

FRIEDRICH BAERWALD

Demokratie im Gesellschaftswandel

Die Wiederbelebung der Auseinandersetzungen über Begriff, Inhalt und Grenzen der Demokratie¹ ist zu begrüßen. Allerdings hat es den Anschein, daß die Grundvorstellungen, die von der christlichen Soziallehre hierüber erarbeitet worden sind, nicht in dem Maße von den Teilnehmern an diesen Aussprachen berücksichtigt werden, wie dies im Dienste der Klärung der Streitfragen erforderlich ist. Da sich die Demokratie aber nicht allein auf eine Staatsform bezieht, sondern immer auch auf eine Verfassung der Gesellschaft, können die Überlegungen über sie nur dann fruchtbar sein, wenn sie vom Verständnis über den Wandel getragen sind, der alle Gesellschaftsbereiche in unserer Zeit betroffen hat.

Demokratische Staatsordnungen hat es in den verschiedenartigsten Gesellschaften gegeben: in den Stadtstaaten der Griechen und in beschränkterem Maße in der Republik der Römer. Sie schlossen in der Antike ebensowenig die gleichzeitig bestehende Sklavenwirtschaft aus wie in den Vereinigten Staaten zur Zeit ihrer Gründung gegen Ende des 18. Jahrhunderts. Gewisse demokratische Rechte mußte der König von England bereits 1215 in der Magna Charta zunächst an die Grundherren verleihen; allmählich verbreitete sich diese Demokratie nach unten, bis durch die Wahlreformen von 1832 und 1867 die Beteiligung der Massen an der Ausübung des Stimmrechtes sichergestellt wurde.

¹ Vgl. »Thesen gegen den Mißbrauch der Demokratie«, Politischer Beirat des Z. K. der deutschen Katholiken. – In: Herderkorrespondenz XXV, 1971, S. 433–443; ebenda: »Die harte Nuß der Demokratie« (Leitartikel), S. 409–413; Anton Rauscher: Wider den Mißbrauch der Demokratie. – In: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften XIII, 1972, S. 183–204. Im Mai 1972 fand das erste *Bitburger Gespräch* statt. In dieser auf »Vorwärtsverteidigung des auf Freiheit und Gemeinschaft ausgerichteten Systems« wurde, wie in dem Sinn der erwähnten Thesen, die Vorstellung vom Zusammenfallen von Staat und Gesellschaft in der Demokratie kritisch beleuchtet. Hierüber wird im Text eingehend gehandelt werden. Gleiche Thematik auch bei Hans Maier: Kirche und Gesellschaft, München 1972; ders.: Die gegenwärtige politisch-semantische Doppelstrategie – 41. Bergedorfer Gesprächskreis – abgedruckt in »FAZ« 13. 7. 72. Ebenda auch am 25. 7. 72. Hans Buchheim: Marx und Rousseau – Radikale und republikanische Demokratie.

Formaldemokratische Staatsformen wurden im 19. Jahrhundert auch in Lateinamerika eingeführt, obwohl die Gesellschaft ihre in der Kolonialzeit geprägte feudalistische Struktur beibehielt. Ähnliche Entwicklungen fanden auch nach den beiden Weltkriegen in Teilen Europas, Afrikas und Asiens statt; auch dort wurden demokratische Formen oft auf gesellschaftliche Verhältnisse aufgepfropft, die noch feudalen oder kolonialen Charakter hatten. Wie in Lateinamerika, bildeten sich bald Juntas oder Einparteiendiktaturen heraus.

Im auslaufenden 20. Jahrhundert erhebt sich aber auch in »klassischen« Demokratien das Problem ihrer Funktionsfähigkeit in der sich herausbildenden nachindustriellen Gesellschaft. In dieser finden entscheidende Schwergewichtsverlagerungen statt. Die Produktion steigt überall an, während die Zahl der Selbständigen in Landwirtschaft und Gewerbe steil abfällt. Innerhalb der Erwerbsbevölkerung insgesamt vermindert sich die Zahl der körperlich Arbeitenden, während diejenige der Angestellten in allen privaten und öffentlichen Sektoren sich vermehrt. Die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften steigt, und mit ihr die Bedeutung von Erziehung und Ausbildung. Gleichzeitig vollzieht sich die Explosion von Information und Kommunikation mit ihrem Einfluß auf das Bewußtsein der Massen. Auf der einen Seite ergibt sich hieraus eine Beschleunigung oberflächlicher Bewußtseinsvorgänge, ein rascher Wechsel des Interesses an Personen und Ereignissen, auf der anderen Seite aber erschweren diese Strukturveränderungen die politischen Prozesse der Demokratie, führen oft zu einer politischen Stagnation, die es trotz aller Betriebsamkeit schwermacht, rechtzeitig zu notwendigen Entscheidungen zu kommen.

Auch die Bundesrepublik muß sich mit diesem Gesellschaftswandel auseinandersetzen. Es genügt nicht, daß Fehlansätze der Weimarer Verfassung vermieden wurden, vor allem der Ausnahmeantrag 48, der schon vor der Machtergreifung *Hitlers* aufs schwerste mißbraucht worden war. Daß auch das »konstruktive Mißtrauensvotum« keine Patentlösung ist, hat sich im Frühjahr 1972 erwiesen. Gerade bei dieser Gelegenheit zeigte sich allseits ein noch bestehendes bestürzendes Maß politischer Unreife. Der demokratische Lernprozeß in der Bundesrepublik ist noch nicht zum Abschluß gekommen. Vor allem ist das Rollenverständnis der Regierung und der Opposition, das zum Zusammenwirken in der Demokratie wesentlich gehört, noch unvollkommen.

Die äußerlich so günstige Entwicklung in der Bundesrepublik seit ihrem Bestehen hat viele dazu verleitet, das Grundsätzliche liegenzulassen

und sich lediglich den Tagesaufgaben eines fast ausschließlich wirtschaftlich verstandenen Aufbaus zu widmen. Es würde zu weit führen, im einzelnen auf die Umstände einzugehen, die zu einem so außerordentlichen wirtschaftlichen Erstarken der Bundesrepublik auch im Vergleich zu anderen Staaten des Westens führten. Man muß aber jedenfalls den Arbeitswillen und das technische und organisatorische Geschick aller Volkskreise anerkennen.

Diese Entwicklungen schirmten die zarte Pflanze der neuen freiheitlichen Staatsordnung in der Bundesrepublik gegen rauhere politische Winde ab. Nicht mit Unrecht hat man deshalb von einer »Schönwetterdemokratie« gesprochen. Hierbei ist man versucht, das alte Wort anzuwenden: »Nichts kann der Mensch so schlecht vertragen wie eine Reihe von guten Tagen«. Diese sozialpsychologische Verfassung hat zu einer politischen Überempfindlichkeit geführt, die Besorgnis über eine weitere gesunde Entwicklung der Demokratie in der Bundesrepublik hervorruft. Verhältnismäßig kleine Schwankungen der Wirtschaftslage und der finanziellen Situation des Staates rufen pessimistische oder optimistische Übertreibungen hervor, die in keinem realen Verhältnis zur wirklichen Lage stehen. Es hat auch den Anschein, als ob die erfreulicherweise anhebende Grundlagendebatte über die Demokratie von Reizbarkeit und Überreaktionen nicht völlig frei ist. Um so mehr ist es notwendig, diese Auseinandersetzungen aus kurzfristigen Perspektiven herauszulösen und geistige Zusammenhänge herzustellen, die bisher in der Hitze des Gefechtes außer acht gelassen worden sind. Dies gilt insbesondere vom Problem des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, von der Frage der »Demokratisierung« und der »Rationalität« in der Politik. Diese Fragen sollen nun erörtert werden.

