“<sup>8)</sup>, die jetzt auch in der Bundesrepublik eingezogen war, und nicht außerhalb desselben.

<sup>6)</sup> Dies war auch die gemeinsame Fragestellung für ein international besetztes Forschungsprojekt, bei dem die Frage der länderspezifischen Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Innenpolitik in sieben Teilprojekten von Länderexperten untersucht wurden. Die untersuchten Länder sind: Australien (Projektbearbeiter: F. G. Castles), Großbritannien (P. Dunleavy), Japan (T. J. Pempel), Israel (M. Shalev), Niederlande und Schweden (G. Thørborn), die USA (T. Skocpol und E. Amenta) sowie die Bundesrepublik Deutschland (hierfür war der Verfasser dieses Artikels zuständig). Der Abschlußbericht dieses Projektes ist mittlerweile zugänglich in Francis G. Castles (Hrsg.), *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge 1989.

<sup>7)</sup> Mit dem Namen dieses biblischen Ungeheuers wurde eine einflußreiche Studie über den Nationalsozialismus betitelt: Franz Neumann, *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus*, Frankfurt 1977.

<sup>8)</sup> Richard Löwenthal, Bonn und Weimar — Zwei deutsche Demokratien. Zum 30. Geburtstag der Bundesrepublik Deutschland, in: ders., *Gesellschaftswandel und Kulturkrise. Zukunftsprobleme der westlichen Demokratien*, Frankfurt 1977, S. 274.

Welches sind die Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik — innerhalb dieser Lebensform und im Vergleich zu allen anderen westlichen Demokratien? Die Antwort lautet: Kennzeichnend für die Staatstätigkeit in der Bundesrepublik ist eine besondere Mischung aus drei unterschiedlichen Traditionen von Regierungspraxis und Regierungsphilosophie — bei ihr laufen wirtschaftsliberale, konservativ-reformerische und demokratisch-sozialistische Traditionen zusammen. Man kann diese Mischung aus Politiktraditionen und Regierungsphilosophien abkürzend als die Politik des mittleren Weges bezeichnen. Es ist ein mittlerer Weg, ein dritter Weg zwischen dem skandinavischen Wohlfahrtskapitalismus (der auf der politischen Grundlage einer dominanten Sozialdemokratie gebaut ist) und dem amerikanischen marktorientierten Kapitalismus (der politisch auf der Vorherrschaft von nichtsozialistischen Kräften errichtet ist).

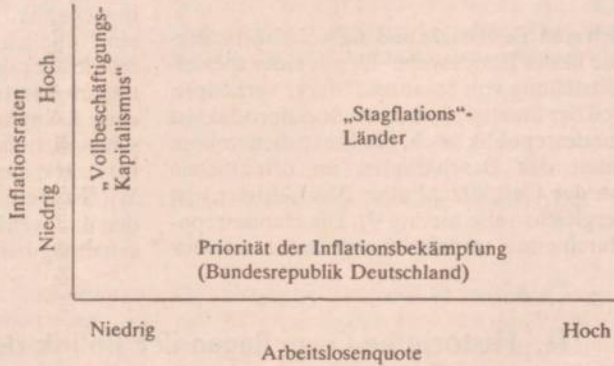
Die Politik des mittleren Weges der Bundesrepublik manifestiert sich in einer eigentümlichen Kombination von Reaktionsweisen auf klassische Politik-Dilemmas, wie z. B. das Vollbeschäftigungs-Inflations-Dilemma und der Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Effizienz; sie beinhaltet ferner eine besondere Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt, bei dem das Modell eines transferintensiven Interventionsstaates gewählt wird (vgl. die Übersicht). Bei der Konfrontation mit dem Vollbeschäftigungs-Inflations-Zielkonflikt läuft die Politik des mittleren Weges auf den Primat der Preisstabilitätspolitik hinaus. Das unterscheidet die Bundesrepublik markant von dem Vollbeschäftigungsmodell schwedischer Art, und ebenso groß ist die Differenz zu den Volkswirtschaften, die sich auf dem Stagflationspfad (Stagnation und Inflation) bewegen (vgl. Übersicht über die Besonderheiten der Staatstätigkeit der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, S. 25).

Die Bundesrepublik verfolgt in der Wirtschaftspolitik eine ausgeprägte Preisstabilitätsorientierung; sie hat damit eine Wahl getroffen, die man normalerweise eher politisch rechts als links stehenden Regierungsparteien zuschreiben würde. Interessanterweise wurde die Wahl der Preisstabilitätspolitik jedoch kombiniert mit einer — für Rechtsparteien untypischen — wohlfahrtsstaatlichen Regierungspraxis und Regierungsphilosophie: Man verknüpfte die liberale Linie mit einem sehr hohen Maß an sozialer Protektion. Ferner nimmt die Bundesrepublik auch beim Zielkonflikt zwischen gesamtwirtschaftlicher Effizienz und sozialer Gleichheit eine eigentümliche Position ein: Sie verbindet Effizienz- und Gleichheitsgesichtspunkte auf einem sozial-

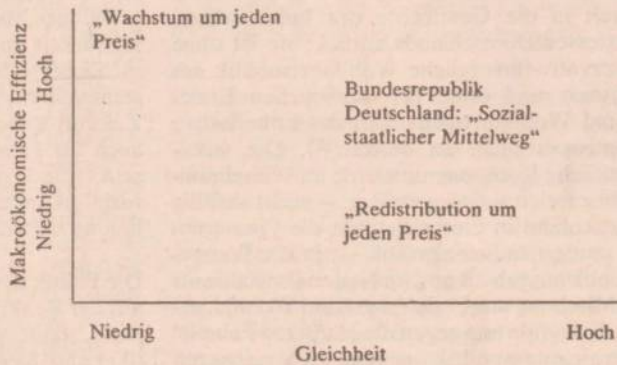


## Besonderheiten der Staatstätigkeit der Bundesrepublik im internationalen Vergleich

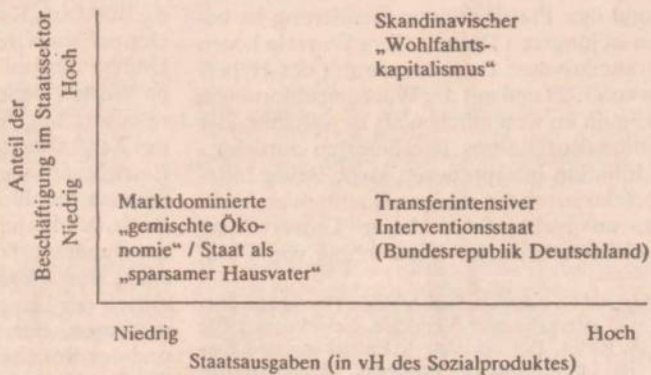
Handhabung des  
Arbeitslosigkeits-  
Inflations-Dilemmas



Handhabung des  
Zielkonflikts  
zwischen Effizienz  
und Gleichheit



Arbeitsteilung zwischen  
Staat und Markt





staatlichen Mittelweg<sup>9)</sup>. Damit unterscheidet sie sich markant von Ländern wie z. B. Japan und den sich neu industrialisierenden Staaten, in denen Wachstum um jeden Preis gefördert wird. Ebenso markant sind die Unterschiede gegenüber Ländern, in denen Umverteilung um jeden Preis praktiziert wird, wie z. B. in Kuba nach der Revolution von 1960, in der DDR vor allem in den fünfziger Jahren und in der Sowjetunion der zwanziger und dreißiger Jahre.

Schließlich sind die liberale und die wohlfahrtsstaatliche Linie in der Bundesrepublik mit einer speziellen Arbeitsteilung von Staat und Markt verknüpft: Der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt ist in der Bundesrepublik hoch, die Staatsdienerquote (der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Gesamtzahl aller Beschäftigten) ist jedoch vergleichsweise niedrig<sup>10)</sup>. Die Bundesrepublik ist durch einen transferintensiven Staatssektor

gekennzeichnet. Der Konsum — so könnte man vergrößernd sagen — ist zu einem erheblichen Grad sozialisiert, der Arbeitsmarkt und die Produktion jedoch sind in hohem Maße marktwirtschaftlich organisiert, wengleich durch vielfältige sozialpolitische Polster gefedert.

Die Politik des mittleren Weges kennzeichnet also die Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik. Kein anderes Land auf der Welt hat eine ähnlich markante Kombination aus wirtschaftsliberalen Elementen (für die die preisstabilitätsorientierte Politik steht) und wohlfahrtsstaatlichen Komponenten (für sie steht die Balance zwischen wirtschaftlicher Effizienz und sozialer Gleichheit sowie die Transferintensität des Staatssektors). Wie ist diese Politik des mittleren Weges entstanden und welche Faktoren haben zu ihrer Aufrechterhaltung beigetragen?

## II. Historische Grundlagen der Politik des mittleren Weges

Die Politik des mittleren Weges hat drei historische Wurzeln: Ihre wohlfahrtsstaatliche Komponente reicht weit in die Geschichte des Industrialisierungsprozesses Deutschlands zurück; sie ist ohne die konservativ-fürsorgliche Wohlfahrtspolitik des Absolutismus und ohne den christlichen Erziehungs- und Wohlfahrtsgedanken des lutherischen Protestantismus nicht zu denken<sup>11)</sup>. Die wohlfahrtsstaatliche Komponente wurde im Wilhelminischen Kaiserreich weiter gepflegt — nicht zufällig war Deutschland in dieser Periode die Pioniernation der modernen Sozialpolitik —, in der Weimarer Republik ausgebaut und im Nationalsozialismus zu einer Mischung aus Erziehungs- und Wohlfahrtsdiktatur, Kriegführung gegen die „äußeren Feinde“ und Vernichtungspolitik gegen zum „inneren Feind“ erklärte Gruppen verdichtet.

Die liberale Komponente der Politik des mittleren Weges und ihre Preisstabilitätsorientierung im besonderen ist jüngerer Datums. Ihre Wurzeln liegen in den traumatischen Erfahrungen mit der Hyperinflation von 1923 und mit der Währungsreform von 1948, die man im wesentlichen als Bewältigung der vom Nationalsozialismus überlieferten zurückgestauten Inflation interpretieren muß. Beide Inflationen produzierten ein riesiges Quantum an Unsicherheit, an nichtvorhersehbarer Umverteilung und an nicht-antizipierter Vernichtung von Geld-

vermögensbeständen vor allem bei Kleinsparern und Gläubigern. Hyperinflationen produzieren ein gewaltiges Maß an Unsicherheit, an Nicht-Vorhersehbarkeit und damit auch ein großes Maß an tatsächlicher oder befürchteter Bedrohung von Existenzsicherheit; sie schädigen die Planbarkeit der Zukunft sowohl für die private Lebensführung als auch für gesamtwirtschaftliche Belange. Aus diesem Grunde gelten sie bei den meisten Bürgern als sozial-ökonomische Katastrophen, deren Wiederholung unbedingt zu verhindern ist.

Die Politik des mittleren Weges speist sich nicht nur aus der Reaktion auf sozial-ökonomische Katastrophen, sondern auch aus Lehren, die deutsche Politiker und die westlichen Besatzungsmächte aus politischen Katastrophen — wie dem Zusammenbruch der Weimarer Republik und der Praxis des Nationalsozialismus — zogen. Diese Lernprozesse sowie die mit dem „Kalten Krieg“ einhergehende Teilung Deutschlands resultierten in einem folgenreichen Umbau der politisch-institutionellen Bedingungen im Westen Deutschlands. Zu den für unser Thema relevantesten Veränderungen zählen: die Zähmung des Zentralstaates durch den Föderalismus und die Einrichtung von zwei „Kontra-Regierungen“<sup>12)</sup>, nämlich die Deutsche Bundesbank — ihr ist die Rolle des Hüters der Währung zugeordnet — und das Bundesverfassungsgericht als Hüter der Verfassung. Hinzu kam die Prägung des Parteiensystems mittels der Lizenzierung der Parteien der Christdemokraten, der Liberalen, der Sozialdemokraten und der Kommunisten. Zu erwähnen ist ferner die Strukturierung des Systems der Arbeitsbeziehungen, das nunmehr durch Einheitsgewerkschaften

<sup>9)</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Leverkusen 1988; Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München-Wien 1989.

<sup>10)</sup> Vgl. OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), OECD Economic Outlook, Historical Statistics 1960–1987, Paris 1989, S. 38.

<sup>11)</sup> Vgl. Hans Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, München 1986 (Erstveröffentlichung 1966).

<sup>12)</sup> Vgl. Rudolf Wildenmann, Die Rolle des Bundesverfassungsgerichtes und der Deutschen Bundesbank in der politischen Willensbildung, Stuttgart 1969.



und Industrieverbandsprinzip und nicht durch Richtungsgewerkschaften gekennzeichnet ist.

Die dominante Regierungsphilosophie in Deutschland trug immer schon etatistische Züge. Dem klassischen Wirtschaftsliberalismus gab sie wenig Raum; Fürsorge und Sozialprotektion jedoch zählten viel. In der Weimarer Republik und insbesondere in der Bundesrepublik wurde diese Politik unter dem Beifall des Wählerpublikums zum entwickelten Wohlfahrtsstaat ausgebaut. Diese Politik traf sich mit der großen Nachfrage der Wähler nach

Sicherheit, die ihrerseits als eine Reaktion auf die Hyperinflationen und auf die millionenfachen Schicksalsschläge während und nach dem Zweiten Weltkrieg gedeutet werden kann. Anfang der fünfziger Jahre war mehr als ein Drittel der Bevölkerung der Bundesrepublik von mindestens einem der großen Schicksalsschläge betroffen: Flucht, Vertreibung, Verlust der Wohnung, Ausbombung, lange Kriegsgefangenschaft, Tod oder Schwerverehrtheit des Familienvorstandes. Auf diesem Boden der Erfahrungen mit existentieller Unsicherheit basiert die Politik des mittleren Weges<sup>13)</sup>!

### III. Politik des mittleren Weges und der „Hüter der Währung“

Eine zentrale Agentur für die Politik des mittleren Weges ist die Bundesbank. Ihre Philosophie und Praxis sind auf die Sicherung der Währung zugeschnitten. Die Bundesbank definiert dieses Ziel konkret als Wahrung der Preisstabilität, notfalls unter Inkaufnahme von Wachstumsverlangsamung und Arbeitslosigkeit<sup>14)</sup>. Institutionell ermöglicht wird dieser Kurs durch die weitreichende Autonomie der Bundesbank gegenüber Parlament und Regierung; die Bundesbank ist zur Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung nur in dem Maße verpflichtet, in dem dies nicht ihrem ureigenen Ziel zuwiderläuft. Politisch wird dieser Kurs dadurch erleichtert, daß die Bundesbank bei der preisstabilitätsorientierten Politik auf die Zustimmung der Wählermehrheit insgesamt wie auch jeweils der Mehrheit der CDU/CSU-, der FDP- und der SPD-Wähler setzen kann. Man kann deshalb sagen: Die Preisstabilitäts-Komponente der Politik des mittleren Weges besitzt eine Massenbasis bei den Wählern, die über die Parteigrenzen und über die Grenzen zwischen sozialen Schichten hinausreicht. Es bestätigt sich auch hier der Lehrsatz, daß ein Land in der Regel die Zentralbank bekommt, die es verdient!

Der mögliche Zielkonflikt zwischen Preisstabilität und Arbeitslosigkeit wird von der Wählermehrheit zwar nicht gern gesehen, aber letztendlich akzeptiert. Für sie ist Preisstabilität Sicherheit. Vom hiermit verbundenen Arbeitslosigkeitsrisiko ist man in der Regel nicht direkt tangiert: Das Arbeitslosigkeitsrisiko betrifft bekanntlich nur etwa 20 bis 25 Prozent der Erwerbsbevölkerung<sup>15)</sup>.