I. STAAT UND GESELLSCHAFT

Die Hauptbastion der »Vorwärtsverteidigung«² der Demokratie, wie sie in den *Bitburger Gesprächen* aufgerichtet wurde, soll durch einen Trennungsgraben gesichert werden mit dem Staat auf einer Seite und der Gesellschaft auf der anderen. Auch in den Thesen gegen den Miß-

² Dieser neue Terminus stammt aus dem militärischen Sprachgebrauch der sechziger Jahre, vor allem im Zusammenhang mit der »flexible defense«. Diesem Denken entspricht auch der neue amerikanische Begriff »preventive reaction«. Ob die Übertragung einer solchen Nomenklatur auf die Probleme der Demokratie zweckmäßig ist, sei dahingestellt.

brauch der Demokratie³ wird dieser Gedanke entwickelt. Dort heißt es unter These 6: »Demokratie ist eine politische Ordnung und findet ihre Grenze da, wo der Bereich der Politik aufhört«. Ferner wird dort gesagt: »Politisches Denken und Handeln ist nicht identisch mit gesellschaftlichem Denken und Handeln«. Dem unbefangenen Leser bereiten auch die Thesen 3 und 7 Kopfzerbrechen, weil in der ersteren »Rationalität der Politik« als sittliche Forderung an den Staat und als sittliche Verpflichtung postuliert wird, andererseits jedoch These 7 darauf besteht, daß »politische Diskussion« grundsätzlich anderer Art ist als »theoretische Diskussion«. Auch sollen nach These 8 diese nichttheoretischen, an der praktischen Verantwortung orientierten Diskussionen »nur in bestimmten Grenzen öffentlich sein. Eine Mißachtung dieser Grenzen führt zu Unfreiheit und Terror«⁴.

Die These von der Notwendigkeit einer scharfen Trennung zwischen Staat und Gesellschaft muß hinterfragt werden. Sie kann nicht aus der katholischen Staatslehre entwickelt werden. Im 19. Jahrhundert verbreiteten sich Lehren, die eine immer schärfere Trennung oder Gegensätzlichkeit zwischen Staat und Gesellschaft herauszuarbeiten versuchten. Ein Beispiel hierfür ist die Parabel von *Saint Simon*, die 1832 veröffentlicht wurde⁵. Sie befaßt sich mit dem hypothetischen Fall, daß Frankreich seine fünfzig ersten Physiker, Chemiker, . . . Bankleute, Landwirte und andere Wissenschaftler verlieren würde. Der Verlust dieser »Blüte der französischen Gesellschaft« würde sich als nationale Katastrophe auswirken. Hingegen würde der Verlust von dreißigtausend Würdenträgern und Beamten »kein politisches Unglück« be-

³ Siehe Anmerkung 1.

⁴ Dieses ist ein »non sequitur«. Vermutlich haben die Verfasser der Thesen an Störungen in der akademischen Verwaltung und in Lehrveranstaltungen gedacht. Es sei aber darauf hingewiesen, daß die Geheimpolitik *Johnsons* hinsichtlich Indochina zu moralischen, politischen und militärischen Mißerfolgen geführt hat, die bei größerer Öffentlichkeit der Beratungen nicht eingetreten wären. *Nixon* zog die Konsequenzen, wenigstens sofern es sich um den Abzug der Landstreitkräfte handelte.

⁵ Siehe die ausführliche Wiedergabe in: »*Der Frühsozialismus*«, Herausgeber *Thilo Ramm*, Stuttgart, 1956. Allerdings muß gefragt werden, ob die Schriften von *Saint Simon* unter dem Titel »Frühsozialismus« richtig eingeordnet sind. Ihm ging es mehr um Planung des industriellen Fortschritts (S. 61 f, a. a. O.) als um Sozialisierung. *Napoleon III.* spielte mit dem Gedankengut der *Simonisten*, deren Einfluß den Tod des verehrten »Meisters« lange überdauerte. In »*Economica*« 1940/41 sprach *von Hayek* in seiner Abhandlung über die »Counter-revolution of Science« die Vermutung aus, daß viele der späteren Schriften und Äußerungen von *Saint Simon* seinem Sekretär – *Auguste Comte* – zuzuschreiben seien. Diese Abhandlung ist als Teil II des unter gleichem Titel von der »Free Press« Glencoe, Illinois 1952, veröffentlichten Werkes abgedruckt.

deuten. Hier bahnte sich die Auffassung an, daß die »Gesellschaft« eine viel größere Bedeutung habe als der »Staat«, eine Ansicht, die allerdings auch in der klassischen Nationalökonomie und ihrem extremen Liberalismus vertreten wurde. Danach erschöpften sich die Aufgaben des Staates in der Aufrechterhaltung der äußeren Ordnung, vor allem dem Schutz des Privateigentums. Dies wurde dann auch mit Recht als »Nachtwächterstaat« bezeichnet.

Im Marxismus wurde der Gedanke der Trennung von Staat und Gesellschaft weiter ausgesponnen. Im vollendeten Sozialismus soll die Gesellschaft alles, der Staat »eingeschlafen«, schließlich verschwunden sein. Bekanntlich ist in dieser Auffassung der Staat nur ein Instrument der jeweils herrschenden Klasse, die im Besitz der Produktionsmittel ist. Nach Beseitigung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse muß der Staat »einschlafen«. Wir sehen also, daß im Liberalismus dem Staat nur minimale Ordnungsfunktionen zugebilligt werden, und daß er im Sozialismus durch die Gesellschaft ersetzt werden soll.

Den »Thesen« scheint in bedenklicher Weise die liberale Auffassung des Staates zugrunde zu liegen. Dies geht auch aus These 6 hervor, in der verlangt wird, daß die Erziehung sich nicht um Politik und das Schicksal der Gemeinschaft kümmern soll, sondern lediglich um den einzelnen Menschen⁶. Hier wird nicht nur Liberalismus praktiziert, sondern auch extremer Individualismus. Anscheinend wird hier einem überlebten, bildungsbürgerlichen Erziehungsideal gehuldigt, das die Zöglinge in einem Elfenbeinturm fernab von der »Gesellschaft« absichern will. Diese Kritik ist aber nicht als Befürwortung der extremen gegenteiligen Auffassung zu verstehen, nach der Erziehungsstätten vom »antiautoritären Kindergarten« bis zur Universität als Orte des Klassenkampfes für eine Systemveränderung benutzt werden sollen.

Solchen Forderungen kann aber nicht dadurch begegnet werden, daß man die Schule »vom Schicksal der Gemeinschaft« absondert. Im Gegenteil ist es auch Aufgabe der Erziehung, für den Staat das ihm zukommende Verständnis zu wecken und dabei in das Wesen und die Verfahrensweisen der Demokratie einzuführen. Hierbei braucht man nicht die übertriebene amerikanische Praxis nachzuahmen, die verlangt, daß jeder Tag mit einem Bekenntnis zur Flagge beginnt, womit auch die Vorschrift zusammenhängt, daß in allen Erziehungseinrichtungen die Fahne während der Unterrichtsstunden gehißt werden muß⁷.

⁶ Thesen gegen den Mißbrauch der Demokratie, a. a. O., S. 438.

⁷ Dies wurde peinlich in dem Priesterseminar in der Nähe von New York beob-

Dies ist nur eine der Übertreibungen, durch die das amerikanische Schulwesen in seiner Glaubwürdigkeit und Leistungsfähigkeit bedroht ist. Die andere besteht in einer ungeheuren Ausdehnung des Versuches einer »Demokratisierung«, durch den die gesamte Jugend Oberschulen durchlaufen soll⁸. Trotzdem aber bleibt die Tatsache, daß die amerikanischen Schulen einen wertvollen Beitrag zur Verfestigung eines demokratischen Bewußtseins und Verhaltens auch heute noch leisten. Die Schüler lernen, wie man Versammlungen abhält, Diskussionen führt, gegnerische Ansichten kritisiert, ohne zu verketzern, und wie man Komitees organisiert: Auf den Parteikonventen in Miami 1972 trat dies klar zutage.

Der hier geschilderte Versuch der Thesen, eine Politisierung der gesellschaftlichen Beziehungen und eine Vergesellschaftung der Politik zu verhindern, ist selbst eine politische Entscheidung. Die dort vorgeschlagene scharfe Trennung zwischen politischem und gesellschaftlichem Denken überläßt die meisten Probleme des menschlichen Zusammenlebens den Familien, Gemeinschaften, Nachbarschaften, Gemeinden, Produktionsverhältnissen, den kulturellen und religiösen Vereinigungen der »Gesellschaft«. Die gesellschaftlichen Zustände, wie sie nun einmal sind, werden aber in diesem Denken als gegeben angenommen und sanktioniert. Politik heißt dann positiv Schutz und Ordnung nach innen und außen, negativ »Hände weg von der Gesellschaft«. Auf die katholische Staatslehre kann sich allerdings ein solches Denkmodell nicht berufen⁹. Nun ist dieser Hinweis vielleicht kein völlig durchschlagendes Argument. Ehe man aber diese Doktrinen über Bord wirft, müssen sie zur Überprüfung richtig dargestellt werden. Es wird sich dann herausstellen, daß sie nach wie vor größter Beachtung wert sind und uns vor Irrtümern bewahren können, die sich in die »Thesen« eingeschlichen haben.

achtet, wo der Verfasser lange Jahre hindurch sozialwissenschaftliche Vorlesungen hielt.

- ⁸ Einer der bestürzendsten Eindrücke über Erziehungsreformen in der BRD ist, daß Maßnahmen und Methoden vorgeschlagen werden, von denen bekannt sein sollte, daß sie in den USA total gescheitert sind. Die »Ganzheitsmethode« im Leseunterricht sollte nicht nachgeahmt werden, sondern ein abschreckendes Beispiel sein. Daß Oberschul-Abgänger in vielen Fällen nur mangelnde Fertigkeiten im Lesen und Schreiben haben, so daß Kollegs Kurse zur Aufbesserung (remedial reading) einrichten müssen, sollte zu denken geben.
- ⁹ Bewußt wird hier von katholischer Staatslehre gesprochen. Diese unterscheidet sich wesentlich von der lutherischen Staatsauffassung. Hier sei auf das ausgezeichnete Werk von *Heinrich Rommen* verwiesen: »Der Staat in der katholischen Gedankenwelt«. Paderborn 1935. Nach der Übersiedlung *Rommens* nach den USA erschien das Werk in englischer Sprache und ging durch viele Auflagen.

In der westlichen Welt gibt es nicht *eine*, sondern *zwei* wesentlich unterschiedene Lehren von der Demokratie. Die zweite wurde zur Zeit der Aufklärung geschaffen. Sie fußt auf radikalem Individualismus. Nach *Rousseau*^{9a} gründet sich der Staat auf die freiwillige Übergabe einiger Individualrechte der einzelnen Menschen an eine politische Gemeinschaft. Diesen Vorgang bezeichnet er als den »contrat social«. Diese Vorstellung führt dann auch zur ungehemmten »volonté générale«, mit der eine Mehrheit Minderheitsrechte überrollen kann. Gleichzeitig mit dieser Staatslehre der Aufklärung bildete sich aber auch die Wirtschaftslehre des »laissez faire« heraus¹⁰. Die »Thesen« stehen in dieser zweiten Art von Auffassung der Demokratie.

Dagegen fußt die katholische Staatslehre auf der aristotelisch-thomistischen Auffassung vom Staat. Auch im 18. Jahrhundert übte sie noch weithin Einfluß aus, so beispielsweise auf den großen britischen Politiker *Edmund Burke*. Die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten vom 4. Juli 1776, in welcher der König von England der Tyrannei angeklagt wird, bewegt sich ganz im Rahmen der thomistischen Vorstellungen über den Widerstand gegen eine Gewaltherrschaft. Die unverzichtbaren Rechte, von denen in diesem Dokument die Rede ist, sind Naturrechte, wie sie aus dem Wesen des Menschen selbst fließen. *Rousseau* verkennt diese ursprünglich gesellschaftliche Verflechtung des Menschen. Er geht von der Annahme eines atomistischen Individualismus aus. Hiernach wurzeln alle Rechte im einzelnen, der sich dann nur einiger Privilegien entäußert, um sie dem Staat zu übertragen.

In scharfem Gegensatz hierzu hat die katholische Staatslehre eine ontologisch-anthropologische Grundlage. Hiernach ist der Staat von der

^{9a} Siehe auch *Buchheim*, a. a. O. Dort stimmt *Buchheim* der Rousseauschen Auffassung zu, daß »politische Gemeinschaft nicht etwas Naturgegebenes ist, sondern ein Kunstprodukt«. Hiermit ist dem Staatsverständnis die naturrechtliche Grundlage entzogen. Marx' Verständnis des Menschen als Gattungswesen kommt der naturrechtlichen Sicht näher, obwohl er den Staat als Instrument der Klassenherrschaft falsch interpretiert.

¹⁰ Dieser Gedanke geht auf die Antike zurück und befindet sich in *Platos* Republik, wo er aber auf die selbstheilenden Kräfte der Natur bezogen ist, die viele Krankheiten überwinden können. Er wurde dann von *Montaigne* in seinen Essays aufgegriffen und dann von vielen Kritikern merkantilistischer Reglementierungen in Frankreich als Argument für eine freie Marktwirtschaft verwandt. In der Mitte des 18. Jahrhunderts wurde er dort von *Vincent de Gournay* popularisiert und von den Physiokraten in ihr Reformprogramm aufgenommen. Die Lehren von *J. B. Say*, zuletzt am Collège de France bis zu seinem Tod 1832, stellen eine brillante Systematisierung dieses Grundsatzes dar. Ihre Popularisierung erfolgte durch *F. Bastiat* in seinen »Harmonies Economiques«.