Die Deutsche Bundesbank gilt auch im internationalen Vergleich zurecht als erfolgreiche Hüterin der Währung<sup>16)</sup>. Allerdings hat sie bei dieser Politik in zweifacher Weise leichteres Spiel gehabt als andere Notenbanken: Die Finanzpolitik der Bundesregierung war in der Regel eher zurückhaltend denn expansiv; entsprechend schwach waren die von der Finanzpolitik ausgehenden inflationstreibenden Impulse. Ähnliches muß man — Nuancen und Details ebenfalls beiseite gelassen — hinsichtlich der Verteilungskonflikte zwischen Arbeit und Kapital sagen. In der Regel beeinträchtigten die gewerkschaftliche Lohnpolitik und die von den Gewerkschaften mitgetragene Produktivitätssteigerung die Preisstabilitätspolitik nicht<sup>17)</sup>.

<sup>13)</sup> Vgl. Hans Braun, Das Streben nach „Sicherheit“ in den 50er Jahren. Soziale und politische Ursachen und Erscheinungsweisen, in: Archiv für Sozialgeschichte, 18 (1978), S. 279–306. Den großen Bedarf an Sicherheit betont — neben vielen anderen — ein vorzüglicher amerikanischer Kenner der bundesdeutschen Politik: Lewis J. Edinger, West German Politics, New York 1986, insbes. S. 318, 320, 322–323.

<sup>14)</sup> Auf Preisstabilität kommt es letztlich an. Das bedeutet nicht notwendigerweise die frontale Kollision der Bundesbankpolitik mit dem Ziel der Beschäftigungssicherung. Lange Zeit, insbesondere in den fünfziger und sechziger Jahren, erwies sich sogar die von der Bundesbank mitgetragene stabilitätsorientierte Unterbewertung der D-Mark als ein Politikinstrument, das den Zielkonflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität milderte. Vgl. hierzu neuerdings Heinz-Peter Spahn, Bundesbank und Wirtschaftskrise, Regensburg 1988. In Zeiten angebots- und nachfrageseitig bedingter Wirtschaftskrisen kommt es jedoch zum vollen Konflikt zwischen Preisstabilitätspolitik und Vollbeschäftigungs-

politik. Siehe hierzu Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt–New York 1987.

<sup>15)</sup> Vgl. Christoph F. Büchtemann, Der Arbeitslosigkeitsprozeß, in: Wolfgang Bonß/Rolf G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt 1984, S. 53–105.

<sup>16)</sup> Vgl. Rolf Caesar, Der Handlungsspielraum von Notenbanken, Baden-Baden 1981. In keinem anderen Land der Welt sind die jahresdurchschnittlichen Inflationsraten in der Periode zwischen 1950 und Ende der achtziger Jahre so niedrig wie in der Bundesrepublik Deutschland. Knapp hinter der Bundesrepublik folgt freilich die Schweiz und mit etwas größerem Abstand die USA. Aber diese beiden Preisstabilitäts-Länder haben — anders als die Bundesrepublik — nicht zugleich einen so hochentwickelten Wohlfahrtsstaat. Vgl. dazu ausführlicher Manfred G. Schmidt, Learning from Catastrophes. West Germany's Public Policy, in: F. G. Castles (Anm. 6), S. 56–99.

<sup>17)</sup> Gewichtige Ausnahmen von der Regel gab es Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre.



## IV. Vom Siebe-Effekt der föderalistischen Institutionen

Mit der Bundesbank und ihrer Geldpolitik kann man zu einem erheblichen Teil die relative Preisstabilität der Bundesrepublik erklären. Wie ist aber die spezifische Kombination von preisstabilitätsorientierter Politik einerseits und hochentwickelter sozialer Sicherung plausibel zu machen, die charakteristisch für die Bundesrepublik Deutschland ist? An dieser Stelle wird der Rückgriff auf den eigentümlichen Siebe-Effekt erforderlich, den der bundesdeutsche Föderalismus für die Staatstätigkeit hat, und ferner muß — was im nächsten Kapitel geschieht — der Parteienwettbewerb und die Machtverteilung in der Bundesrepublik zur Sprache kommen. Wie man aus den bahnbrechenden Analysen von Fritz Scharpf und Gerhard Lehbruch weiß<sup>18)</sup>, ist dem bundesdeutschen Föderalismus ein spezifischer Siebe-Effekt eigen. Mit Umverteilungspolitiken tun sich die bundesstaatlichen Institutionen schwer. Durchlässig sind sie jedoch für Maßnahmen, die nur ein Mehr oder Weniger einer gegebenen Größe, wie z. B. die Finanzierung einer staatlichen Aufgabe, beinhalten. Der Föderalismus der Bundesrepublik hat somit eine spezielle Steuerungsleistung hinsichtlich der Politik des mittleren Weges: Er ermöglicht die großzügige Finanzierung staatlicher Maßnahmen, insbesondere für sozialpolitische Zwecke — günstige wirtschaftliche Bedingungen und politischer Wille vorausgesetzt.

Zur Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen eignet sich der bundesrepublikanische Föderalismus bestens. Somit stützt er den wohlfahrtsstaatlichen Pfeiler der Politik des mittleren Weges. Er stützt aber auch die Preisstabilitätspolitik — und zwar indirekt, indem er sich als Hemmschuh für den Weg von der Massenarbeitslosigkeit, insbesondere von einer Arbeitslosigkeit konjunktureller und struktureller Art, zurück zur Vollbeschäftigung erweist. Hierfür sind asymmetrische Siebe-Effekte des Bundestaates verantwortlich: Eine beschäftigungsorientierte Finanz- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung wird durch ihn erschwert, aber andererseits legt der Bundesstaat der preisstabilitätsorientierten Geldpolitik nichts in den Weg. Der Föderalismus begünstigt folglich eine eindeutige Lösung des Zielkonfliktes zwischen Vollbeschäftigung und Inflation — zu Lasten der Beschäftigung.

Der tiefere Grund hierfür ist folgender: In der Finanzpolitik und mithin auch in der Beschäftigungspolitik legt der Föderalismus dem Zentralstaat Zügel an; in der Bundesrepublik sind sie besonders kräftig. Der Prozentsatz, den das Defizit im Haus-

halt des Zentralstaates ausmachen müßte, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage um einen Prozentpunkt zu erhöhen, ist in der Bundesrepublik mit rund sieben Prozent (1983) sehr hoch, und demnach mit viel mehr Konsensbildungskosten verbunden als in Ländern mit stärker zentralistischer Finanzpolitik<sup>19)</sup>.

Aber nicht nur volumenmäßige Hemmnisse stehen dem Zentralstaat bei einer vollbeschäftigungsorientierten Politik im Wege. Hinzu treten die Faktoren Zeit und Umverteilungsfähigkeit. Die Konsensbildung im Bundesstaat erfordert viel Zeit und sie setzt die weitgehende Ausklammerung von umverteilungshaltigen, in Besitzstände massiv eingreifenden Politiken voraus. Auch das verzögert die Reaktionsfähigkeit der von Bonn aus steuerbaren Konjunkturpolitik. Somit mangelt es an einer weiteren Voraussetzung für eine effektive beschäftigungsorientierte Finanzpolitik. Dies wiederum erleichtert die Einhaltung des Preisstabilitätszieles.

Darüber hinaus spielen auseinanderstrebende Eigeninteressen der öffentlichen Haushalte zum Vorteil der Politik des mittleren Weges eine Rolle<sup>20)</sup>. Der Versuch, aus der Arbeitslosigkeit rasch zur Vollbeschäftigung zurückzukehren, würde die beteiligten öffentlichen Haushalte mit unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Kombinationen konfrontieren. Die Kosten einer defizitfinanzierten Vollbeschäftigungspolitik beispielsweise hätte vor allem der Bund (und teilweise die Länder) zu tragen, während die Gemeinden und die Sozialversicherungskassen Nutznießer wären. Umgekehrt hat die Massenarbeitslosigkeit gewisse „Vorteile“ für manche öffentlichen Haushalte: Ein Teil der Kosten der Arbeitslosigkeit — beispielsweise die zunehmende Zahl von Sozialhilfefällen — kann vom Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit und vom Budget der Bundesregierung auf die Haushalte der Gemeinden abgewälzt werden.

Der systematische Punkt ist dabei folgender: Die Kosten-Nutzen-Verteilungen der öffentlichen Haushalte unterscheiden sich bei Veränderungen der Beschäftigungspolitik in erheblichem Ausmaß voneinander. Oftmals kommt es bei den einzelnen Haushalten zur Inkongruenz zwischen Kosten und Nutzen und deshalb auch zu Passivität gegenüber der hohen Arbeitslosigkeit, obwohl dies für das Staatsbudget insgesamt eine ungünstige Situation ist. Hier macht sich das Fehlen eines integrierten

<sup>18)</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus, Kronberg 1976; Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart u. a. 1976.

<sup>19)</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, Vom Fug und Unfug institutioneller Erklärung, in: Politische Vierteljahresschrift, 29 (1988), S. 275.

<sup>20)</sup> Vgl. Günther Schmid/Bernd Reissert/Gert Buche, Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin 1987.



Arbeitsmarktbudgets — mit dem man die *gesamten* haushaltspolitischen Kosten und Nutzen alternativer Beschäftigungspolitiken berechnen könnte — als Sperre gegen eine effiziente Vollbeschäftigungspolitik bemerkbar. Aber genau dies stützt seinerseits die Politik des mittleren Weges.

Mit anderen Worten: In den Institutionen und im politischen Prozeß der Bundesrepublik gibt es viel Unterstützung für eine rigorose Preisstabilitätspolitik, aber wenig Chancen für eine rigorose Vollbeschäftigungspolitik. Das führt zu weitreichenden Implikationen: Die Preisstabilitätspolitik der Bundesbank hat in der Finanzpolitik des Staates keinen ebenbürtigen Gegenspieler, der die Beschäftigungspolitik überzeugend vertreten könnte; damit besitzt auch die Lohnpolitik der Gewerk-

schaften keinen verlässlichen Partner für eine vollbeschäftigungsorientierte konzertierte Einkommens-, Geld-, und Finanzpolitik!

Der kleinste gemeinsame Nenner einer zwischen den Verbänden, der Regierung und der Notenbank abgestimmten Politik ist demnach die Preisstabilitätspolitik. Die Folge hiervon liegt auf der Hand: In Situationen, die durch Störungen der Nachfrage- und der Angebotsseite der Wirtschaft gekennzeichnet sind, wie z. B. in den siebziger Jahren, wird das Vollbeschäftigungs-Preisstabilitäts-Dilemma zu Gunsten der Preisstabilität und zu Lasten der Vollbeschäftigung gelöst<sup>21</sup>). Die politischen Institutionen präjudizieren dieses Ergebnis — weitgehend unabhängig von den jeweiligen parteipolitischen Machtverhältnissen.

## V. Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen, die Machtverteilung zwischen den Parteien und die Politik des mittleren Weges

In gewisser Weise ist die Politik des mittleren Weges überdeterminiert. Zusätzlich zu ihren historisch-ideologischen und institutionellen Bestimmungsfaktoren kommen die Machtverteilung zwischen den Parteien und die parteipolitische Färbung der Bundesregierungen ins Spiel. In beiden Dimensionen behalten die Parteien zur Rechten der SPD in der Regel die Oberhand. Die bundesdeutsche Sozialdemokratie ist — im internationalen Vergleich betrachtet — von erheblichem Gewicht: Sie gewinnt im Schnitt aller Bundestagswahlen rund 38 Prozent der Stimmen und Sitze; jedoch entfallen mehr als 55 Prozent der Stimmen und der Mandate auf die beiden wichtigsten Parteiformationen zur Rechten der SPD: die CDU/CSU und die FDP. Eine besondere Rolle kommt dabei der zahlenmäßig kleinen — aber strategisch ungewöhnlich gut platzierten — FDP zu: Bei der Regierungsbildung hatte sie häufig die Funktion des Züngleins an der Waage. Hier liegt einer der wichtigsten Gründe für die außerordentlich lange Regierungsbeteiligung der FDP.

Die häufige Regierungsbeteiligung der Liberalen hat ihrerseits direkte Folgen für das Tun oder Lassen der Bundesregierungen. Die Präsenz der FDP in der Regierung zähmt den Populismus und die Sozialstaatlichkeit der beiden großen Parteien; sie zwingt zu einer gemäßigteren Politik bei der Ausgaben- wie bei der Beschäftigungspolitik als sonst zu erwarten wäre. Auch hiermit sind die Weichen für politische Maßnahmen gestellt, die mit dem Ziel der Preisstabilität kompatibel sind und die sich

nicht für ein Primat der Vollbeschäftigungspolitik eignen.

Andererseits haben die Koalitionen aus FDP und CDU/CSU oder SPD ein charakteristisches Profil gemeinsam: Sie kommen als Koalitionen dem Typus der „Allerweltsorganisationen“ relativ nahe<sup>22</sup>). Deshalb sind sie für den Anreiz empfänglich, im Hinblick auf Wohlstandssicherung und Wachstumsvorsorge eine nicht-partikularistische Politik mitzutragen und diese mittels umfangreicher sozialpolitischer Maßnahmen zu flankieren. Folglich stärken der Parteienwettbewerb und die Konsensbildung in den Koalitionsregierungen der Bundesrepublik die Politik des mittleren Weges: Die beschäftigungspolitische Komponente wird am kurzen Zügel geführt. Das trägt zu einer eindeutigen Lösung des Zielkonfliktes zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität bei — im Zweifelsfall gewinnt die Preisstabilität. Andererseits läßt die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung Handlungsräume für Staats-

<sup>22</sup>) Vgl. deren Charakterisierung bei Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift, 6 (1965), S. 20—41, wo es auf die Volksparteien der rechten und der linken Mitte bezogen wurde („Allerweltsparteien“ im Sinne von Parteien, die — im Unterschied zu den älteren Massenintegrationsparteien mit ihrer weltanschaulichen oder religiösen Basis — annähernd deckungsgleich, primär am Wahlerfolg orientiert und ideologisch eher konturlos sind). Kirchheimers Analyse ist umstritten und ich habe an anderer Stelle einige Mängel und Korrekturmöglichkeiten diskutiert: Manfred G. Schmidt, Allerweltsparteien in Westeuropa?, in: Leviathan, 13 (1985), S. 376—397. Im Text wird das Konzept der „Allerweltsorganisation“ wohlgekannt nicht für Parteien, sondern für die bundesdeutschen Koalitionsregierungen verwendet.

<sup>21</sup>) Vgl. F. W. Scharpf (Anm. 14).



ausgaben zum Zweck der sozialen Sicherung offen: Namentlich in Perioden längeranhaltenden Wirtschaftswachstums hat die FDP sich mit einer Sozialpolitik arrangiert, die größere und enghmaschigere Sicherungsnetze knüpfte, als es einer liberalen Partei lieb sein konnte. Hierdurch sicherte man jedoch letztlich eine tragende Säule der Politik des mittleren Weges: die der Balancierung von wirtschaftlicher Effizienz und sozialer Gleichheit.

Geschäftsgrundlage für die Einwilligung der Liberalen zum Staatsinterventionismus der großen Parteien ist freilich ein besonderer Wohlfahrts-

staats-Typus: einer, der seine Leistungen eher auf privater Basis betreibt und „nur“ die Finanzierung dem Staat überläßt. Im Ergebnis entsteht ein transferintensiver Sozialstaat, bei dem ein Großteil der sozialen Sicherung nicht durch staatliches Personal und ihre Güter- und Dienstleistungen (wie zum Beispiel im Rahmen eines staatlichen Gesundheitsdienstes), sondern auf der Basis von Übertragungen („Transfers“) an die Empfänger erbracht wird. Hiermit sind wir bei der — neben Preisstabilität und sozialer Protektion — dritten Spezialität der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik angelangt.