Natur des Menschen selbst gefordert. Er beruht nicht auf einer Abtretung gewisser Einzelrechte an die politische Gemeinschaft, wie dies die Aufklärungsphilosophie behauptete, sondern auf der Tatsache, daß der Mensch zu seiner eigenen vollen Entfaltung das Leben in einem Staatsverband benötigt. So sagt *Aristoteles*: »anthropos physei politikón zoón«¹¹. *Thomas von Aquin* wiederholt diese Definition mit einem wichtigen Zusatz. Nach ihm ist der Mensch »animal naturaliter sociale et politicum«. Diese Einfügung des gesellschaftlichen Charakters ist für unsere Erörterung von grundlegender Bedeutung. Sie betrifft auch den Kern der katholischen Staatslehre. In »De reg I 1« sagt *Thomas*: »Auf sich selbst gestellt wäre kein Mensch imstande das Leben so zu führen, daß er seinen Zweck erreicht. So ist aber der Natur des Menschen entsprechend: in der Gesellschaft vieler zu leben.«

Nun ist der Zweck des Menschen letztlich die »visio beata«. Um diese zu erreichen, ist aber nicht nur die Kirche, sondern auch der Staat notwendig, dem deshalb auch der Charakter einer »societas perfecta« in der katholischen Staatslehre zugesprochen wird. Da nun der Mensch ein gesellschaftliches Wesen ist, das sich auf vielen Ebenen, in der Familie, im Berufsleben, im politischen Verband und in religiösen Bindungen vergesellschaftet, ist die Gesellschaft nicht das Produkt rein freiwilliger und künstlicher Vereinbarungen und Zusammenschlüsse. Leben in der Gesellschaft entspricht deshalb einer inneren Notwendigkeit der menschlichen Natur, und der Staat ist einer der wesentlichsten Aspekte ihrer vollen Entwicklung.

Die Gesellschaft ist der Oberbegriff und zugleich in der Praxis die übergreifende Wirklichkeit. Sie artikuliert sich in mannigfacher Weise, und es bedarf meist eines Überganges von der Vorgeschichte zur Geschichte, ehe sie sich auch als Staat konstituiert.

An diesen richtet sich dann der Imperativ des Gemeinwohls. Im Einklang mit der transzendenten Ausrichtung des Zweckes des Menschen verlangt dieses die Bewahrung und Herstellung von gesellschaftlichen Bedingungen, die es dem einzelnen ermöglichen, sein eigentliches Ziel zu erreichen. Dies erfordert auch eine gewisse Freiheit vom Druck der Not und des Mangels, ohne die eine Selbstverwirklichung äußerst erschwert wird. Aus dieser Auffassung des Staates läßt sich keine für alle Zeiten gültige Anordnung der Wirtschaft, des Eigentums und der Gesellschaft allgemein ableiten, die gleichsam ein Monopol für eine optimale, transzendent orientierte Lebensführung beanspruchen könnte.

¹¹ Politik 1252/53.

Gerade in thomistischer Sicht werden konkrete Bedingungen von der *praktischen Vernunft* immer wieder neu erforscht und geregelt werden müssen. Genauso wenig wie das Gemeinwohl mit dem Feudalismus verwirklicht werden konnte, ebenso wenig ist es in der nachindustriellen Gesellschaft erreichbar mit einem Liberalismus, der einen überscharfen ideologischen Trennungsstrich zwischen Staat und Gesellschaft ziehen will.

Die überkommene katholische Staatslehre erschöpft sich aber nicht mit dieser Begründung des Staates in der gesellschaftlichen Natur des Menschen und der Forderung des Gemeinwohls, das der vollen Entwicklung des Menschen dienen soll. Diesen Grundsätzen ist die Doktrin von der Notwendigkeit der Zustimmung der Regierten zu der Ausübung der Herrschaft, sei es durch einen einzelnen, wie in der Monarchie, oder durch eine Mehrzahl von Amtsträgern, wie in der Republik, beige stellt. *Thomas* bekräftigt dies mit der Feststellung, daß nichts, »was gegen den Willen der Vielen ist, sich auf die Dauer behaupten (kann)«¹². Er ist von der Vorstellung geleitet, daß jeder König zur Ausübung seines Amtes der Einsetzung bedarf, unter den Verhältnissen des hohen Mittelalters wohl seitens der Lehnsherren oder wie im Römischen Reich Deutscher Nation durch die geistlichen und weltlichen Kurfürsten. Selbstverständlich ist der König dann verpflichtet, den Staat so zu lenken, daß das Gemeinwohl erzielt wird.

Nur so sind die Ausführungen von *Thomas* über die Berechtigung des Widerstandes gegen eine Gewaltherrschaft verständlich. Allerdings betont er, daß nicht eine vereinzelt tyrannische Handlung schon zu einem Aufstand berechtigt. Den Königsmord lehnt er ausdrücklich ab. Wichtig besonders wieder heute ist seine Beobachtung, daß oft die Ablösung einer Willkürherrschaft durch eine Oppositionsgruppe lediglich eine Auswechslung von Führungsschichten herbeiführt, ohne daß der Machtmißbrauch beendet wird.

Diese Ratschläge des gesunden Menschenverstandes oder der praktischen Vernunft schließen nun bei *Thomas* die Möglichkeit nicht aus, daß eine tyrannische Herrschaft abgelöst werden kann, wenn sie lange andauert. *Thomas* will dies aber nicht einigen kleinen aktivistischen Gruppen überlassen, sondern er verlangt hierzu einen »allgemeinen Beschluß«¹³. Wir sehen somit, daß die katholische Staatslehre es ganz

¹² de reg. I. 10.

¹³ de reg. I. 6. Genau um einen solchen »Beschluß« handelt es sich bei der bereits erwähnten Unabhängigkeitserklärung der amerikanischen Kolonisten. Sie paraphrasiert den folgenden Satz des *Thomas von Aquin*: »Denn wenn es erstens

klar auf eine Zustimmung der Staatsbürger zur Ausübung der Staatsgewalt durch dazu bestellte Organe abgestellt hat. Allerdings bezog sich der hier zugrunde liegende Freiheitsbegriff mehr auf die verbrieften Rechte der Stände als auf Einzelpersonen. Diese hatten aber stets den Anspruch, innerhalb dieser Standesgesellschaft das Ihre, »suum cuique«, zu erhalten und gerecht behandelt zu werden.

So ist es dann leicht zu verstehen, daß bei dem Aufkommen des modernen absoluten Staates auf Grund dieser älteren Traditionen von kirchlicher Seite, zum Beispiel von *Bellarmin* Einspruch gegen ein »Gottesgnadentum« der Könige erhoben wurde. Der Absolutismus eines *Ludwig XIV.* stärkte die Macht des Königs gegenüber den Ständen. Er beschränkte die alten Freiheitsrechte durch den Aufbau einer zentralistischen, durch Fachbeamte geleiteten Bürokratie. Obwohl die Vorrechte des Adels zunächst weiter galten, führte gerade die gesellschaftliche Entwicklung im modernen Absolutismus dazu, dem Gleichheitsgedanken zum Durchbruch zu verhelfen. Selbstverständlich handelte es sich hier nicht um die Behauptung, daß alle Menschen in dem Sinne gleich seien, daß zwischen ihnen keine Unterschiede beständen. Gleichheit als gesellschaftlicher und politischer Grundsatz hat immer nur Gleichheit vor dem Gesetz und im Staat bedeutet. Mit der Entwicklung der nachindustriellen Gesellschaft mit ihren ungeheuren Produktionsmöglichkeiten ist hierzu noch die »Chancengleichheit« hinzuge treten. So ist auch jetzt der Grundsatz der Gleichheit im politischen Sinne fester Bestand der katholischen Staatslehre¹⁴.

Es kann also kein Zweifel bestehen, daß die katholische Staatslehre von jeher auf eine Demokratie abzielte und diese in einen gesellschaftlichen Rahmen hereinstellte, und zwar schon deswegen, weil in der thomistischen Sicht der Mensch eben nicht nur ein politisches, sondern auch ein gesellschaftliches Geschöpf ist.

zum Rechte eines Volkes gehört, sich selbst einen König zu bestimmen, so kann mit vollem Rechte der eingesetzte König von ebendemselben Volke von seinem Platze entfernt oder seine Macht eingeschränkt werden, wenn er die königliche Gewalt in tyrannischer Weise mißbraucht.«

¹⁴ Apostolisches Schreiben Papst Paul VI. an Kardinal Maurice Roy anlässlich der 80-Jahr-Feier der Veröffentlichung der Enzyklika »*Rerum Novarum*«, Par. 22. In unserem Zusammenhang auch sehr wichtig der Hinweis auf Gesellschaftsstrukturen in Par. 23, a. a. O.: »Auch die Gleichheit vor dem Gesetz kann zum Alibi für eine offene Diskriminierung, für ständige Ausbeutung und deutlich zur Schau getragene Mißachtung werden«. Der Kampf gegen solche gesellschaftlichen Verhältnisse kann aber nur *politisch* geführt werden, wie die erfolgreiche Rassengesetzgebung der USA des letzten Jahrzehntes beweist.

Nun ist es allerdings notwendig, einen scharfen Unterschied zwischen dieser katholischen Staatslehre und den Doktrinen zu machen, die gerade im 19. Jahrhundert von vielen Katholiken vertreten wurden. Wenn sich ein schwerwiegendes Spannungsverhältnis zwischen der Kirche und der aus der französischen Revolution hervorgegangenen europäischen (nicht amerikanischen!) Demokratie im 19. Jahrhundert ergab, so hat dies Ursachen, die sich aus den besonderen Umständen herleiten, die diesen politischen Umbruch herbeigeführt hatten. Die Kirche verlor nicht nur ihre privilegierte Stellung, die sie im »ancien régime« gehabt hatte, ihre materiellen Verluste griffen auch auf andere Teile der Welt über, und sie verlor schließlich im Zuge der nationalen Einigung Italiens den Kirchenstaat. Der Hauptgrund der Gegnerschaft der Kirche gegen diese demokratischen Tendenzen aber war, daß diese vor allem in der romanischen Welt von der Philosophie der Aufklärung getragen waren und sich selbst als durchaus antiklerikal verstanden.

Zur Abwehr hierauf versuchten sich einige Staatsphilosophen, zum Beispiel *C. L. von Haller*, in eine sogenannte Patriarchalthorie¹⁵ oder die Befürwortung eines dynastischen Legitimus zu flüchten. Aber dies waren zeitbedingte Erscheinungen, die den Kern der katholischen Staatslehre nur zeitweilig überdecken konnten. Unter *Leo XIII.* erfolgte dann die allerdings damals sehr notwendige Klarstellung.

*Leo XIII.*¹⁶ wandte sich gegen die in Frankreich unter Katholiken weitverbreitete Ansicht, daß nur eine Rückkehr zur Monarchie der Welle des Antiklerikalismus Einhalt gebieten könne. Demgegenüber erneuerte der Papst die Grundsätze der klassischen katholischen Staatslehre, die nicht auf eine bestimmte Staatsform festgelegt ist. Wenn *Thomas von Aquin* die Einherrschaft durch einen König den republikanischen Stadtverfassungen seines Zeitalters vorzog, so gab er hierfür nicht grundsätzliche, sondern lediglich praktische Gründe an. Er meinte, daß eine monarchische Staatsform größere politische Stabilität gewährleisten würde.

Die Betonung einer Neutralität des katholischen Staatsdenkens hinsichtlich der Staatsform durch *Leo XIII.* hatte entscheidenden Einfluß auf die Haltung der deutschen Katholiken nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches 1918. Ohne daß maßgebende Katholiken in Deutschland vorher jemals eine Abschaffung der Monarchie gefordert hätten, fand die übergroße Mehrheit es verhältnismäßig leicht, in einer Republik zu leben und in ihr führend mitzuarbeiten. Insofern unterschied

¹⁵ *Rommen*, a. a. O., S. 131.

¹⁶ Enzyklika »Immortale Dei«, 1. November 1885.

sich die Haltung der geistlichen und politischen Führer der deutschen Katholiken entscheidend von der der französischen in den ersten Jahrzehnten der dritten Republik.

Diese Anpassung an neue Verhältnisse war 1919 auch deshalb vereinfacht, weil die Kehrseite einer überwiegend konfessionell ausgerichteten Parteipolitik ein freizügiger Opportunismus auf vielen anderen Gebieten gewesen war. Eine solche Haltung verträgt sich jetzt nicht mehr mit der Verantwortung für das Ganze, wie es demokratischen Parteien zufällt, ganz gleich, ob sie jeweils in der Regierung oder in der Opposition sind. Es geht nicht mehr nur darum, defensiv sich für die Bewahrung religiöser Grundrechte einzusetzen. Der Wandel der Staatsformen und der Gesellschaft verlangt, daß Parteien sich dafür offenhalten, für diese Veränderungen einen positiven Ausdruck zu finden.

Mit künstlichen Abgrenzungen zwischen Staat einerseits und Gesellschaft andererseits kommt man hier nicht weiter. Es wäre völlig verfehlt anzunehmen, daß die Soziallehren von *Johannes XXIII.* und *Paul VI.* rein gesellschaftlich und nicht auch politisch gemeint sind. Wesentlich ist nur, daß sie auf der politischen Ebene mit demokratischen Mitteln vertreten werden sollen, also in einer Zweifrontenstellung gegen diejenigen, die demokratische Prozesse nur als Vorwand betrachten, einen Umsturz vorzubereiten um die absolute Macht zu übernehmen, und gegen die Kreise, die Widerstand gegen jegliche Neuerung der gesellschaftlichen Beziehungen und der Besitzverhältnisse leisten. Der Kampf um die »Demokratisierung« steht im Spannungsfeld dieser Polarisierungstendenzen. Hier sind viele Probleme über- und durcheinandergeschichtet, so daß es dringend erforderlich geworden ist, größere Klarheit zu schaffen.