## VI. Leistungsvermögen und Defizite der Politik des mittleren Weges

Die Analyse der Politik des mittleren Weges in der Bundesrepublik gibt zu zwei Schlußfolgerungen hinsichtlich ihrer Verankerung und ihres Leistungsvermögens Anlaß<sup>23)</sup>. Die Politik des mittleren Weges ist fest verankert in den politisch-institutionellen Bedingungen der Bundesrepublik. Ferner kann sie sich auf eine bemerkenswert breite Anhängerschaft stützen. Im Unterschied zu den meisten anderen westlichen Ländern hat die Preisstabilität Vorrang nicht nur bei Unternehmen und den Besitzern mittlerer oder großer Vermögen, sondern auch bei der Masse der Wähler mit geringem Vermögen und bescheidenem Einkommen<sup>24)</sup>. Selbstverständlich gehören zu den Anhängern der Politik des mittleren Weges die „Gewinner“, die Nutznießer dieses Kurses. Zur Kerngruppe der „Gewinner“ zählen die große Mehrheit der Unternehmer und anderer Vermögensbesitzer; ferner ein ansehnlicher Teil der Beschäftigten, insbesondere der Arbeitnehmer aus dem primären Arbeitsmarkt; sodann Rentner, die auf ein Arbeitsleben von 35 bis 45 Jahren mit geringer oder fehlender Arbeitslosigkeit und mit überdurchschnittlich hohem Lohn- oder Gehalts-einkommen zurückblicken können. Besonders hervorzuheben ist, daß die Kerngruppe der „Ge-

winner“ jeweils zu den Kernbereichen der Wählerschaft der beiden großen Parteien und der FDP gehören. Auch von dieser Seite her ist die Politik des mittleren Weges abgesichert. Sie gerät nicht zwischen die Mühlen des Parteienwettbewerbs!

Wo es „Gewinner“ gibt, gibt es „Verlierer“. Auch die Politik des mittleren Weges kommt nicht ohne „Verlierer“ aus. Zu ihnen zählen vor allem die Arbeitslosen, insbesondere Personen mit häufiger Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslose; ferner Gruppen mit relativ kurzen Berufskarrieren und mit geringem oder unterdurchschnittlichem Lohn- und Gehaltseinkommen. Nicht zu vergessen sind die „Post-Materialisten“, der Teil der Wählerschaft, der Werte wie Selbstverwirklichung, Teilhabe und Umweltschutz wesentlich höher einstuft als traditionelle Pflicht- und Akzeptanzwerte. Doch ist zum Verständnis der politischen Geschichte der Bundesrepublik wichtig, daß auch die „Verlierer“ in der Regel die Chance haben, von den sozialen Sicherungsnetzen zumindest zeitweise aufgefangen zu werden.

Was die Problemlösungsfähigkeit der Politik des mittleren Weges angeht, so fällt zunächst dies auf: Viele Probleme, die im Urteil der Wählermehrheit von fundamentaler Bedeutung sind — nämlich Sicherheitsprobleme — werden recht erfolgreich bewältigt. Die Stillung des Sicherheitsbedarfs schafft die entscheidende Legitimation. Zweifellos werden hierfür auch Grundlagen für vieles andere gelegt: namentlich Grundlagen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung — abzüglich der Unterbeschäftigungsproblematik der siebziger und achtziger Jahre.

Andererseits hat die Politik des mittleren Weges auch Mängel. Sie ist insbesondere nicht eingestellt auf Probleme, die züiges Handeln und große Kurswechsel erfordern. Schwer tut sie sich bei der Bewältigung komplexer Probleme mit hohem Umverteilungsgehalt. Die Priorität der Preisstabilität und

<sup>23)</sup> Ausführlicher zu den hier vorgetragenen Aussagen: Peter J. Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia 1987; Manfred G. Schmidt, *Regierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Formierung, Zusammensetzung und Praxis der Bundesregierungen*, Fernuniversität Hagen 1989.

<sup>24)</sup> Politisch-ökonomische Analysen zum Zusammenhang von Regierungspopularität, Wahlausgaben und Wirtschaftslage weisen auf einen beachtlichen negativen Effekt von Inflationsraten hin: je höher die Inflationsrate, desto niedriger die Popularität und desto geringer die Wiederwahlchancen — unter sonst gleichen Bedingungen. Vgl. hierzu u. a. Paul Whiteley, *Inflation, Unemployment and Government Popularity — Dynamic Models for the United States, Britain and West Germany*, in: *Electoral Studies*, 3 (1984), S. 3—24, sowie neuerdings Helmut Norpoth/Christian Goergen, *Economic Performance, Government Turnover and Political Support in the Federal Republic*, Beitrag für die Konferenz „Election Outcomes and Policy Choices“, Universität zu Köln, 28.—30. September 1989.



die institutionellen Fesseln der Finanzpolitik des Bundes verengen darüber hinaus den kurzfristigen Manövrierraum der Bundesregierung beträchtlich. Überdies geht von der Prämierung der Preisstabilitäts-Politik ein — nicht selten suboptimaler — dämpfender Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik und in den wichtigen Handelspartnernationen aus. Die hierdurch verursachten Wohlstandsverluste erschweren ihrerseits die Konsensbildung in der Innenpolitik und in außenpolitischen Verhandlungen mit den westlichen Partnerstaaten.

Für große Veränderungen und kühne Kurswechsel eignet sich die Politik des mittleren Weges in der Bundesrepublik nicht. Sie vermindert sogar die Wahrscheinlichkeit solcher Wenden. Das hat Folgen: Größere politische Wenden sind hierzulande die Ausnahme und nicht die Regel. Grundlegende Reformen nach links oder nach rechts laufen alsbald an großen Hindernissen auf. Das mußten zu ihrem Leidwesen nicht nur die SPD nach 1969, sondern auch die christdemokratischen Parteien und die FDP nach 1982 erfahren.

Kurzfristig machbar sind jedoch kleinere Kursänderungen. Auch das sollte angemessen gewürdigt werden. Kleine Kursänderungen machen sich zunächst kaum bemerkbar; auf lange Frist sieht das jedoch anders aus. (Da kann schon eine Kursänderung um

drei Grad bei längerer Seefahrt zu einer drastischen Abweichung von der alten Fahrtroute führen!) Behält man solche Kursänderungen bei — was in der Bundesrepublik häufig der Fall ist — dann kann die langfristige Fähigkeit zur Politikänderung weit größer sein als die anderer Länder, bei denen kurzfristig große Wenden der einen Regierung durch ebenso abrupte Kehrtwendungen der Nachfolgeregierung neutralisiert werden.

Insoweit kann man sagen: Um die kurz- oder mittelfristige „Wendefähigkeit“ der Bundesrepublik ist es nicht gut bestellt. Die Zeiger der Politik des mittleren Weges stehen auf längerfristige Stabilität und Vorhersehbarkeit. Diese Stabilität kann Probleme bei der Konsensbildung und bei der politischen Einbindung von stark abweichenden politischen Gruppen erzeugen, aber auch bei gesellschaftlichen Fragen, die schnelles, zupackendes und koordiniertes Eingreifen erfordern. Andererseits hat die Bundesrepublik eine beachtliche Fähigkeit zum langfristigen, allmählich voranschreitenden „stillen Politikwandel“ und auf dieser Basis auch eine beträchtliche Fähigkeit zur Berücksichtigung neuer Forderungen, Themen und Lösungsmöglichkeiten. Das ist von erheblichem Vorteil für die Wahrung langfristiger politischer Stabilität, aber auch für die Bewältigung derjenigen gesellschaftlichen Probleme, deren Lösung besonders beharrliches Bohren dicker Bretter verlangt.



# Das Verfassungsprinzip der „Staatsfreiheit“

## I. Die Frage nach dem Wesen des Staates

Die Frage, wozu der Staat da ist, was er soll, muß oder darf, was besser nicht seines Amtes sei — sie bewegt seit alters her die politische Diskussion. Vor rund 200 Jahren verfaßte der junge Wilhelm von Humboldt seine „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen“, und sie können getrost als Vorläufer der „Perestroika“ gelten. 1984 sagte der mexikanische Nobelpreisträger Octavio Paz, als er den Friedenspreis des deutschen Buchhandels erhielt: „Der Staat ist die große Realität des 20. Jahrhunderts. Sein Schatten bedeckt den ganzen Planeten . . . Gleich, wie wir die moderne Bürokratie definieren, ist die Frage nach dem Wesen des Staates die Hauptfrage unserer Zeit.“

Die Frage nach dem Wesen des Staates ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Sie war, ist und wird immer eine Kernfrage der Politik sein. Trotzdem ist es der politischen Theorie in über zweitausendjährigem Bemühen nicht gelungen, eine allgemein anerkannte Abgrenzung der Rechte und Pflichten von Bürger und Staat zu finden. Sie kann auch nicht in einer allgemeinen Theorie gefunden werden. Zu verschieden sind die Ansprüche, die der Bürger seinem jeweiligen Staat gegenüber stellt, und zu sehr hängen die Möglichkeiten des Staates, Ansprüche zu erfüllen, von zeitbedingten Umständen ab. Eine zeit- und grenzenlose Definition staatlicher Aufgaben ist aber vor allem deshalb unmöglich, weil es hierbei letztlich nicht um reale Dinge geht, für die sich sachliche Kriterien finden ließen, sondern schlichtweg um Macht und Einfluß.

Weil Machtstreben und von partikularen Interessen geleitete Einflußnahmen Elemente staatlichen Handelns sind, bedeutet auch ein Kompetenzkatalog, wie ihn das Grundgesetz vor allem in den Artikeln 71 bis 76 enthält, keinen Schutz des Bürgers vor überbordender Staatstätigkeit. Das Problem sind ja nicht die Zuständigkeiten, wie sie auf dem Papier stehen. Entscheidend sind vielmehr der Geist und die Praxis, die die Wahrnehmung der beiderseitigen Rechte und Pflichten bestimmen. Die Verfassung schützt weder vor Bürokratie, noch vor „Verrechtlichung“ und ebensowenig vor dem Gebrauch der Amtsgewalt für unvorhergesehene Zwecke. Deshalb verdient eine verfassungsrechtliche Entwicklung Beachtung, die den Bürger der Bundesrepublik vor dem unziemlichen Gebrauch

von Amtsgewalt in bestimmten Bereichen seines privaten wie des öffentlichen Lebens wirksam schützt, und das in einer Weise, die historisch ebenso wie international ohne Vorbild ist. Gemeint ist das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 1 GG<sup>1)</sup> abgeleitete Prinzip der „Staatsfreiheit“ der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung.

Die diesbezüglichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts fanden in der Fachwelt anfangs teilweise euphorisch klingende Zustimmung. Da war vom „Schlußstein“ im Gebäude einer „konsequent durchdachten Staatstheorie“ die Rede<sup>2)</sup>, oder von einem „Markstein in der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“<sup>3)</sup>. Inzwischen ist es um das „Staatsfreiheits“-Prinzip jedoch ruhig geworden, obwohl es seit nunmehr bald 30 Jahren im Verfassungsrecht der Bundesrepublik eine nicht unerhebliche, in bestimmten Fällen sogar eine entscheidende Rolle spielt. In der breiteren Öffentlichkeit ist es weithin unbekannt geblieben; aber auch in keines der gängigen Lexika und Handbücher der Politik- und Sozialwissenschaften hat der Begriff „Staatsfreiheit“ bisher Eingang gefunden. Ebensowenig findet er sich in den Indexen der staats- und verfassungsrechtlichen Literatur.

Das Prinzip der „Staatsfreiheit“ der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, wie es vom Bundesverfassungsgericht entwickelt und zur Rechtswirksamkeit gebracht worden ist, setzt der staatlichen Tätigkeit in einem weiten Bereich des gesellschaftlichen Lebens eine unüberwindbare verfassungsrechtliche Grenze. Seine grundsätzliche staats- und verfassungspolitische Bedeutung geht über die vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Einzelfälle weit hinaus. Daß hierüber keine breite wissenschaftliche Diskus-

1) „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“

2) Martin Löffler, Die öffentliche Meinung, München-Berlin 1962, S. 20.

3) Peter Häberle, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zwischen Parteien- und Bürgerdemokratie, in: Juristenzeitung (1977), S. 361.



sion stattgefunden hat, ist nur mit der „etatistischen“<sup>4)</sup> Tradition der deutschen Staatsrechtslehre zu erklären. Sie neigt dazu, den staatlichen Organen eher zusätzliche Befugnisse zuzuschreiben, als ihnen solche zu verwehren.

Damit ist die politische Fragestellung markiert, die nicht nur Rechtswissenschaftler, sondern jeden Bürger und Politiker angeht: Welche Befugnisse soll der Staat haben? Wie ist die Frage nach dem Wesen des Staates hier bei uns in der Bundesrepublik

blick und heute aktuell zu beantworten? Das Bundesverfassungsgericht hat mit der „konsequent durchdachten Staatstheorie“, auf der das „Staatsfreiheits“-Prinzip beruht, eine Richtung vorgegeben. Sie ist für das politische Selbstverständnis der Bundesrepublik von größter Bedeutung. Angesichts der tiefgreifenden Veränderungen, die das Verhältnis zwischen Bürger und Staat zur Zeit in Mittel- und Osteuropa erfährt, verdient sie größere Beachtung in einer breiteren Öffentlichkeit.

## II. Der Begriff der „Staatsfreiheit“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Begriffliche Substanz und rechtliche Wirksamkeit erhielt das „Staatsfreiheits“-Prinzip durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die dem traditionellen Begriff der Meinungsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 GG einen erweiterten Sinn gaben. Seine Geburtsstunde erlebte es im sogenannten „ersten Fernseh-Urteil“<sup>5)</sup>. Eine ausführliche staatsverfassungs- und demokratietheoretische Begründung erhielt es im „ersten Parteienfinanzierungs-Urteil“<sup>6)</sup>. Durch wiederholte Anwendung und verfeinerte Begründung in späteren Entscheidungen ist „Staatsfreiheit“ als Verfassungsprinzip für den Bereich der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zum festen Bestandteil der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ der Bundesrepublik geworden.

### 1. Die „Staatsfreiheit“ des Rundfunks

Am ausführlichsten und prägnantesten hat das Bundesverfassungsgericht das Prinzip der „Staatsfreiheit“ in seinen Urteilen zur Rundfunkordnung entwickelt. Art. 5 GG schließt danach definitiv aus, „daß der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunk-Sendungen veranstaltet“<sup>7)</sup>. Mit dieser Entscheidung durchkreuzte das Gericht die Absicht des seinerzeitigen Bundeskanzlers Konrad Adenauer, einen maßgeblich von der Regierung beeinflussten Fernsehsender zu errichten.

Die „Staatsfreiheit“ des Rundfunks soll die Bundesrepublik jedoch nicht nur vor direkter Regierungspropaganda bewahren. Sie soll den Rundfunk im demokratischen Staat vielmehr generell vor Einflüssen staatlicher Organe auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung seiner Sendungen schützen, und zwar

nicht nur vor unmittelbaren Einflüssen, sondern „ebenso vor einer Einflußnahme, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen könnte“<sup>8)</sup>. Darunter versteht das Gericht „Handlungs- und Wertungsspielräume“, die dazu führen könnten, „daß sachfremde, insbesondere die Meinungsvielfalt beeinträchtigende Erwägungen Einfluß auf die Entscheidung“ einer staatlichen Behörde gewinnen könnten. In diesem Falle bestehe die Gefahr, daß „sich derartige Wertungsfreiräume . . . bereits im Vorfeld als Druckmittel oder gar als ‚Selbstzensur‘ auf Interessenten oder Veranstalter auswirken“<sup>9)</sup>.

### 2. „Staatsfreiheit“ bei der Parteienfinanzierung

Als sich die Parteien des Bundestags zur Finanzierung ihrer allgemeinen Parteiarbeit selber staatliche Haushaltsmittel genehmigten, untersagte das Bundesverfassungsgericht diese Praxis unter Hinweis auf das Prinzip der „Staatsfreiheit“ der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung ebenfalls als verfassungswidrig<sup>10)</sup>. Um die Unabhängigkeit der Parteien, die eine Voraussetzung ihrer Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG<sup>11)</sup> sei, sowie die Chancengleichheit aller politischen Gruppierungen zu gewährleisten, dürften staatliche Mittel, vor allem Finanzmittel, die den Staatsorganen für staatliche Aufgaben zur Verfügung stehen, nicht zur Alimentierung von Parteiarbeit abgezweigt werden. Es ist „den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt . . ., sich in bezug auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen“. Dieser Prozeß müsse vielmehr auch hinsichtlich seiner Finanzierung „staatsfrei“ bleiben<sup>12)</sup>.

<sup>4)</sup> „Etatistisch: die auf den Staat (nicht auf Volk, Gesellschaft, Wirtschaft u. a.) eingestellte Denkweise“ (Brockhaus, 1953<sup>16</sup>, Bd. 3, S. 672); ähnlich: Duden, Fremdwörterbuch, 1974<sup>3</sup>, S. 219; „eine ausschließlich auf das Staatsinteresse eingestellte Denkweise“.