II. PROBLEME DER DEMOKRATISIERUNG

Mit dem Wort »Demokratie« ist seit der Zeit des ersten Weltkriegs viel Mißbrauch getrieben worden. Der amerikanische Präsident *Wilson* versuchte, dem ersten Weltkrieg und der Beteiligung Amerikas dadurch einen tieferen Sinn zu geben, daß er die Losung ausgab, es gehe darum, in der ganzen Welt die Demokratie zu sichern. Von da ab wollte eigentlich niemand mehr gegen »Demokratie« sein. Nun hatte *Lenin* in unmißverständlicher Weise dargetan, daß er die Mehrparteiendemokratie des Westens ablehnte¹⁷ und eine Diktatur des Proletariats dem voll-

¹⁷ *W. I. Lenin*: Staat und Revolution, geschrieben 1917, veröffentlicht 1918. – In: *Ders.: Werke*, Bd. 25, Berlin 1960, S. 385–506.

entwickelten Kommunismus vorgeschaltet werden müsse. Obwohl das Wort »Demokratie« von der UdSSR nicht geführt wird – sie bezeichnet sich als Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken –, finden wir Bezeichnungen für »Volksdemokratie« in der Übersetzung des Staatsnamens von China, Polen und Ungarn und »Demokratie« schlechthin bei der DDR. Es scheint also, daß, abgesehen von Franco, niemand »undemokratisch« sein möchte, obwohl gerade darüber, was Demokratie bedeutet, die ideologischen Abgrenzungen besonders scharf sind¹⁸.

Die hieraus sich ergebende Verwirrung im Gebrauch dieses Begriffes geht darauf zurück, daß in der Gegenwart fast alle Staaten von sich behaupten, sich irgendwie auf den »Willen des Volkes« zu stützen und daher den Anspruch erheben, eine Demokratie zu sein¹⁹. Aber auch abgesehen von diesen oft propagandistischen Selbstdarstellungen verwirklicht sich die Demokratie in der westlichen Welt in zwei verschiedenen Grundtypen: dem amerikanischen und dem englischen.

In amerikanischer Sicht wurde durch eine verfassungsgebende Versammlung ein für allemal die Struktur des Staates geschaffen, wobei auch von vornherein geregelt wurde, in welcher Weise Änderungen und Zusätze zum Grundgesetz gemacht werden können. Hieran ist auch das Volk gebunden²⁰. Das amerikanische Modell der Demokratie sieht zudem nur eine indirekte Ausübung der Staatsgewalt vor, die durch eine strikte Gewaltenteilung zwischen den gesetzgebenden, ausführenden und rechtsprechenden Organen weiter gegen Willkür abgesichert ist. Volksentscheide gibt es auf der Bundesebene nicht, wohl aber in zu sehr ausgedehnter Form in den Einzelstaaten Abstimmungen über Staats- und Stadtanleihen und solche Fragen wie Alkoholverbot. Aus all die-

¹⁸ Auch das Wort »sozialistisch« wird in vieldeutiger Weise gebraucht. Es findet sich in der Bezeichnung einer Anzahl von totalitären Parteien im Vorderen Orient und in Asien.

¹⁹ Leider handelt es sich hier nicht nur um abstrakte Ideologien. Offizieller Grund der »Beteiligung« der Vereinigten Staaten am Kampf der Südvietnamesen war ihre Absicht, diesen zu ermöglichen, sich in freier, demokratischer Form über ihre Regierungsform zu entscheiden, was von den Kommunisten aus Moskau, Peking und Hanoi gewaltsam verhindert werde.

²⁰ Konservative Amerikaner behaupten manchmal, daß die USA eine Republik seien, nicht aber eine Demokratie. An einer Stelle (»Politik«, 1279) stellt *Aristoteles* eine Pathologie von entarteten Staatsformen auf: Tyrannis, Oligarchie und Demokratie. Ihre gesunden Urtypen sind Basilie (Monarchie), Aristokratie und Politie, wobei letztere als Volksherrschaft zu gemeinem Besten verstanden wird, während Demokratie die Macht des Volkes auch über die Gesetze stelle oder sogar einseitig zum Vorteil der Armen ausnutze. Man sieht hier übrigens, daß Abwertungsbegriffe der heutigen Demokratie wie »Versorgungsstaat« nicht gerade den Reiz der Neuheit beanspruchen können.

sen Gründen ist der Begriff der *Volkssouveränität* für das amerikanische Staatsverständnis irrelevant. Den Einzelstaaten wird Souveränität zugesprochen, und der Bund kann nur die Rechte ausüben, die in der Verfassung ausdrücklich aufgezählt sind²¹.

Im Parlamentarismus nach englischem Muster, auch nach dem französischen, bis zur Schöpfung der fünften Republik, finden wir eine unmittelbarere Verbindung zwischen wechselnden Mehrheiten im Volk und der Zusammensetzung von Regierungen. Verhältnisse, wie sie in den USA oft bestehen, daß die beiden Häuser der gesetzgebenden Körperschaften von einer Partei beherrscht werden, während die andere den Präsidenten stellt, sind in diesem Rahmen undenkbar.

Die Weimarer Verfassung machte den mißglückten Versuch, wichtige Züge des amerikanischen und des europäischen Demokratie-Modells zu vereinen, indem einerseits der Reichspräsident vom Volk gewählt wurde, andererseits aber ein echtes parlamentarisches System geschaffen worden war.

Wenn man in der BRD im Gegensatz zur fünften Republik Frankreichs davon abgekommen ist, dem Präsidenten durch direkte Volkswahl die politische Stellung zu geben, die er in Washington und in Paris hat, so ist dies auf die schlechten Erfahrungen zurückzuführen, die man in Deutschland mit einem Präsidialsystem machen mußte. Aber ganz gleich, ob heute die Demokratie mehr dem amerikanischen oder dem parlamentarischen Modell entsprechend gestaltet ist, überall treffen wir Funktionsstörungen an, die mit den wachsenden Schwierigkeiten der traditionellen demokratischen Verfahrensweisen in der nachindustriellen Gesellschaft zusammenhängen. Ein Symptom dieser Krise ist der Ruf nach weiterer »Demokratisierung« immer größerer Gesellschaftsbereiche. Man kann sagen, daß, je mehr die Demokratie im rein Politischen zu Fehlleistungen geführt hat, desto größer der Wunsch nach Demokratisierung im Gesellschaftlichen wird. Nur wenn man diese Wünsche als Symptom einer Krise der Demokratie versteht und nicht lediglich als Umsturzversuche mit dem Ziel einer totalitären Gesellschaftsveränderung, kann man die hier zweifellos entstandenen Gefahren abwenden und die Dinge wieder zurechtrücken.

Hierzu ist es vor allem notwendig, die gesellschaftlichen Wandlungen zu verstehen, die viele Daten, die bisher als für das Funktionieren der Demokratie selbstverständlich angenommen wurden, verändert haben.

²¹ Seit den dreißiger Jahren hat sich erst durch die Wirtschaftskrise, dann durch heiße und kalte Kriege eine ursprünglich nicht vorgesehene Machtkonzentration beim Präsidenten ergeben.

Wir können nur die hauptsächlichsten erörtern. Sie werden aber zeigen, daß zu ihrer Bewältigung ein grundlegendes Überdenken des Verhältnisses zwischen der »Gesellschaft« und den spezifisch politischen Vorgängen und Verfahren notwendig ist.