<sup>5)</sup> Vom 28. Februar 1961; BVerfGE 12, 205 ff.

<sup>6)</sup> Vom 19. Juli 1966; BVerfGE 20, 56 ff.

<sup>7)</sup> BVerfGE 12, 205 (263).

<sup>8)</sup> BVerfGE 73, 118 (183), mit Hinweis auf 59, 231 (260).

<sup>9)</sup> Ebd.

<sup>10)</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 ff.

<sup>11)</sup> „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“

<sup>12)</sup> BVerfGE 20, 56 (99).



Von diesem Grundsatz nahm das Gericht die Erstattung von Wahlkampfkosten aus. Die von den Parteien organisierten Wahlkämpfe seien eine Dienstleistung im Interesse der Konstituierung staatlicher Organe. Deshalb könnten die in diesem Zusammenhang von den Parteien verauslagten Kosten ohne verfassungsrechtliche Bedenken erstattet werden. Das Gericht unterschied zwischen erlaubter Kostenerstattung und unerlaubter allgemeiner Finanzierung.

### 3. Das Verfassungsprinzip der „Staatsfreiheit“ von Wahlkämpfen

Besonderen Wert legte das Bundesverfassungsgericht auf die genaue Abgrenzung von staatlicher und parteilicher Tätigkeit im allgemeinen Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung in zwei Entscheidungen zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Wahlkampfzeiten<sup>13</sup>). Auch hierfür zog es das „Staatsfreiheits“-Prinzip heran. Im Vorfeld von Wahlen verwehre es „den Staatsorganen in amtlicher Funktion“ — über die mit der allgemeinen Staatstätigkeit unvermeidbar verbundenen Wirkungen hinaus — „durch besondere Maßnahmen . . . auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken“ mit dem Ziel, „Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern“<sup>14</sup>).

Der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung sind durch das Prinzip der „Staatsfreiheit“ der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung in Wahlkampfzeiten dort Grenzen gesetzt, „wo die Wahlwerbung beginnt“<sup>15</sup>). Sachliche Information des Bürgers durch die Regierung ist im demokratischen Staat unbedingt nötig. Es ist eine der wichtigsten Pflichten einer demokratischen Regierung, über ihr Tun und Lassen öffentlich Rechenschaft zu geben. Die Grenze der notwendigen Öffentlichkeitsarbeit der Regierung werde jedoch überschritten, so das Bundesverfassungsgericht, wenn „der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung“ zurücktritt oder wenn die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung „in Wahlkampfnähe“ in ungewöhnlicher Weise anwächst, was „sowohl in der größeren Zahl von Einzelmaßnahmen ohne akuten Anlaß, wie in deren Ausmaß und dem gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel für derartige Maßnahmen zum Ausdruck kommen kann“<sup>16</sup>).

Die erste Entscheidung dieser Art erging im April 1974 im Zusammenhang mit dem Volksentscheid über den Fortbestand des Landes Baden-Württemberg. Das Bundesverfassungsgericht billigte der

Landesregierung in Stuttgart zwar „ein legitimes Interesse“ zu, „in angemessener Weise ihre Auffassung über die Vor- und Nachteile der einen oder anderen Lösung zu äußern, ihre Politik darzustellen und die bisherigen Leistungen des Landes zu würdigen“. Aber, so schränkte das Gericht ein, „die Grenze, die den Aktivitäten der Landesregierung durch das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien Meinungs- und Willensbildung des Volkes bei Abstimmungen gezogen ist, wurde überschritten, wenn sie gleichsam neben den beteiligten Gruppen wie eine von ihnen in den Abstimmungskampf eingriff“<sup>17</sup>).

Anlaß zur zweiten Entscheidung im März 1977 waren Anzeigenserien und Druckschriften, die die seinerzeitige Bundesregierung im Vorfeld der Bundestagswahl vom 3. Oktober 1976 als eine Art Rechenschaftsbericht veröffentlicht hatte. Die Aktion hatte ein beträchtliches Volumen und war aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert worden. Darin sah das Gericht einen „von Verfassungs wegen“ unzulässigen Versuch eines Staatsorgans, „als solches parteiereifend zugunsten . . . einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einzuwirken“ und auf diese Weise „die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen“<sup>18</sup>). Eine solche Einflußnahme sei allen Staatsorganen und damit auch der amtierenden Regierung verwehrt.

### 4. Die Ordnungsaufgabe des Gesetzgebers

„Staatsfreiheit“, wie das Bundesverfassungsgericht sie definiert, bedeutet allerdings keineswegs die bedingungslose Abstinenz aller staatlichen Organe in den für die politische Meinungs- und Willensbildung sensiblen Bereichen — im Gegenteil. So soll der Rundfunk keineswegs „dem freien Spiel der Kräfte“<sup>19</sup> oder „den Kräften des Marktes“<sup>20</sup> überlassen bleiben. Das Prinzip der „Staatsfreiheit“ schließe deshalb „staatliche Maßnahmen nicht aus, welche der Herstellung oder Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen; diese können sogar verfassungsrechtlich geboten sein“<sup>21</sup>). Diese Notwendigkeit sieht das Bundesverfassungsgericht, weil „bloße Staatsfreiheit“ noch nicht bedeute, „daß freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk möglich wird . . . Es bedarf dazu vielmehr einer positiven Ordnung . . .“<sup>22</sup>)

Diese „positive Ordnung“ zu schaffen, ist jedoch nicht Aufgabe der staatlichen Exekutivorgane, also der Regierung und der Verwaltungsbehörden, sondern allein die der Legislative, des Parlaments. Die-

<sup>13</sup>) Vgl. BVerfGE 37, 84 ff. und 44, 125 ff.

<sup>14</sup>) BVerfGE 44, 125 (141).

<sup>15</sup>) Ebd., S. 125 (Leitsatz 4).

<sup>16</sup>) Ebd., S. 126 (Leitsätze 6 und 7).

<sup>17</sup>) BVerfGE 37, 84 (90 f.).

<sup>18</sup>) Ebd., S. 125 (Leitsätze 1 und 3).

<sup>19</sup>) BVerfGE 57, 295 (323).

<sup>20</sup>) BVerfGE 73, 118 (158).

<sup>21</sup>) Ebd., S. 182.

<sup>22</sup>) BVerfGE 57, 295 (320).



ses hat als Gesetzgeber das Recht und die Pflicht, die *Rahmenbedingungen* zu setzen, in denen sich der individuelle und öffentliche Meinungs- und Willensbildungsprozeß frei entfalten kann. Das Gericht gibt hierfür eine detaillierte Richtlinie vor: „Aufgabe des Gesetzgebers ist es, . . . durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen“ einen „Grundstandard“<sup>23)</sup> der Rundfunkversorgung sicherzustellen, der Meinungsvielfalt als Voraussetzung für die Möglichkeit der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und „ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung“ gewährleistet<sup>24)</sup>. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber aber auch „wirksame gesetzliche Vorkehrungen gegen eine Konzentration von Meinungsmacht“ zu treffen. Ebenso sind „die Zuständigkeiten, das Verfahren, die Voraussetzungen der Erteilung, der Rücknahme und des Widerrufs der Erlaubnis“ für die Veranstaltung von Rundfunksendungen gesetzlich zu regeln<sup>25)</sup>.

## 5. Wiederbelebung der klassischen Gewaltenteilung

Das Besondere an dieser Auslegung der Verfassung ist, daß sie dem *Gesetzgeber* ausdrücklich ein Verfassungsgebot zur Ordnung des Rundfunkwesens auferlegt, die Regierung und andere staatliche Behörden jedoch von der praktischen Betätigung im Rahmen der gesetzlichen Ordnung ebenso ausdrücklich ausschließt. Durch die Zuweisung einer „staatlichen Ordnungsaufgabe“ allein an den Gesetzgeber unterscheidet sich das Staatsfreiheitsprinzip fundamental von der in der altliberalen Staatstheorie enthaltenen Trennung von Staat und Gesellschaft. Es darf deshalb auch nicht damit verwechselt werden. Das „Staatsfreiheits“-Prinzip schließt nicht „den“ Staat von der Betätigung in „gesellschaftlichen“ Lebensbereichen aus, sondern bezieht sich ausschließlich auf das exekutive Handeln. Gesetzgeberisches Handeln wird dagegen ausdrücklich gefordert. Hierbei hat das zuständige staatliche Organ, das Parlament, im Rahmen der geltenden Verfassung die übliche politische Handlungsfreiheit. Entscheidend aber ist, daß nach der gesetzlichen Regelung den staatlichen Organen jede Einwirkung darauf, was auf der Basis der rechtlichen Bestimmungen praktisch geschieht, als Konsequenz des Prinzips der „Staatsfreiheit“ verwehrt ist.

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts ist als Reaktion auf die Entwicklung des modernen Partei-

enstaats zu verstehen<sup>26)</sup>. In ihm ist die Grenze zwischen den gesetzgebenden und den exekutiven Organen verwischt. Beide Bereiche werden von der gleichen Parteienkonstellation beherrscht, die ihrerseits von einer im wesentlichen identischen Führungsgruppe geleitet wird. In der Praxis bedeutet dies eine von der Öffentlichkeit schwer kontrollierbare Verflechtung von Legislative und Exekutive. Die Legislative beschränkt und kontrolliert nicht mehr die Macht der Exekutive, wie es das klassische Modell der Gewaltenteilung vorsah. Die für den „Parteienstaat“ typische Konzentration von Macht in der Hand des Regierungschefs ist der demokratischen Grundidee, die die Begrenzung und Verteilung von Macht vorsieht, an sich fremd. Ihr soll wenigstens teilweise begegnet werden, indem die notwendige gesetzliche *Ordnungsfunktion* des Staates im grundrechtlich geschützten Bereich der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung von exekutiven *Handlungsfunktionen* abgekoppelt wird.

Diese verfassungsrechtliche Konstruktion kann als moderne, auf die Gegebenheiten des „Parteienstaats“ bezogene Form der klassischen Gewaltenteilungslehre angesehen werden. Für den Bereich des Rundfunks bedeutet sie konkret, daß die parlamentarische Mehrheit den gesetzlichen Rahmen für den Betrieb von Rundfunksendern bestimmen kann und soll. Hierbei kann auch die Regierung über die ihr zur Verfügung stehenden Parteikanäle sowie über die von den Regierungsmitgliedern gehaltenen Abgeordnetenmandate mitreden. Sie soll aber nicht die Möglichkeit haben, sich über die exekutive Handhabung der Rundfunkhoheit ein Propagandainstrument zu verschaffen. Der alleinige Zweck der gesetzlichen Rahmenordnung ist, daß sich in ihr „staatsfreie“ *gesellschaftliche* Aktivitäten entfalten können. Auch die Aufsicht darüber, daß diese Aktivitäten im gesetzlich vorgegebenen Rahmen bleiben, ist keine Regierungsaufgabe, sondern einem „externen, vom Staat unabhängigen, unter dem Einfluß der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und Richtungen stehenden Organ“<sup>27)</sup> zu übertragen.

<sup>26)</sup> „Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein ‚Parteienstaat‘, da eine Verfassung, ‚welche alle Inhaber oberster Gesetzgebungs- und Regierungsgewalt aus Wahlen des Volkes oder Wahlen oder sonstigen Bestimmungsbefugnissen volksgewählter Staatsorgane hervorgehen läßt, nicht zum Leben erweckt und nicht am Leben erhalten werden kann, wenn sich nicht frei aus der Gesellschaft irgendwelche Gruppen bilden, die ihre Häupter als Bewerber um die verschiedenen Wahlämter (Parlamentsmitglieder, Präsidenten, Minister u. dgl.) präsentieren‘ (so Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I, 1930, S. 190)“, BVerfGE 1, 208 (224). Eine wichtige Entscheidung zur Stellung der Parteien im Rahmen des Grundgesetzes war der Beschluß des Plenums des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juli 1954, s. BVerfGE 4, 27 ff. Ausführlich zum Parteienstaat s. zum Beispiel Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1967<sup>3</sup>, S. 71 ff.

<sup>27)</sup> BVerfGE 73, 118 (119).

<sup>23)</sup> BVerfGE 73, 118 (118 f.).

<sup>24)</sup> Ebd., S. 153, wortgleich schon in 57, 295 (325) und 12, 205 (263).

<sup>25)</sup> Ebd., S. 182.



Die Bedeutung dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht über die Regelung einer rundfunkspezifischen Frage weit hinaus. Sie fixiert den Grundsatz, daß exekutives Handeln staatlicher Organe keineswegs schon dadurch gerechtfertigt ist, daß es auf gesetzlicher Grundlage beruht. Warum das — „von Verfassungs wegen“ — so sein muß, hatten die 201 Bundestagsabgeordneten der SPD, die das „vierte“ Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts auslösten, in Einschätzung der politischen Praxis schon in ihrer Antragsbegründung vermerkt: Auch wenn der Ministerpräsident als staatliche Erlaubnisbehörde nur auf der Grundlage gesetzlicher Ermächtigung handele, „entstehe die Gefahr der mißbräuchlichen Bevorzugung regierungsfreundlicher Veranstalter, zumindest aber das Risiko mittelbarer Vorwirkungen der Entscheidungsbefugnisse auf das Programmverhalten“<sup>28)</sup>.

#### 6. Die Adressaten der „Staatsfreiheit“

Zum „Staat“, der sich den Entscheidungen des Verfassungsgerichts zufolge jeder aktiven Beeinflussung der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung zu enthalten hat, zählen grundsätzlich alle „Träger öffentlicher Gewalt“<sup>29)</sup>. Der Begriff „Träger“ ist hierbei sowohl institutionell wie persönlich zu verstehen. Die Legislative zählt dazu, nachdem sie den gesetzlichen Ordnungsrahmen geschaffen hat. Ansonsten gehören neben den Exekutiv-Organen des Bundes und der Länder auch die Gemeinden dazu, weil sie „selbst ein Stück ‚Staat‘ sind“<sup>30)</sup>.

### III. Die demokratiethoretische Begründung des „Staatsfreiheits“-Prinzips

#### 1. Willensbildung von unten nach oben

Der Kerngedanke des Prinzips der „Staatsfreiheit“ der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, wie es vom Bundesverfassungsgericht formuliert wurde und in ständiger Rechtsprechung angewendet wird, findet sich im ersten Urteil über die Parteienfinanzierung<sup>31)</sup>. Dessen Leitsatz 2 lautet: „Der Grundgesetzgeber hat sich, indem er die freiheitliche demokratische Grundordnung geschaffen hat, für einen freien und offenen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden. Dieser Prozeß muß sich vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Den Staatsorganen ist es grundsätzlich verwehrt, sich in bezug auf diesen Prozeß zu betätigen (Art. 20 Abs. 2, 21 GG).“

Entscheidend für das Staatsverständnis der Bundesrepublik ist, daß sich das Bundesverfassungsgericht

schließlich aber auch die politischen Parteien und die von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen. Das ist nicht nur die Kehrseite der den Parteien in Art. 21 GG<sup>31)</sup> eingeräumten Position eines Verfassungsorgans, wodurch auch sie zu „einem Stück Staat“ geworden sind. Das Bundesverfassungsgericht hat hier vielmehr vor allem die tatsächlichen Machtverhältnisse im „Parteienstaat“ im Auge. Die Regierungsparteien gewinnen durch einen „als ‚staatlicher‘ in Erscheinung tretenden Einfluß“<sup>32)</sup> einen ungerechtfertigten Vorteil. Der „Amtsbonus“, wie dieser Vorteil zumeist genannt wird, ist im Hinblick auf die gebotene Chancengleichheit aller Parteien verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen und muß deshalb, wenn er schon nicht ganz verhindert werden kann, so klein wie möglich gehalten werden.

Das Gericht billigte ausdrücklich den im niedersächsischen Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984<sup>33)</sup> vorgesehenen generellen Ausschluß der Parteien und der von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen von der Erteilung einer Sendeerlaubnis. Für die Rundfunkfreiheit seien „Staatsferne und Überparteilichkeit“<sup>34)</sup> von entscheidender Bedeutung. Personell zählen zu den „Trägern öffentlicher Gewalt“ neben den Angehörigen des öffentlichen Dienstes auch alle von den Parteien abhängigen Personen. Ihr Ausschluß von leitenden Tätigkeiten im Rundfunkbetrieb sei ebenfalls „durch den Grundsatz der Staatsfreiheit gerechtfertigt“<sup>35)</sup>.

in seiner Entscheidung nicht auf eine spezielle Limitierung staatlichen Handelns beschränkt. Es macht vielmehr eine grundsätzliche Aussage zum Verhältnis von Bürger und Staat: „Die Staatsorgane werden durch den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes, der in die Wahlen einmündet, erst hervorgebracht (Art. 20 Abs. 2 GG).“<sup>37)</sup> Dies bedeutet, daß die staatlichen Organe als die Folge eines konstitutiven Aktes anzusehen sind, den das Volk in jeder Wahl erneuert, daß es sie also vorher — theoretisch — nicht gibt.

Diese Argumentation ist von erheblicher staats-theoretischer Bedeutung. Der Staat und seine Organe haben keine vorkonstitutionelle Existenz und damit keine eigenen, vorgegebenen, übergeordneten Rechte. Hält man sich diese Prämisse vor Augen, dann ist die Schlußfolgerung des Gerichts, die

<sup>31)</sup> Vgl. Anm. 11.

<sup>32)</sup> BVerfGE 73, 118 (165).

<sup>33)</sup> Vgl. GVBl. 1984, S. 147.

<sup>34)</sup> BVerfGE 73, 118 (190).

<sup>35)</sup> Ebd., S. 191.

<sup>36)</sup> Vom 19. Juli 1966; BVerfGE 20, 56 ff.

<sup>37)</sup> Ebd., S. 99.

<sup>28)</sup> Ebd., S. 142.

<sup>29)</sup> BVerfGE 73, 118 (191).

<sup>30)</sup> Ebd.



zum „Staatsfreiheits“-Prinzip führt, ohne weiteres einsichtig: Die vom Volk durch Wahlen hervorgebrachten staatlichen Organe dürfen in den Prozeß der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, der zu ihrer Re-Konstituierung in den folgenden Wahlen führt, selbst nicht eingreifen. Art. 20 Abs. 2 GG ist *wörtlich* zu nehmen: Die Staatsgewalt wird „vom Volk“ „durch besondere Organe“ ausgeübt. Das heißt, daß das Volk zuerst da ist. Die „besonderen Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“<sup>38)</sup> sind vom Volk beauftragte Sachwalter. Sie handeln als solche nicht aus eigenem Recht. Hiermit ist für die Bundesrepublik staats- und demokratietheoretisch fixiert, was im letzten Herbst auf Leipzigs Straßen spontanen Ausdruck fand: „Wir sind das Volk!“

Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts folgt der „Lehre von der ‚staatsfreien‘ politischen Willensbildung des Volkes“<sup>39)</sup>. Danach vollzieht sich „demokratische Rechtserzeugung“ in folgenden Stufen: freie Meinungsäußerung — freie öffentliche Meinungsbildung — freie politische Willensbildung der Aktivbürgerschaft — Organerzeugung im freien Wahlverfahren — kompetenzförmige Staatswillensbildung — Setzung von Rechtsakten durch spezifische Organtätigkeit<sup>40)</sup>.

Kempen bezeichnet dieses Schema als „konstitutionellen Entscheidungsablauf“ und als „Ausformung des Verfassungsprinzips der Demokratie“<sup>41)</sup>, das in Art. 20 Abs. 1 GG<sup>42)</sup> fixiert ist und nach Art. 79 Abs. 3 GG<sup>43)</sup> nicht geändert werden kann. Es gilt unverändert bis zu „dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“<sup>44)</sup>.

## 2. Die demokratische „Legitimationskette“

Das entscheidende Charakteristikum dieses staats-theoretischen Gedankengangs ist das *Prozeßhafte* des „konstitutionellen Entscheidungsablaufs“. Im Leitsatz 2 der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 1978<sup>45)</sup> kommt dies sehr gut zum Ausdruck: „Die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation erfordert eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten

Organen und Amtswaltern.“ Gemäß Art. 20 Abs. 2 GG erhält die staatliche „Hoheitsmacht“ für die von ihr gesetzten Rechtsakte ihre demokratische Legitimation durch Wahlen. Die „Legitimationskette“ beginnt jedoch nicht erst mit den Wahlen. Für diese gibt es vielmehr schon eine unabdingbare legitimatorische Voraussetzung: „Wahlen vermögen demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG nur zu verleihen, wenn . . . die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozeß der Meinungsbildung gewinnen und fällen können . . .“<sup>46)</sup>

Die „Legitimationskette“, die die Voraussetzung für alles rechtmäßige staatliche Handeln im Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ist, beginnt mit der Freiheit und Offenheit des den Wahlakten vorausgehenden Prozesses der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung. Dessen Legitimationskraft zu gewährleisten, ist der (organisationsrechtliche) Sinn der Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG<sup>47)</sup>. Diese Gewährleistung wiederum ist „für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend“<sup>48)</sup> — eine Feststellung, die das Bundesverfassungsgericht in einschlägigen Urteilen immer wieder erneuert hat<sup>49)</sup>.

Um den zur Legitimation demokratischer Staatstätigkeit erforderlichen freien und offenen Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu gewährleisten, ist ein „Meinungsmarkt“ erforderlich, „auf dem die Vielfalt der Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt“<sup>50)</sup>. Der Staatsbürger kann und soll sich seine politische Meinung nicht im stillen Kämmerlein bilden. Es kommt für die demokratische Legitimität entscheidend darauf an, daß Meinungen und Möglichkeiten politischen Handelns in breiter Öffentlichkeit diskutiert werden können — auf dem öffentlichen, jedem Staatsbürger in gleicher Weise zugänglichen, freien und nicht durch Machtstrukturen verengten „Meinungsmarkt“.

## 3. Die Notwendigkeit eines staatsfreien „Meinungsmarktes“

Auf dem „Meinungsmarkt“, der der Vorbereitung der Konstituierung der Staatsorgane durch Wahlen dient, haben jene sich — nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts „von Verfassungen wegen“ — jeglicher aktiven Betätigung zu enthalten, die zu einer Präjudizierung oder Beeinflussung der vom demokratischen Grundprinzip gebotenen

<sup>38)</sup> Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

<sup>39)</sup> Vgl. hierzu Otto Ernst Kempen, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, Berlin 1975.

<sup>40)</sup> Ebd., S. 157.

<sup>41)</sup> Ebd., S. 173 bzw. S. 100.

<sup>42)</sup> „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

<sup>43)</sup> „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche . . . die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“

<sup>44)</sup> Art. 146 GG.

<sup>45)</sup> Vgl. BVerfGE 47, 253.

<sup>46)</sup> Jüngst in BVerfGE 73, 40 (85); wortgleich in 44, 125 (139).

<sup>47)</sup> Vgl. BVerfGE 74, 297 (323); ferner 35, 202 (222 f.); 73, 118 (152).

<sup>48)</sup> BVerfGE 7, 198 (208), vorher sinngleich schon in 5, 85 (134 f., 205).

<sup>49)</sup> Vgl. BVerfGE 12, 113 (125); 20, 56 (97); 33, 1 (15).

<sup>50)</sup> BVerfGE 57, 295 (323).



freien und offenen Meinungs- und Willensbildung des Volkes führen könnte. Diese Notwendigkeit ergibt sich nicht nur aus der theoretischen Vorstellung, daß die Staatsorgane ihre Existenz erst dem Ergebnis des dort ablaufenden Meinungs- und Willensbildungsprozesses verdanken. Das Bundesverfassungsgericht ergänzt diese theoretische Argumentation vielmehr noch durch eine praktische Begründung: Die Freiheit des auf dem „Meinungsmarkt“ ablaufenden Prozesses der politischen Meinungs- und Willensbildung des Volkes würde durch das Auftreten staatlicher Organe in besonderem Maße beeinträchtigt, weil ihnen die überkommene Reputation staatlicher Autorität anhaftet. „Staatsmeinung“ präjudiziert nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die individuelle „Bürgermeinung“ besonders stark und gefährdet somit die Unabhängigkeit und Offenheit des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Sie muß deshalb bewußt limitiert werden. Die staatlichen Organe haben abzuwarten, was der politische Meinungs- und Willensbildungsprozeß des Volkes ergibt, auch wenn es ihnen noch so sehr auf den Nägeln brennt, dem Volk „vernünftige“ Meinungen und „sachgerechte“ Willensentscheidungen anzupfehlen.

Unter den „Mitteln“, die dem Staat besondere Einflußmöglichkeiten eröffnen, versteht das Bundesverfassungsgericht vor allem — aber nicht nur — finanzielle Mittel. In diesem Zusammenhang begründet es die von der Verfassung gebotene Zurückhaltung des Staates auf dem „Meinungsmarkt“ mit einem weiteren, ungemein logischen Argument: „Die finanziellen Mittel und Lasten, mit denen dieser Staat erhalten wird, werden grundsätzlich von allen Staatsbürgern ohne Ansehen ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbracht.“ Deshalb sei es unzulässig, „die von der Allgemeinheit erbrachten und getragenen finanziellen Mittel und Möglichkeiten des Staates . . . in parteiübergreifender Weise“ einzusetzen<sup>51</sup>).

<sup>51</sup>) BVerfGE 44, 125 (143). An dieser Stelle sei die Anmerkung erlaubt, daß die grundsätzliche staatspolitische Bedeutung, die dieser Satz hat, noch wenig in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gedrungen ist. Er besagt letztlich, daß die Verwendung staatlicher Gelder für Zwecke, bei denen das Gemeininteresse fraglich ist, verfassungsrechtlich nicht möglich ist. Die Rechnungshöfe prüfen bekanntlich nur die Gesetzmäßigkeit und die Angemessenheit der staatlichen Ausgaben. Inwieweit bei Personalentscheidungen, Diäten-Regelungen, Subventionen etc. „finanzielle Mittel und Möglichkeiten des Staates“ „in parteiübergreifender Weise“ eingesetzt werden, prüfen sie allenfalls in Fällen eklatanten Mißbrauchs. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eröffnet die Möglichkeit, gegen die Verwendung öffentlicher Gelder für vornehmlich parteipolitisch motivierte Zwecke nicht nur politisch, sondern auch rechtlich vorzugehen. Eine größere Popularität dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts würde der immer wieder — vor allem im kommunalen Bereich — aufscheinenden Tendenz entgegenwirken, öffentliche Haushalte als die Privatschatulle der jeweiligen parteipolitischen Mehrheit zu betrachten.

#### 4. Das Grundrecht der freien Meinungsbildung

Die Gewährleistung eines vielfältigen, freien und offenen „Meinungsmarktes“, die Art. 5 Abs. 1 GG in der Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht enthält, geht über die klassischen liberalen Freiheitsrechte weit hinaus. In ihnen war immer nur von der Freiheit der Meinungsäußerung die Rede. Damit war ein Abwehrrecht des einzelnen Bürgers gegen Versuche des Staates gemeint, ihm den Mund zu verbieten. Im „konstitutionellen Entscheidungsablauf“, wie er oben dargestellt wurde, ist die freie individuelle Meinungsäußerung aber nur die erste Stufe. Bis zur „Organerzeugung im freien Wahlverfahren“ gibt es zwei wichtige Zwischenstufen: die „öffentliche Meinungsbildung“ und die „politische Willensbildung der Aktivbürger-schaft“.

Die diesem Schema zugrundeliegende Vorstellung ist, daß aus individuellen Meinungsäußerungen die öffentliche Meinung entsteht, in der sich dann der politische Willen des Staatsvolkes herausbildet. Diese beiden Phasen des „konstitutionellen Entscheidungsablaufs“ erfordern ebenfalls wirksame Freiheitsgarantien, weil sonst die Meinungsäußerungsfreiheit davor und die Wahlfreiheit danach nur einen formalen, substanzlosen Charakter hätten und damit ihrer für die freiheitliche demokratische Grundordnung „schlechthin konstituierenden“ Bedeutung entkleidet wären.

Das im Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 GG „jedem“ garantierte Recht, „seine Meinung . . . frei zu äußern“, hätte wenig praktischen Sinn, hätte jeder nicht auch das Recht, sich seine eigene Meinung frei zu bilden. Ohne das Recht der freien Meinungsbildung könnte das Recht der freien Meinungsäußerung lediglich darin bestehen, fremde, indoktrinierte Meinungen frei nachplappern zu dürfen. Ein solches Recht wäre kein Grundrecht im Sinne unserer Verfassung. Diesen Sachverhalt, der im Wortlaut des Grundgesetzes nicht explizit berücksichtigt ist, hat das Bundesverfassungsgericht schon in einem seiner frühen Urteile eindeutig klargestellt<sup>52</sup>). Der Freiheit der Bildung der öffentlichen Meinung, so heißt es dort, „kommt eine so große Bedeutung zu, daß sie mit Fug als durch Art. 5 GG mitgarantiert angesehen wird“.

#### 5. „Informationsfreiheit“ als Voraussetzung freier Meinungsbildung

Der Parlamentarische Rat hatte seinerzeit bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes die Notwendigkeit der Erweiterung des „klassischen“ Grundrechts der freien Meinungsäußerung sehr wohl erkannt. In folgerichtiger Anwendung der „Erfahrungen mit den zur nationalsozialistischen Regierungs-

<sup>52</sup>) Vom 30. Juli 1958; BVerfGE 8, 104 (112); Bezugnahme darauf in 20, 56 (98).



praxis gehörenden Informationsbeschränkungen“ und der „staatlichen Meinungslenkung“<sup>53)</sup> nahm er als Voraussetzung der freien Meinungsäußerung und der ihr vorausgehenden freien Meinungsbildung mit dem Recht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“, in Art. 5 Absatz 1 zusätzlich zum klassischen Recht der freien Meinungsäußerung ein neues „Grundrecht der Informationsfreiheit“ in das Grundgesetz auf. Es steht nunmehr, so das Bundesverfassungsgericht, „in der grundgesetzlichen Ordnung gleichwertig neben der Meinungs- und Pressefreiheit“ und ist damit „kein bloßer Bestandteil des Rechts der freien Meinungsäußerung und -verbreitung, sondern zusammen mit den anderen Freiheitsrechten „eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie“<sup>54)</sup>.

„Informationsfreiheit“ allein reicht jedoch immer noch nicht aus, damit die freie Meinungsbildung tatsächlich gewährleistet ist. Hierfür kommt es nicht nur darauf an, daß die Quellen, wie es in Art. 5 Abs. 1 GG heißt, „allgemein zugänglich“ sind und „ungehindert“ genutzt werden können. Es kommt vielmehr entscheidend auch darauf an, daß keine Quelle anderen gegenüber Privilegien hat, die ihr die Möglichkeit geben, zur vorherrschenden Meinungsmacht zu werden und auf diese Weise die individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu präjudizieren<sup>55)</sup>. Auch das im letzten Satz des Art. 5 Abs. 1 GG ausgesprochene Zensurverbot umfaßt die Garantie der freien Meinungsbildung nicht vollständig. Es schließt die Möglichkeit, daß privilegierte Quellen andere Meinungsquellen verdrängen und dadurch „vorherrschende Meinungsmacht“ erlangen, die sie dann für eigene Zwecke nutzen, nicht aus. Hier setzen die organisatorischen Regelungen an, die das Bundesverfassungsgericht zur Verhinderung des Entstehens „vorherrschender Meinungsmacht“ als „von Verfassungen wegen geboten“ herausgearbeitet hat und — soweit sie staatliche Organe betreffen — im Prinzip der „Staatsfreiheit“ zusammengefaßt sind.

Das Bundesverfassungsgericht sieht allerdings mit Recht auch, daß die Gefahr des Mißbrauchs von Machtmitteln zur einseitigen Beeinflussung des individuellen und politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses keineswegs nur bei Staatsorganen vorhanden ist. Solche Machtmittel können sich genauso gut in privater Hand befinden oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen zur Verfügung stehen. Deshalb sagt das Gericht im Hinblick auf den Rundfunk, „daß dieses moderne Instru-

ment der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert“ werden darf<sup>56)</sup>.