Bis vor kurzem waren in demokratischen Staaten örtliche und nationale Gruppen von Honoratioren maßgebend. Das traf auf die römische Republik ebenso zu wie später auf England und hat auch in Deutschland nach Schaffung der Volksvertretungen im 19. Jahrhundert eine erhebliche Rolle gespielt. Diese Art von Demokratie war wohl die einzige, die sich unter den damals gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen erzielen ließ. Vielfach waren die Massen der Bevölkerung des Lesens und Schreibens unkundig; sie hatten wenig Vorstellung, was in der nächsten Stadt oder gar im Staat vor sich ging; sie waren in der Landwirtschaft und im Handwerk voll damit beschäftigt, ihren bescheidenen Lebensunterhalt zu erarbeiten. Erst die Industrialisierung und in vielen Ländern die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht schuf eine breitere Basis für das Volksschulwesen. Dann kamen in rascher Folge umstürzende Entwicklungen: die örtliche Isolierung der Mehrzahl der Bevölkerung wurde durch die Schaffung von raschen Verkehrsmitteln und umfassenden Kommunikationsmöglichkeiten überwunden. Dies führte zu entscheidenden Bewußtseinerweiterungen der Menschen, zu der Möglichkeit von Vergleichen und der Steigerung von Erwartungen; die Erweiterung der Erziehungseinrichtungen schaffte auch neue Aufstiegs Wünsche, in einer späteren Phase das Bestreben, von schwerer körperlicher Arbeit freizukommen und sich oder wenigstens die Kinder beruflich zu verbessern; technischer Fortschritt, schließlich Automatisierung und Datenverarbeitung, kamen diesen Wünschen entgegen. Gleichzeitig sank die Beschäftigung in der Landwirtschaft in immer schnellerem Tempo ab (allerdings nicht der politische Einfluß landwirtschaftlicher Interessenverbände). Die Bevölkerung verlagerte sich in Ballungsgebiete und gewann durch Motorisierung größere Beweglichkeit. In den Vereinigten Staaten sind die körperlich Arbeitenden bereits eine Minderheit der Erwerbsbevölkerung geworden, in anderen Industrienationen haben sich längst gleiche Entwicklungen angebahnt. Die Arbeiterschaft der Industrieländer hat aufgehört, eine proletarische Klasse zu sein²².

²² Der Verlust des proletarischen Bewußtseins seitens der Arbeiterschaft wird gerade von der kritischen Theorie zugegeben und ist gleichsam ihr Ausgangspunkt. Siehe zum Beispiel *Herbert Marcuse: Der eindimensionale Mensch*, Neuwied-Berlin 1968.

Aber auch im rein politischen Bereich haben sich grundlegende Änderungen vollzogen, die gerade damit zusammenhängen, daß man zumindest in den meisten westlichen Ländern von einem voll entwickelten demokratischen System sprechen kann. Was hiermit gemeint ist, kann am besten am Beispiel der Vereinigten Staaten dargelegt werden. Auch dort war ursprünglich eine Honoratiorendemokratie ins Leben gerufen worden, in der die beinahe aristokratischen Pflanzer der Südstaaten den größten Einfluß hatten. Es gab dann verschiedene Wellen einer Verbreitung der demokratischen Basis. Aber erst in der Amtszeit des Präsidenten *Wilson* wurde die direkte Wahl der Senatoren eingeführt, die bisher von den gesetzgebenden Körperschaften oder Gouverneuren der Einzelstaaten benannt worden waren. Erst im letzten Jahrzehnt wurden überall die Gebühren für die Ausübung des Wahlrechts (Poll Tax) abgeschafft, die bis dahin im Süden ein wirksames Mittel gewesen waren, viele Neger an der Ausübung ihres Wahlrechts zu hindern. Es gab also selbst in den Vereinigten Staaten bis vor kurzem auch im rein politischen Raum noch Gelegenheiten, für eine Demokratisierung zu kämpfen. Solche Anlässe lagen auch in großer Anzahl bis zum ersten Weltkrieg in Deutschland vor, wo ein wichtiger Unterschied zwischen konservativen und liberalen Parteien darin bestand, daß die ersteren am Drei-Klassen- oder Plural-Wahlrecht festhalten wollten, während die letzteren für das allgemeine und freie Wahlrecht auch auf Länderebene sich einsetzten. Hier handelte es sich noch um echte politische Gegensätze, die sich noch bis in die Weimarer Zeit hinein auswirkten, weil damals die Rechtsparteien mit der republikanischen Staatsform sich nicht abgefunden hatten und zum mindesten grundsätzlich die Wiederherstellung einer Monarchie verlangten²³.

Nach dem zweiten Weltkrieg haben sich diese gleichsam traditionellen politischen Unterschiede zwischen Rechts und Links verflüchtigt. Mehrfache Versuche, Rechtsparteien alten Stils auf die Beine zu stellen, sind in der BRD gescheitert. Das Wahlrechtssystem wäre wohl eine Grundsatzdebatte wert, aber sie hat nie stattgefunden und ist auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Es gibt also im politischen Raum keine tiefgreifenden Unterschiede zwischen den Parteien über den Bestand der freiheitlich-demokratischen Staatsordnung. Aber dieser allgemeine Konsensus schafft Schwierigkeiten neuer Art im Alltag der Demokratie. Jedes parlamentarische System birgt in sich eine Dialektik, die alle Entscheidungen in ein Spannungsfeld zwischen rein sachlichen und rein

²³ So aber auch der ehemalige Reichskanzler *Dr. Heinrich Brüning*, wie er es selbst in seinen »Memoiren«, Stuttgart 1970, berichtet.

politischen Erwägungen hereinzwingt. Die Absicht der Regierung ist es, am Ruder zu bleiben, und die einer Opposition, an die Macht zu kommen. Dies schließt nicht aus, daß über mehr technische, gesetzgeberische Angelegenheiten auch Übereinstimmung hergestellt werden kann. Aber in einem parlamentarischen System werden beide Seiten immer darauf bedacht sein, wie sie demnächst am besten vor den Wählern abschneiden werden. Daß dies die rationale Behandlung wichtiger innen- und außenpolitischer Probleme erschwert, hat sich in der BRD inzwischen herausgestellt. Hinzu kommen aber die Auswirkungen der gesellschaftlichen Strukturwandlungen, die wir bereits aufgezählt haben.

Die Mitte des 19. Jahrhunderts war eine Ausnahmezeit, in der institutionell klare Trennungslinien zwischen Staat und Wirtschaft bestanden. Die Politik des Freihandels hatte sich im Zuge der ersten industriellen Revolution weitgehend durchgesetzt; völlig freie private Kapitalströme flossen von Europa nach der Neuen Welt; die internationale Wanderbewegung, damals in einer allgemeinen Ost-West-Richtung, fand ungehindert und im großen Umfang statt. Die freie Marktwirtschaft war damals noch unberührt vom Tarifvertragswesen und der Sozialversicherung; die Steuern waren sehr gering, ebenso die Ausgaben des Staates. All dies ist in starkem Gegensatz zu den Staatseingriffen in Wirtschaft und Gesellschaft im 18. Jahrhundert und der wieder wachsenden Einflußnahme des Staates auf die Gesellschaft, wie sie schon in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts mit dem deutschen Sozialgesetzgebungswerk sich ankündigte. Die beiden Weltkriege verstärkten die wechselseitigen Verbindungen zwischen Staat und Wirtschaft in einem Maße, das sich für jede voraussehbare Periode nur auf Einzelgebieten, nicht aber insgesamt vermindern läßt.