In der sogenannten „Blinkfuer“-Entscheidung hat es die „Ausübung wirtschaftlichen Druckes, der . . . das Ziel verfolgt, die verfassungsrechtlich gewährleistete Verbreitung von Meinungen und Nachrichten zu verhindern“, ebenfalls für verfassungswidrig erklärt. Ein solches Verhalten, sagte das Gericht, widerspricht „dem Sinn und dem Wesen des Grundrechts der freien Meinungsäußerung, das den geistigen Kampf der Meinungen gewährleisten soll“<sup>57)</sup>. In der Bundesrepublik wacht das Bundeskartellamt über die Einhaltung der allgemeinen Wettbewerbsordnung auch mit dem Ziel, das Entstehen „vorherrschender Meinungsmacht“ im privaten Medienbereich zu verhindern. Sollte dies einmal nicht gelingen, so besteht auf Grund der zitierten Spruchpraxis Gewißheit, daß das Bundesverfassungsgericht — auf Antrag — verhindernd eingreifen würde.

## 6. Die Grundrechte des Art. 5 GG als Maßstäbe objektiver Ordnung

Schon in einer frühen Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß das „Recht auf Teilhabe an der politischen Willensbildung . . . sich in der lebendigen Demokratie nicht nur in der Stimmabgabe bei den Wahlen, sondern auch in der Einflußnahme auf den ständigen Prozeß der politischen Meinungsbildung“ äußere<sup>58)</sup>. Im demokratischen Staat der Gegenwart darf man nicht nur eine eigene Meinung haben, man kann und soll sie auch aktiv vertreten, um sie im allgemeinen Meinungs- und Willensbildungsprozeß zur Geltung zu bringen. „Öffentliche Meinung“ ist heute „nicht länger personalisierend als formulierte, empirisch abfragbare, verbreitete politische Auffassung, sondern als kommunikativer Vorgang“ zu verstehen<sup>59)</sup>.

Dieser „kommunikative Vorgang“ ist für die Demokratie des Grundgesetzes, wie es das Bundesverfassungsgericht formulierte, „schlechthin konstituierend“ und muß deshalb gegen präjudizierende und verfälschende Einflüsse geschützt werden. Aus diesem Grunde haben die Garantien des Art. 5 GG über ihren traditionellen individualrechtlichen Charakter hinaus heute auch eine ordnungspolitische Funktion. Sie werden zu einem „objektiven Prinzip der Gesamtrechtsordnung“<sup>60)</sup> mit der Aufgabe, die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, die notwendig sind, um die Freiheit des individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses zu gewährleisten.

<sup>53)</sup> BVerfGE 27, 71 (80).

<sup>54)</sup> Vgl. ebd., S. 81.

<sup>55)</sup> Dieses Problem spielte bei den Vorbereitungen zu den ersten freien Wahlen in der DDR eine große Rolle, solange die „Medien und Faktoren“ der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung weitgehend von der SED-SDP beherrscht waren.

<sup>56)</sup> BVerfGE 12, 205 (262).

<sup>57)</sup> BVerfGE 25, 256 (265).

<sup>58)</sup> Vom 24. Juni 1958; BVerfGE 8, 51 (68).

<sup>59)</sup> O. E. Kempen (Anm. 39), S. 195.

<sup>60)</sup> BVerfGE 74, 297 (323).



Die staatliche Ordnung ist „von Verfassungen wegen“ so zu gestalten, daß die Ausübung der in Art. 5 GG niedergelegten verfassungsmäßigen Freiheitsrechte durch jeden einzelnen Staatsbürger nicht nur möglich ist, sondern gefördert wird. Die staatlichen Organe sind *verpflichtet*, institutionelle Vorkehrungen zu treffen, die die Möglichkeiten zur Wahrnehmung dieser Grundrechte verbessern, und sie müssen institutionelle Strukturen vermeiden oder beseitigen, die die Wahrnehmung der individuellen Grundrechte behindern könnten.

#### 7. Der individualrechtliche Aspekt der „Staatsfreiheit“

Das Prinzip der „Staatsfreiheit“ in dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Sinne ist nicht nur ein Organisationsprinzip für den institutionellen Bereich des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Es hat vielmehr die für Art. 5 GG, aus dem es abgeleitet ist, typische Doppelbedeutung. Als *institutionelles* Ordnungsprinzip garantiert es den am Meinungs- und Willensbildungsprozeß beteiligten „Medien und Faktoren“ die Freiheit von staatlicher Einflußnahme. Es gewährleistet den freien „Meinungsmarkt“ als Institution, die keiner Bevormundung durch staatliche Mächte ausgesetzt ist.

Neben dieser staatspolitischen Bedeutung, die auf dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG gründet, steht die „klassische“ *individualrechtliche* Komponente. Die Freiheit der individuellen Meinungs-

und Willensbildung ist auch ein wesentlicher Bestandteil der Würde des Menschen, die „zu achten und zu schützen“ nach Art. 1 Abs. 1 GG die „Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ ist. Sie ist zudem eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, die das Grundgesetz in Art. 2 Abs. 1 garantiert<sup>61</sup>). Menschenwürde und freie Entfaltung der Persönlichkeit bedingen, daß der Mensch nicht zum Objekt staatlicher Bevormundung gemacht wird, daß der Prozeß seiner individuellen Meinungs- und Willensbildung „staatsfrei“ bleibt.

Das persönliche Recht eines jeden Bürgers, sich seine Meinung frei zu bilden, besteht unabhängig von der für das Funktionieren des demokratischen Systems notwendigen Freiheit des allgemeinen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. „Es gehört zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten“, urteilt das Bundesverfassungsgericht und zitiert in diesem Zusammenhang Art. 10 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950: „Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein.“<sup>62</sup>)

### IV. Vom Parteienstaat zur Bürgerdemokratie

Die Formulierung des Prinzips der „Staatsfreiheit“ der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung markiert eine bedeutsame Entwicklung im Staatsverständnis der Bundesrepublik. Der noch von den Traditionen des monarchischen Obrigkeitsstaates geprägte „Parteienstaat“ der Weimarer Republik war das strukturelle Erbe, das die Bundesrepublik übernahm. Ihm lag der Gedanke einer „repräsentativen“ Demokratie zugrunde, in der das Volk in freien Wahlen je nach Erfahrungen und Programmen eine Führungselite auswählt, die die öffentlichen Angelegenheiten nach bestem Wissen und Gewissen wahrnimmt und sich am Ende der Wahlperiode wiederum dem Urteil der Wähler stellt.

Im „Parteienstaat“ hat der Bürger durch sein Votum zwar das letzte Wort darüber, wer nach wel-

chen allgemeinen Grundsätzen regiert, doch im politischen Alltag bleibt er auf die Rolle des Zuschauers beschränkt. Diese Rolle genügt vielen Bürgern heute nicht mehr. Sie erheben den Anspruch auf Mitwirkung im politischen Alltag, zumal immer häufiger im Verlauf der Wahlperioden wichtige Entscheidungen zu treffen sind, die zum Zeitpunkt der Wahl noch gar nicht absehbar waren und demzufolge auch nicht durch das vom Wähler erteilte Mandat gedeckt sein können. Die verstärkte Beteiligung des einzelnen ist in der Praxis aber nur über die öffentliche Meinung möglich, der deshalb in der modernen Demokratie eine hervorgehobene Bedeutung zukommt.

Dieser Entwicklung hat das Bundesverfassungsgericht mit den hier behandelten Urteilen Rechnung getragen. Das darin entwickelte Prinzip der „Staatsfreiheit“ der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung berücksichtigt die Notwendigkeit, daß der Bürger kontinuierlich — nicht nur zu Wahltagen — seine Meinung frei bilden und über die Medien als Richtlinie für die laufende Poli-

<sup>61</sup>) „Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“

<sup>62</sup>) BVerfGE 27, 71 (81 f.).



tik kundtun kann. Peter Häberle hatte deshalb recht, als er das Urteil zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Wahlkampfzeiten als „Markstein in der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“ und als „Stärkung der Idee der Bürgerdemokratie“ bezeichnete<sup>63</sup>). Und Klaus Stern erkannte in diesem Urteil einen „neuen staatsrechtlichen, die Parteidominanz korrigierenden, ihre ‚Mittler‘-Funktion hervorhebenden und das Gemeinwohl stärker betonenden“ Ansatz<sup>64</sup>).

Häberle warnte jedoch auch zu Recht davor, daß „der vom BVerfG festgestellte Mißbrauch der Staatsmacht für Parteizwecke“ nicht zu einer „Antiparteienhaltung“ oder gar „Staatsverdrossenheit“ führen dürfe. Die Verfassungstheorie müsse sich nun „neu“ um „ein demokratisches Amts- und Staatsorganverständnis“ bemühen, „um ein Bild von ideologiefreier staatlicher Neutralität, eine kompetenz- und funktionell-rechtliche Gemeinwohlkonzeption und eine Theorie der Parteien, die ihre öffentlichen Aufgaben sichtbar macht, ohne zum ‚Parteienstaat‘ zu führen“<sup>65</sup>).

Diese Arbeit ist bisher noch nicht geleistet. Auch der Geltungsbereich des „Staatsfreiheits“-Prinzips über die Bereiche hinaus, in denen das Bundesverfassungsgericht es bisher angewendet hat, ist noch nicht erforscht. Der langjährige Intendant des Süddeutschen Rundfunks, Hans Bausch, kam durch die Fernseh-Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu einer Erkenntnis, die beunruhigen muß: „Es gehört zu den bemerkenswertesten Kennzeichen der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, daß die Weichen der staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung mehr als einmal nicht von Parlamentsmehrheiten, sondern von den Richtern des Bundes-

verfassungsgerichts zu Karlsruhe gestellt worden sind.“<sup>66</sup>)

Was Bausch hier hinsichtlich der Parlamentsmehrheiten feststellt, gilt weitgehend auch für die Wissenschaften. Das Wesen des Staates von heute ist nicht klar definiert. Der Ausschluß staatlicher Einflußnahme auf den Meinungs- und Willensbildungsprozeß des Volkes bedeutet ja keineswegs eine minimalisierende Beschränkung staatlicher Tätigkeit etwa im Sinne des bekannten „Nachtwächterstaates“. „Staatsfreiheit“ bedeutet nicht die liberalistische Hervorhebung von Individualrechten, nicht die Kastration staatlicher Autorität. Im Gegenteil. Auch wenn es auf den ersten Blick kurios erscheint, gilt: Weil das Prinzip der „Staatsfreiheit“ der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung zum Selbstverständnis des „Staates des Grundgesetzes“ gehört, ist es der Hege und Pflege durch die staatlichen Organe ausdrücklich anheimgegeben. Das Bundesverfassungsgericht hat diesem Gedanken in einer Weise Ausdruck gegeben, wie er besser und kürzer kaum formuliert werden kann: „Weil er der freien Selbstbestimmung aller unter Gewährleistung von Frieden und Ordnung einen institutionellen Rahmen verbürgt, kommt dem Staat Hoheitsgewalt, d. h. die Macht zu, Akte zu setzen, die für alle verbindlich sind.“<sup>67</sup>)

Damit erklärt das Bundesverfassungsgericht die freie Selbstbestimmung eines jeden zum obersten Staatsziel der Bundesrepublik. Der Staat des Grundgesetzes ist kein Selbstzweck. Er dient keinem Machtstreben und keinem nationalen Pathos. Er ist vor allem anderen, was man ihm auftragen mag, ein Instrument zur Gewährleistung der freien Selbstbestimmung seiner Bürger. Eine unverzichtbare Voraussetzung für die Erfüllung dieser obersten Staatsaufgabe ist die „Staatsfreiheit“ der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung. Sie zu gewährleisten, gehört zu den Verfassungspflichten eines jeden Staatsorgans.

<sup>63</sup>) Kommentar zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Wahlkampfzeiten, in: Juristenzeitung, (1977), S. 361.

<sup>64</sup>) Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, München 1984<sup>2</sup>, S. 308.

<sup>65</sup>) P. Häberle (Anm. 63), S. 361.

<sup>66</sup>) Hans Bausch, Rundfunk in Deutschland, Bd. 3, München 1980, S. 429.

<sup>67</sup>) BVerfGE 44, 125 (142).



---

---

## Kommentar und Replik

---

---

### Politisch-moralische Urteilsbildung ohne politische Beteiligung?

Zum Beitrag von Bernhard Sutor:  
„Politikunterricht und moralische Erziehung“ (B 46/89)

Bei dem Versuch, aus dem Aufsatz von Bernhard Sutor zum Verhältnis von politischer Bildung und politischer Ethik Schlußfolgerungen für die politische Urteilsbildung im Politikunterricht zu ziehen, traten Fragen auf: Wie soll nach Sutor eine gewissenhafte politische Urteilsbildung aussehen? Fordert er dazu auf, bei der moralischen Urteilsbildung universale formale Regeln anzuwenden? Soll das moralische Urteil handlungsleitend sein? Im folgenden sollen die dazu aus dem Aufsatz gewonnenen Antworten aufgezeigt und zur Diskussion gestellt werden.

In dem Aufsatz gewinnt man an mehreren Stellen (S. 7, S. 10, S. 12) den Eindruck, Sutor befürwortet die Anwendung universaler formaler Regeln zur Bildung eines politisch-moralischen Urteils. Die universalen formalen Regeln wandelt er aber jedesmal nach ihrer Einführung in materielle Werte um (S. 7–9, S. 10 f., S. 12 f.). Auf diesen Transformationsprozeß kann hier nicht näher eingegangen werden. Von Kant, Rawls bzw. Kohlberg ausgehend, führt er den Leser zu der Setzung von Ordnung bzw. Gemeinwohl als dem Kern der von ihm vertretenen politischen Ethik. „Unter ethischem Aspekt lautet die Aufgabe der Politik Sicherung und Gestaltung einer Rechts- und Friedensordnung, die ihre Legitimation aus unseren Vorstellungen von Menschenrechten, Freiheit und Gerechtigkeit bezieht. Eine solche politische Ordnung macht den Kern dessen aus, was in der Sprache der überlieferten politischen Ethik Gemeinwohl heißt.“ (S. 9)

Um die Begründung Sutors für diese Wertsetzung offenzulegen, muß zu dem Menschenbild Sutors als dem Ausgangspunkt seiner Überlegungen zurückgegangen werden. Sutors Bild vom Menschen ist skeptisch-pessimistisch: „Die Menschen haben als Individuen und in ihren Gruppen Interessen und verfolgen ihre Interessen; sie sind insofern egozentrisch, was nicht egoistisch heißt, was aber zum Egoismus ausschlagen kann angesichts prinzipieller moralischer Anfälligkeit. Einerseits sind die Menschen durchaus fähig zu vernünftigem Ausgleich nach Regeln der Gegenseitigkeit, aber an-

dererseits sind sie auch dazu geneigt, ihren Vorteil mit unlauteren Mitteln zu suchen.“ (S. 8)

Damit die schlechten Anlagen des Menschen – wie vor allem die Fähigkeit, „physische Gewalt gegen seine Mitmenschen anzuwenden“ (S. 6) – nicht zum Durchbruch kommen, ist es wichtig, ihn in eine bestimmte Ordnung einzufügen. Diese Ordnung soll bewirken, daß die Menschen und Menschengruppen trotz ihrer konkurrierenden Interessen und den daraus entstehenden Konflikten gewaltfrei miteinander auskommen. Diese Ordnung ist nur funktionsfähig, wenn in ihr Repräsentation und repräsentatives Handeln möglich sind (S. 8). Aufgabe der Politik und damit der Politiker ist es, „gute Gesetze und angemessene Ordnungen für den ‚alten Adam‘ (zu) gestalten“ (S. 9) und Konflikte einvernehmlich im Kompromiß zu regeln (S. 14). „Dies tut sie (gemeint ist die Politik, G. B.), indem sie ein erträgliches, ein vereinbartes, ein rechtlich geordnetes Miteinander der Menschen ermöglicht und sichert, wobei sie die Menschen realistisch und nüchtern nehmen muß; wie sie sind.“ (S. 8) Diese Aufgabe wird für die Politik erschwert oder sogar unmöglich gemacht, wenn politische Streitfragen zu Wissensfragen erhoben werden (S. 14). Die Aufrechterhaltung der Ordnung ist dann gefährdet.

Sutor geht bei der politisch-moralischen Urteilsbildung von der Gemeinwohlordnung aus. Die Konsequenzen dieses Vorgehens werden in seinen Hinweisen zur Behandlung der Frage des Ausländerwahlrechts sichtbar: „So scheint mir... die Frage nach dem Ausländerwahlrecht moralisch nicht entscheidbar. Meines Erachtens ist sie nur zu entscheiden im Blick auf die eigene Institutionenordnung und im Kontext der Ausländerpolitik, die ein Staat sich insgesamt zum Ziel setzt. Daß diese ihrerseits den Belangen der Ausländer gerecht werden muß und damit auch moralisch zu qualifizieren ist, ist dabei selbstverständlich.“ (S. 11) Das politisch-moralische Urteil soll also von der Ordnung her und im Kontext der Politik getroffen werden; das Urteilkriterium bildet dabei die Vereinbarkeit mit der bestehenden Ordnung und der Politik. Dieser Prüfung gegenüber wird die moralische



Urteilsbildung nachgeordnet. Dabei bleibt offen, wer prüft, ob die Ausländerpolitik, „die ein Staat sich insgesamt zum Ziel setzt“, den Belangen der Ausländer gerecht wird. Prüfen allein die politischen Repräsentanten? Wer ist der ‚Staat‘?

In dem Aufsatz finden sich weitere Forderungen, die Sutor an eine politisch-moralische Urteilsbildung stellt. So will er die „Frage nach Folgen und Verantwortbarkeit bestimmter Handlungen, Entscheidungen und Verhaltensweisen“ (S. 5) ernst genommen sehen. Zum anderen sieht er die Gefahr, daß „die Unentbehrlichkeit von Macht, ihr positiver Sinn, fast ganz vergessen wird“ (S. 8). Zum politischen Urteil gehört für ihn auch Verständnis „für die Pragmatik des Machthandelns“ (S. 8). Schließlich setzt er sich für „die politik-kategoriale und diskursiv-argumentative Durchdringung der Sachverhalte, der Situationen und der in ihnen gegebenen Möglichkeiten“ (S. 10) ein und stellt zur Analyse politische Schlüsselfragen vor (S. 10). Daneben warnt er wiederholt in dem Aufsatz vor einer Überbetonung oder einer Verkürzung des politischen Urteils auf ein moralisches Urteil (S. 7, S. 8, S. 13, S. 14). Fürchtet er, daß die Bürger aufgrund einer solchen Urteilsbildung dem Aushandeln von Kompromissen durch die Mandatsträger nicht teilnahmslos zusehen und ihre Beteiligung Ordnung und Politik gefährden? Wie sieht bei Sutor politische Beteiligung der Menschen aus?

Auch zu dieser Frage finden sich in dem Aufsatz aufschlußreiche Antworten. Wenn die Menschen nicht politisch-moralisch urteilen und handeln, sondern lediglich egoistisch ihre Interessen vertreten, so ist dies für ihn durchaus nicht unerwünscht. Eine gute Gemeinwohlordnung vermag „die unüberwindbare Spannung zwischen den vielfältigen Interessen in einer Gesellschaft und dem in der gemeinsamen Ordnung zum Ausdruck kommenden Allgemeininteresse angemessen zu bewältigen“ (S. 9). Dank einer von der Politik funktionsfähig gehaltenen Rechtsordnung und einer politisch gesetzten Wirtschaftsordnung werden „die Menschen bis zu einem gewissen Grad von der ständigen moralischen Anstrengung, miteinander auszukommen“, entlastet (S. 9). An einer anderen Stelle heißt es über den Beitrag der Menschen zur politischen Problemlösung: „Je mehr andererseits die Menschen in ihrer gesellschaftlichen Kooperation und in ihren sozialen Institutionen aus eigenen Kräften Positives leisten, um so leichter sind auch die politischen Probleme zu lösen.“ (S. 9)

Die Bürger also beteiligen sich an der Politik durch positive Leistungen: Die Politik selbst bleibt Sache der politischen Amtsträger. Diese Art der politischen Beteiligung erinnert doch sehr an das Preußen des 17. und 18. Jahrhunderts („Gib, daß ich tu mit Fleiß, was mir zu tun gebühret, wozu mich dein

Befehl, in meinem Stande führet.“) Ist es dann noch notwendig, im politischen Unterricht die Fähigkeit und Bereitschaft zur politisch-moralischen Urteilsbildung zu fördern? Sieht so die von Sutor geforderte „Loyalität gegenüber dem Gemeinwesen“ (S. 14) aus? Läßt sich diese Loyalität mit der politischen Beteiligung etwa von Bürgerinitiativen oder von der Friedens-, Frauen-, AKW- und Umweltschutzbewegung in der Bundesrepublik oder mit dem gewaltfreien Aufbegehren der Menschen in der DDR im November 1989 vereinbaren? Wenn Sutor durch politische Bildung nicht in erster Linie die Bereitschaft und die Fähigkeit der Lernenden zum politisch-moralischen Urteilen und Handeln fördern, sondern zur Loyalität gegenüber dem Gemeinwesen erziehen will, so erscheint dies von seinem Menschenbild her durchaus verständlich.

Um Mißverständnisse auszuschließen: Hier soll nicht einer Verkürzung politischer Urteilsbildung auf moralische Urteilsbildung das Wort geredet werden<sup>1)</sup>. Die Prüfung, ob die Entscheidung unter den gegebenen politischen Verhältnissen auch durchgesetzt werden kann, ob die Kosten in einem annehmbaren Verhältnis zum angestrebten Nutzen stehen bzw. die Mittel mit dem Ziel in Einklang gebracht werden und die vorhersehbaren Folgen verantwortet werden können, sollte zu einer Urteilsbildung ebenso gehören wie die Anerkennung von Macht als Mittel der Politik<sup>2)</sup>. Gleichrangig daneben sollte aber auch das moralische Urteil stehen, das sich am Kriterium der Verallgemeinerungsfähigkeit orientiert. Für den Unterricht empfiehlt sich dabei eine Konkretisierung dieses Kriteriums, dessen Anwendung dann der Stufe drei menschlicher Moralentwicklung nach Kohlberg entspricht<sup>3)</sup>. Das konkretisierte Kriterium der Verallgemeinerungsfähigkeit kann von Schülern ab dem Alter von zwölf Jahren verstanden und zur moralischen Urteilsbildung benutzt werden.

Die kategoriale Analyse wird ebenso wie bei Sutor gefordert. Eine Systematisierung der Schlüsselfragen – etwa nach den Dimensionen des Politischen: „Inhalt, Prozeß, Form (policy, politics, polity)“ – erleichtert ihr Verständnis. Schließlich kann und soll das aus dem politischen Sehen und Beurteilen erwachsende politische Handeln gewaltfrei innerhalb des vom Grundgesetz gesetzten politischen Handlungsrahmens erfolgen.

Die Zukunft einer demokratischen und human gestalteten Gesellschaftsordnung hängt wesentlich

<sup>1)</sup> Vgl. Gotthard Breit, Das politisch-moralische Urteil am Unterrichtsbeispiel: Asylrecht für politisch Verfolgte?, in: Gegenwartskunde, (1986) 4, S. 481–492.

<sup>2)</sup> Vgl. Max Weber, Politik als Beruf, in: ders., Gesammelte Schriften, Tübingen 1971<sup>3</sup>, S. 547.

<sup>3)</sup> Vgl. Robert L. Selman, Sozial-kognitives Verständnis. Ein Weg zu pädagogischer und klinischer Praxis, in: D. Geulen (Hrsg.), Perspektivenübernahme und Soziales Handeln, Frankfurt 1982, S. 235.



von dem — auch durch politische Bildung geförderten — selbständigen und eigenverantwortlichen politisch-moralischen Urteilen und Handeln mündiger Bürger ab. Darin und nicht in positiven

Leistungen ohne politische Beteiligung wird die Loyalität gegenüber dem Gemeinwesen gesehen.

Dr. Gotthard Breit, Braunschweig

## Politikunterricht und moralische Erziehung

### Eine Antwort auf Gotthard Breits Kritik

Es hat mir einige Mühe gemacht, Gotthard Breits Kritik zu verstehen. Die beiden Fragen, die er einleitend stellt, sind nämlich aus meinem Text eindeutig mit Ja zu beantworten: Universale formale Regeln sollen bei der politisch-moralischen Urteilsbildung selbstverständlich angewandt werden. Sie werden von mir als notwendig und als unersetzbar gekennzeichnet (S. 10), freilich zugleich als nicht hinreichend für das politische Urteil. Ebenso selbstverständlich soll das moralische Urteil handlungsleitend sein. Wozu denn sonst meine Überlegungen insgesamt; wozu mein einleitender Bezug auf den Kontext der Diskussion über Moralerziehung; wozu die Skizze der didaktischen Prinzipien in Teil II, die erkennbar unter der Voraussetzung stehen: *tua res agitur?*

Im weiteren reichert Breit seine Fragen mit Interpretationen meines Aufsatzes an, die, wenn ich recht sehe, auf zwei Haupteinwände hinauslaufen. *Erstens* meint er, ich wandelte die universalen Regeln moralischen Urteils in „materielle Werte“ um — materiale Werte sind wohl gemeint. *Zweitens* behauptet er, bei mir würden die Kategorien Ordnung und Gemeinwohl zum Kern politischer Ethik; es gehe mir also nicht um demokratische Beteiligung der Bürger, sondern um deren Loyalität. Die Erklärung für beides glaubt er in meinem „Menschenbild“ zu finden. Der erste Einwand nötigt zur Präzisierung des Verhältnisses von formaler Regel und materialen Werten. Der zweite läßt sich aus meinem Text leicht als Fehlinterpretation erweisen.

#### 1. Formale Regeln und ethische Werte

Es trifft nicht zu, daß bei mir universale formale Regeln in inhaltliche Werte *umgewandelt* würden. Das ist auf S. 6 und noch einmal auf S. 12 meines Aufsatzes leicht nachlesbar. Ich spreche dort vielmehr ein Problem an, daß Breit gar nicht zu sehen scheint. Es wird in der gegenwärtigen Ethik-Diskussion unter der Kategorie der Letztbegründung erörtert.

Der Gesellschaftsvertrag, wie ich ihn auf S. 6 f. kurz skizziere, scheint vordergründig hinlänglich begründbar im Sinne des Utilitarismus: Es liegt im Interesse eines jeden, seine Regeln einzuhalten.

Unter Bezugnahme auf einschlägige Literatur mache ich dann darauf aufmerksam, daß das formale Vertragsprinzip nur evident ist aus einem materialen Grund: Weil man nämlich normativ das Recht des Individuums voraussetzt, seine Interessen wahrzunehmen. Darüber mag man streiten, nur ist etwas anderes gemeint als das, was Breit bei mir zu lesen glaubt.

Dasselbe gilt für meinen Bezug auf den kategorischen Imperativ von Kant (S. 6, S. 12). Kant hat im Unterschied zu den Utilitaristen klar erkannt, daß ein allgemeines Interesse an Interessenwahrnehmung als Prinzip der Moral nicht genügt. Das liefe auf *einen kollektiven Egoismus* hinaus. Sein Prinzip der Verallgemeinerbarkeit ist unlösbar gebunden an die Idee sittlicher Selbstbestimmung der Person, ausgedrückt in der Autonomie des sittlichen Willens. Dieser erweist sich als ein sittlicher, indem er seine Handlungsmaximen dem Maßstab der Verallgemeinerbarkeit unterwirft. Eine sittliche Idee vom Menschsein und das Prinzip der Verallgemeinerbarkeit sind also hier untrennbar miteinander verbunden. Die bekannte zweite Version des kategorischen Imperativs macht das noch deutlicher, indem sie die „Menschheit“ in der Person des Handelnden wie in jeder anderen als Selbstzweck setzt. Wir nennen das heute Menschenwürde und dürfen uns auch dabei auf Kant berufen, bei dem es in der Grundlegung zur Metaphysik der Sitten heißt: „Autonomie ist also der Grund der Würde der menschlichen und jeder vernünftigen Natur.“<sup>1)</sup> Was Kant in der Begründung der Ethik „formal“ nennt, ist also keineswegs inhaltsleer. Nur unterscheidet er es streng vom Materialen, das er der sinnlichen Erfahrung zuordnet, und begründet es nicht mehr wie die Tradition metaphysisch, sondern transzendental.

Es scheint mir deshalb eine Oberflächlichkeit, wenigstens wenn man sich an Kant orientiert, die Verallgemeinerbarkeit als rein formale Regel aus dem Kontext ihrer Begründung zu lösen und gleichsam nur noch handwerklich mit ihr umzugehen. Dann

<sup>1)</sup> Immanuel Kant, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, in: ders., Werke in zehn Bänden, hrsg. von Wilhelm Weischedel, Bd. 6, Darmstadt 1986, S. 69.



bleibt eben die von mir gestellte Frage: Warum soll sie denn gelten? Man kann die Antwort natürlich offen lassen. Nur muß man sehen, daß dann etwas offen geblieben ist, das man in der Praxis schließlich doch mit Setzungen, Optionen oder Begründungen ausfüllt. Auch politische Ethik kommt nicht mit rein formalen Regeln aus. Sie braucht in Begründung und Anwendung zugleich Orientierung an materialen Werten.

Auch für die Anwendung setzt das der kategorische Imperativ selbstverständlich voraus, indem er nämlich voraussetzt, daß der Handelnde Maximen habe. Ethische Reflexion setzt immer schon sittliche Praxis und damit die Erfahrung eines Sollens voraus. Ohne sie als ihr gleichsam empirisches Substrat käme sie gar nicht in Gang. Für unsere Bemühungen um politische Ethik in politischer Bildung heißt dies, daß wir unterhalb der komplementär zu denkenden Prinzipien der Menschenwürde und der Verallgemeinerbarkeit auch die konkreteren Maximen der Menschenrechte und die Gemeinwohlwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden zur Orientierung politischen Urteilens brauchen.

Andererseits muß man sich aber auch der Grenzen der allgemeinen Prinzipien für das konkrete Urteil bewußt sein. Der Verallgemeinerung unterliegt, jedenfalls nach Kant, die Handlungs*maxime*, nicht die konkrete Entscheidung und Handlung in ihrer unausweichlichen Bedingtheit durch die subjektiven und objektiven Faktoren der Situation. Ebensovienig unterliegen ihr die konkreteren Normen oder Handlungsregeln, wie sie das positive Gesetz des Staates und die Konventionen politischer Verbände darstellen. Das würde zu ganz absurden Konsequenzen führen, u. a. zu dem Anspruch, in ihnen sei absolute sittliche Wahrheit gefaßt, während es doch immer nur um vorläufige und veränderbare Regelung sozialer, geschichtlich wandelbarer Verhältnisse geht. *Deshalb* meine ich, man müsse in politischer Bildung den *politischen* Kategorien viel mehr Raum geben, als dies Breit zu wollen scheint.

Breit sagt ganz richtig, das konkretisierte Kriterium der Verallgemeinerungsfähigkeit könne von Schülern ab dem 12. Lebensjahr verstanden werden. Liest man in dem Unterrichtsbeispiel, auf das er selbst verweist, nach, dann findet man, daß er damit nichts anderes meint als das sogenannte Empathie-Lernen, die Vermittlung der Fähigkeit, sich in die Lage des anderen zu versetzen<sup>2)</sup>. Das ist als Stufe der Hinführung zum universalen Prinzip unentbehrlich und unumstritten. Aber die lernpsychologische Notwendigkeit dieser Vorstufe darf nicht zu solcher Vergrößerung des Prinzips

<sup>2)</sup> Vgl. Gotthard Breit, Das politisch-moralische Urteil am Unterrichtsbeispiel: Asylrecht für politisch Verfolgte?; in: Gegenwartskunde, (1986) 4, S. 481 ff.

führen, wie sie in Breits Fallanalyse anzutreffen ist.

Es ist bereits ungenau, wenn Breit dort einleitend schreibt, eine Entscheidung erscheine moralisch vertretbar, wenn sie auch von anderen anerkannt und akzeptiert werden könne (S. 486). Ganz falsch und politisch geradezu fatal scheint mir dann die als Lernziel formulierte These: „Eine Entscheidung ist nur dann moralisch vertretbar, wenn sie auch von anderen und den Betroffenen (einschließlich von einem selbst) für richtig angesehen wird.“ (S. 487) Hier werden nicht nur „sittlich gut“ und „richtig“ gleichgesetzt, womit jede Sach- und Situationsanalyse kurzschlüssig moralisiert wird. Es wird zugleich die Moralität einer Entscheidung vom Konsens abhängig und damit Politik als Kompromißsuche und Mehrheitsentscheid unmöglich gemacht. Der Fehler liegt darin, statt der Maximen die einzelnen Entscheidungen selbst dem Kriterium der Verallgemeinerbarkeit zu unterwerfen.

Maximen sind Grundorientierungen, die einer Vielzahl von Absichten und Handlungen eine gemeinsame Richtung geben sollen, aber diese nicht determinieren. Deshalb scheint es mir aber ethisch wie didaktisch zugleich mißlich, wenn Breit in seiner Fallanalyse die moralische Urteilsfindung der politischen voranstellt. Er bringt sich damit in die Verlegenheit, ein rigides moralisches Urteil gegen die Zurückweisung von Asylbewerbern und gegen die Änderung des Asylrechts (S. 487) hinterher aus „verantwortungsethischen“ und politischen Gründen modifizieren zu müssen.

Breits Unterscheidung von moralischen und verantwortungsethischen Komponenten des Urteils leuchtet nicht ein. Auch letztere sind moralische Urteile und erweisen sich als unentbehrlich angesichts des Phänomens, das ich in meinem Aufsatz als Zielkonflikt beschrieben habe und das Breit in seiner Fallanalyse zunächst ganz übersieht. Schließlich bestätigt seine Reduktion der *politischen* Komponenten des Urteils auf die Kategorie der Macht meine Warnung davor, die politischen Aspekte einer Problematik zugunsten moralischer allzusehr in den Hintergrund zu drängen. Daß die vergrößerte Verhältnisbestimmung von Politik und Moral bei Breit auch zu einer Reihe sehr einseitiger politischer Urteile führt, sei nur am Rande erwähnt.

## 2. Gemeinwohl und demokratische Beteiligung

Meine Stellungnahme zu Breits zweitem Einwand kann ich kürzer fassen, weil dieser offensichtlich auf einer Fehlinterpretation meines Textes beruht. Es ist bereits ungenau, wenn Breit behauptet, ich setzte Ordnung bzw. Gemeinwohl als den Kern politischer Ethik. Der Satz, den er dazu aus meinem Aufsatz zitiert, sagt dazu viel Genaueres, und



an anderer Stelle formuliere ich ausdrücklich, die zentralen Kategorien politischer Ethik seien Gemeinwohl, Klugheit und Gerechtigkeit (S. 13). Mit den beiden letzteren kann Breit offenbar nichts anfangen; denn in seiner Kritik kommen sie nicht vor. Offenbar vermag er sich aber auch Gemeinwohl, interpretiert als die politisch zu gestaltende Friedens- und Rechtsordnung einer Gesellschaft, nicht *demokratisch* vorzustellen.

Das Verständnis davon, das er mir unterstellt, glaubt er aus meinem „Menschenbild“ herauslesen zu können. Er nennt es pessimistisch, ich dagegen realistisch. Darüber kann man streiten. Wichtiger ist etwas anderes, nämlich daß ich gerade mit den zugegeben sehr knappen Andeutungen darüber eine Begründung für *Demokratie* gegeben habe. Der von mir dazu herangezogene Satz von Reinhold Niebuhr ist eindeutig, und ich finde ihn auch hilfreich: Des Menschen Fähigkeit zur Gerechtigkeit mache Demokratie möglich, des Menschen Neigung zur Ungerechtigkeit mache Demokratie nötig (S. 8). Demokratie ist möglich, weil wir fähig sind zur Verständigung nach Regeln der Gerechtigkeit (Gegenseitigkeit) — das ist die positive Seite der Sache. Demokratie ist nötig, weil unsere Neigung zur Ungerechtigkeit Beteiligungsmöglichkeiten für alle und gegenseitige Kontrolle erforderlich macht — das ist die negative Seite der Sache.

Wir dürfen also die Gemeinwohlfindung gerade nicht einer sogenannten Obrigkeit überlassen, und wir dürfen diese Aufgabe auch nicht, gleichsam in Arbeitsteilung, ganz an gewählte Amtsträger abtreten, wenngleich es ohne solche nicht geht. Die Loyalität des Bürgers, die ich in der Tat fordere, ist die Loyalität gegenüber seinem eigenen Gemeinwesen, an dem er nicht nur passiv teilhat, sondern auch aktiv teilhaben kann und soll. Ich kann nicht finden, daß es an meinem Text liegt, wenn Breit sich an das alte Preußen erinnert fühlt. Er möge seine Perzeption überprüfen.

Von meiner prinzipiell demokratisch zu verstehenden Beschreibung der Gemeinwohlaufgabe her sind dann einige Einzelurteile meines Kritikers richtigzustellen. Damit die schlechten Anlagen des Menschen nicht zum Durchbruch kommen, sei es wichtig, „ihn in eine bestimmte Ordnung einzufügen“, interpretiert Breit meinen Text. Das steht so bei mir nirgends, aber daß die vertraglich gedachte Konstitution einer gemeinsamen Ordnung ein Sich-Einfügen auf Gegenseitigkeit bedeutet, ist eine Binsenweisheit neuzzeitlicher politischer Philosophie. Sämtliche Vorstellungen von einem passiv die Amtsträger gewährenlassenden Bürger, die Breit bei mir herausliest, beruhen auf der Vorstellung, Loyalität und eine aus Veränderungswillen entspringende kritische Aktivität schlossen einan-

der aus. Sie gehören jedoch nach demokratischem Ethos zusammen.

Aus Breits einseitig negativer Interpretation meines „Menschenbildes“ scheint eine Bemerkung zu resultieren, die, wenn ich sie recht verstehe, mir unterstellt, es sei mir „durchaus nicht unerwünscht“, wenn die Menschen, statt politisch-moralisch zu urteilen und zu handeln, „lediglich egoistisch ihre Interessen vertreten“. Auch das steht so bei mir nicht. Ich unterscheide ausdrücklich zwischen Egozentrik und Egoismus (S. 8f.). Breit hat aber offenbar in diesem Zusammenhang den Gedanken der Entlastung von ständiger moralischer Anstrengung, welche die gemeinsamen Institutionen einer Gesellschaft ermöglichen, nicht aufgenommen. Es handelt sich um einen Grundgedanken der soziologischen Institutionentheorie von sozialetischer Relevanz. Wirtschaftliche, politische und rechtliche Institutionen einer Gesellschaft haben danach den Sinn, in das immer bedrohte Miteinander der Individuen und Gruppen ein gewisses Maß an gegenseitiger Sicherheit und Berechenbarkeit zu bringen, so daß wir in einem geregelten Prozeß unseren Interessen nachgehen können, ohne uns Schritt für Schritt moralisch entscheiden und verantworten zu müssen.

Natürlich hat dieser Gedanke seine Grenze. Gerade weil individuelles Verhalten und Institutionen sich gegenseitig tragen und stützen, können sie sich auch gegenseitig gefährden. Deshalb dürfen wir nicht nur individualethisch, sondern müssen auch sozialetisch denken, und eben deshalb sind wir als demokratische Staatsbürger *gemeinsam* verantwortlich für die menschen- und zeitgemäße Institutionenordnung, für ihre Gestaltung, ihre Sicherung und ihre Weiterentwicklung.

Die politische Didaktik leidet seit langem an einer Vernachlässigung der sozialetischen und institutionellen Seite des Politischen und an einer Überschätzung der individuellen Moral in ihrer Bedeutung für Politik. Dies u. a. sollte mein Aufsatz zum Ausdruck bringen. Daß Gotthard Breit ihn so kraß mißverstehen konnte, bestätigt meine eben formulierte These vom Defizit in der politischen Didaktik. Wir sollten darüber gemeinsam weiter nachdenken und miteinander reden. Aber ich kann abschließend den vielleicht unbescheiden klingenden Hinweis nicht unterdrücken, daß ich über diese Zusammenhänge sehr viel mehr und Ausführlicheres veröffentlicht habe, als in dem kritisierten Aufsatz entfaltet werden konnte<sup>3)</sup>.

Prof. Dr. Bernhard Sutor, Eichstätt

<sup>3)</sup> Vgl. Bernhard Sutor, *Neue Grundlegung politischer Bildung*, 2 Bde., Paderborn 1984.



## **Klaus Hornung: Der Sozialkonservatismus im deutschen Staats- und Gesellschaftsdenken**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9–10/90, S. 3–13

Der Beitrag zeichnet zunächst einen heute vielfach vergessenen Strang der deutschen politischen Ideengeschichte nach. Unter „Sozialkonservatismus“ werden dabei diejenigen Theoretiker und Ideen zusammengefaßt, die — auf den Grundlagen des Reform-Konservatismus Edmund Burkes und des Freiherrn vom Stein fußend — schon früh die zentrale Bedeutung der „sozialen Frage“ erkannten und entsprechende Lösungsvorschläge vorlegten. Sie unterscheiden sich sowohl vom Liberalismus wie auch vom organisierten Sozialismus, kritisieren aber auch den „Strukturkonservatismus“ der herrschenden Schichten. Die Linie reicht von Adam Müller über Franz von Baader und Victor Aimé Huber, über Hegel und Lorenz von Stein bis zu den Sozialpolitikern der Bismarckzeit Hermann Wagener und Theodor Lohmann. Noch der Kreisauer Kreis im deutschen Widerstand gegen Hitler wie auch Jakob Kaiser nach dem Zweiten Weltkrieg gehören in diesen Ideen-Zusammenhang. Die Darstellung schließt mit einer Kritik der „emanzipatorischen“ Sozialstaats-Postulate und sozial-technischer Gesellschafts- und Politikkonzepte der Gegenwart. Ihnen gegenüber wird an ein politisches Denken und Handeln in langfristig-geschichtlicher Verantwortung und gesamtpolitischer Solidarität erinnert.

## **Ulrich Jürgens: Entwicklungslinien der staatstheoretischen Diskussion seit den siebziger Jahren**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9–10/90, S. 14–22

Der Aufsatz untersucht den Themenwandel in der staatstheoretischen Diskussion primär in der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum vom Beginn der siebziger Jahre bis heute. Welche innerwissenschaftlichen Lernprozesse und welche externen Anstöße gab es, die diese Diskussion prägten? Die Fragen zielen zum einen auf die Bedingungen für den Themenwandel und die Theorieentwicklung in der Staatsdiskussion und zum anderen auf die Veränderungen in der Staatswirklichkeit, die sich in der Theorieentwicklung widerspiegelt. Im Kern der Betrachtung steht die für jede Staatstheorie zentrale Frage nach der Souveränität, nach der Beziehung zwischen Staatshandeln und gesellschaftlichen Interessen bzw. Funktionsimperativen.

Die Untersuchung setzt ein bei der neomarxistischen Diskussion über den Staat Anfang der siebziger Jahre, von der wichtige Impulse ausgingen, die aber schon bald aus vielfältigen Gründen in sich zusammenbrach. Skizziert werden sodann die verschiedenen Richtungen von Theorien des „schwachen Staates“, die sich Ende der siebziger Jahre herausbildeten. Diese werden gesehen im Zusammenhang mit der Unregierbarkeitsdiskussion, im Rahmen der Luhmannschen Theorie der Autopoiesis (Selbstregulierung) gesellschaftlicher Teilsysteme und der These der „Entzauberung des Staates“ in der Nachfolge Luhmanns sowie der verwaltungswissenschaftlichen und implementationstheoretischen Untersuchungen zu den Handlungsbedingungen und der Handlungseffizienz staatlicher Politik.

Der Aufsatz schließt mit der Feststellung, daß Fortschritt in der staatstheoretischen Diskussion vor allem im methodenkritischeren Herangehen und im Vermeiden eines funktionalistischen Reduktionismus besteht, daß aber zugleich zentrale Fragen der Debatte Anfang der siebziger Jahre nach dem Verhältnis von Staat und Ökonomie zu Unrecht in den Hintergrund gerückt wurden.



### **Manfred G. Schmidt: Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland.**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9—10/90, S. 23—31

Welches sind die Besonderheiten der innenpolitischen Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland — relativ zu anderen westlichen Demokratien? Wie sind diese Besonderheiten entstanden und welche Mechanismen tragen zu ihrer Aufrechterhaltung bei? In der Antwort auf diese Fragestellungen wird gezeigt, daß sich die Bundesrepublik durch die „Politik eines mittleren Weges“ zwischen skandinavischem „Wohlfahrtskapitalismus“ und nordamerikanischem marktorientiertem auszeichnet.

Die Besonderheiten der Staatstätigkeit der Bundesrepublik liegen in einer einzigartigen Kombination von konservativ-reformerischen, wirtschaftsliberalen und sozialdemokratischen Traditionen der Regierungspraxis und der Regierungsphilosophie. Diese Besonderheiten manifestieren sich u. a. in spezifischen Reaktionen auf bestimmte „Politikdilemmas“. Beispielsweise wird der Preisstabilität Vorrang vor Vollbeschäftigung gewährt, aber zugleich wird der Zielkonflikt zwischen Gleichheit und wirtschaftlicher Effizienz zugunsten eines sozialstaatlichen Mittelweges mit moderatem Wirtschaftswachstum bewältigt. Ferner wird gezeigt, daß für die Politik des mittleren Weges historische Weichenstellungen sowie politisch-institutionelle und machtpolitische Bedingungen der Bundesrepublik verantwortlich sind.

### **Erich Bärmeier: Das Verfassungsprinzip der „Staatsfreiheit“**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9—10/90, S. 32—41

In Urteilen zur Rundfunkordnung, zur Parteienfinanzierung und zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Wahlkampfzeiten hat das Bundesverfassungsgericht seinen Entscheidungen das „Prinzip der Staatsfreiheit der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung“ zugrunde gelegt. Es ist eine Weiterentwicklung der in Art. 5 GG verankerten Meinungsfreiheit und besagt, daß staatliche Organe in den allgemeinen Prozeß der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung nicht aktiv eingreifen dürfen. Für die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland sei es „schlechthin konstituierend“, daß sich die politische Meinungs- und Willensbildung „vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin“ vollzieht. Deshalb sei es den Staatsorganen „von Verfassungs wegen“ grundsätzlich verwehrt, „sich in bezug auf diesen Prozeß zu betätigen“ (aus dem Leitsatz 2 des Urteils über die Parteienfinanzierung vom 19. Juli 1966, BVerfGE 20, 56 ff.).

Der Beitrag erläutert die begriffliche Bedeutung und die rechtliche Wirksamkeit des „Staatsfreiheits“-Prinzips sowie die vom Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen dazu erarbeiteten Begründungen. Sie sind von grundsätzlicher staats- und verfassungstheoretischer Bedeutung. Der Öffentlichkeit ist das Prinzip bisher nur wenig ins Bewußtsein gedrungen. Die wissenschaftliche Diskussion ist trotz der anfänglichen Qualifizierung dieser Rechtsprechung als „Markstein in der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“ abgeflaut. Insbesondere ist bisher unerforscht geblieben, inwieweit das „Staatsfreiheits“-Prinzip angesichts seiner für die Verfassungsordnung der Bundesrepublik „schlechthin konstituierenden“ Bedeutung auch in Bereichen, in denen es bisher vom Bundesverfassungsgericht nicht ausdrücklich für wirksam erklärt worden ist, Beachtung erfordert.

Im Hinblick auf die tiefgreifenden Veränderungen, die das Verhältnis zwischen Bürger und Staat gegenwärtig in Mittel- und Osteuropa erfährt und die auf Dauer nicht ohne Auswirkungen auf die Länder des Westens bleiben werden, gewinnt diese Frage eine neue, unerwartete Aktualität.

### **Kommentar und Replik: Politikunterricht und politische Beteiligung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9—10/90, S. 42—46