Es trifft zwar zu, daß in den westlichen Demokratien auch der zweite Weltkrieg und die ihm nachfolgende Zeit des Kalten Krieges keine Änderung in der Eigentumsordnung gebracht hat. Wohl aber hat sich die Struktur des Eigentums an Produktionsmitteln völlig geändert. Es ist immer mehr zu einem kollektiven, wenn auch privatgesellschaftlichen Eigentum geworden, wobei gleichzeitig die Zahl der selbständigen Landwirte und Gewerbetreibenden hinter der der abhängigen Erwerbsbevölkerung weit zurückgeblieben ist.

Gleichzeitig hat sich das private Eigentum im Haushaltssektor vermehrt durch Besitz von Kraftwagen, Eigenheimen, Eigentumswohnungen, Sparguthaben und Versicherungen. Aber diese Ausweitung eines bürgerlichen Lebensstils hat viel mehr die Sorge um Sicherheit verstärkt als ein Streben nach größerer wirtschaftlicher Eigeninitiative und

Selbständigkeit. Man vertraut sich nicht einer selbstgesteuerten Wirtschaftsgesellschaft an, sondern erwartet, daß der Staat durch geeignete Maßnahmen zugleich Wachstum und Stabilität, Vollbeschäftigung und stetige Preise gewährleistet. Man findet es selbstverständlich, daß ganze Wirtschaftszweige, die von einem Strukturwandel hart getroffen werden, wie etwa Landwirtschaft und Bergbau, vom Staat Einkommensgarantien erhalten; im Notfall muß auch sonst der Staat eingreifen, um Großbetriebe wenigstens zeitweise zu stützen und Arbeitsplätze zu erhalten. In diesem Zusammenhang muß auch der unkritische Glaube an die Rezepte der »neuen« Volkswirtschaftslehre²⁴ erwähnt werden, die behauptet, ein Instrumentarium geld- und kreditpolitischer Maßnahmen entwickelt zu haben, die ein Absinken in eine Wirtschaftskrise verhindern könnten.

Dieses Gesellschaftsbewußtsein steht nun im Widerspruch zu neuen Tatsachen, die in der Gesellschaft eine Verhärtung vieler Strukturen herbeigeführt haben, durch die es immer schwieriger wird, kurzfristig die Richtung der Politik zu ändern und neue Bedingungen zu schaffen. Vor allem genügt hier keineswegs der bloße Wechsel in der Regierungsmannschaft.

Durch die Verstärkung der Großunternehmen, durch die internationale Verflechtung des Geld- und Kreditwesens, durch die multinationalen Konzerne, durch die Stärke der Verbände in Landwirtschaft und Industrie und die der Arbeitnehmer, ist es immer schwerer geworden, selbst durch wirtschafts- oder finanzpolitische Sofortmaßnahmen kurzfristig tiefgreifende Änderungen hervorzurufen. Diese Schwebeweglichkeit der Gesellschaft ist auch durch das Übergreifen der Bürokratisierung von der öffentlichen Verwaltung auf die Wirtschaft und die Verbände verstärkt worden. In neuester Zeit hat sie sich auch auf allen Ebenen des Erziehungswesens ausgebreitet. All diese Entwicklungen nun schaffen Sachzwänge, die in der Zeit der freien Marktwirtschaft mit ihrer viel kleineren und einfacheren Produktionsbasis nicht vorhanden waren. Deshalb hat dieser Gesellschaftswandel mit seinem neuen, an den Staat stets fordernd herantretenden Gesellschaftsbewußtsein durch diese Bürokratisierung und Technisierung gesellschaftlicher Vorgänge zu einem weitverbreiteten Gefühl der »Machtlosigkeit« geführt.

²⁴ Erst in neuester Zeit haben sich in den Vereinigten Staaten Zweifel an der Wirksamkeit dieser Rezepte geregt, als sich herausstellte, daß entgegen den Analysen Arbeitslosigkeit und Preise gleichzeitig anstiegen, was den Regeln des »Sandkastenspiels« völlig widersprach. Die Eingriffe in die freie Marktwirtschaft durch gewisse Preis- und Lohnkontrollen zur Verminderung der Inflationsraten war zum mindesten teilweise erfolgreich.

Diese Einstellung leitet sich gerade daraus her, daß man sich nicht mehr auf demokratische Verfahren, vor allem Wahlen, glaubt verlassen zu können, um einen neuen Kurs herbeizuführen. Dies trifft vor allem auf Zweiparteiensysteme zu, die sich, wie es ihrem Sinn entspricht, in einem häufigen Wechsel zwischen Regierung und Opposition auswirken. Die jüngste Vergangenheit hat hier einige Beispiele geliefert: die Frage des Eintritts Großbritanniens in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, auf den beide Parteien festgelegt waren; der Wunsch nach einer »ehrenvollen« Beendigung des Vietnam-Krieges, die Republikaner und Demokraten, wenn sie an der Macht waren, seit Jahren anstrebten, dann aber doch durch Eskalationen verzögerten; das Problem der Inflationsbekämpfung, auf das sich stets alle Parteien festlegen, obwohl gerade in England und in der BRD beide Parteien in den letzten Jahren dieses Ziel nicht erreichen konnten.

Es zeigt sich hiermit, daß die traditionellen Techniken der Problemlösung der Demokratie: freie und geheime Wahlen, Bildung von Mehrheitsregierung und deren Ablösung im Falle ihres Mißerfolges, so notwendig sie auch heute sind, nicht ausreichen, um der Versteifungen, die sich in der hochtechnisierten nachindustriellen Gesellschaft auf vielen Gebieten herausbilden, Herr zu werden.

Dieser Gesellschaftswandel bringt es mit sich, daß es heute in allen nur denkbaren Staatsformen schwieriger geworden ist, Programme wenigstens annähernd zu verwirklichen. Hierbei bietet die Demokratie allerdings den Vorteil, daß in ihr viel mehr auf offener Bühne vor sich geht als in mehr autoritären oder gar totalitären Systemen. Das Verlangen nach Einschränkung der Öffentlichkeit, die wir in den »Thesen« finden, ist daher äußerst bedenklich. Selbstverständlich war die Forderung des Präsidenten *Wilson* nach Abschaffung der Geheimdiplomatie unrealistisch, und der Versuch der Herren *Nixon* und *Kissinger*, sie in gewissem Umfange zu beleben, ist zu begrüßen. Aber darüber hinausgehende Wünsche in rein innerpolitischen Fragen und auch in der Führung großer wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Anstalten, die Öffentlichkeit auszuschließen, wäre nur dann durchführbar, wenn man wieder auf blinden Gehorsam der Betroffenen rechnen könnte. Aber gerade dies würde dem hier geschilderten Gesellschaftswandel nicht entsprechen.

Im Hinblick auf die Schwierigkeiten der traditionellen demokratischen Prozesse scheint es allerdings paradox, daß mit solcher Lautstärke auch eine »Demokratisierung« der Betriebsführung, der Unterrichtsverwaltung und kultureller und religiöser Bereiche gefordert wird. Die Erfahrungen in der »staatlichen« Sphäre deuten nicht darauf hin, daß

man hiermit die schwierigen Sachprobleme der Massengesellschaft mit der ständigen Gefahr des Umkippens quantitativen Anwachsens in eine qualitative Senkung in den Griff bekommen kann.

Aber mit diesen an sich zutreffenden Einwänden kann man die Bestrebungen, die diesem Verlangen nach Demokratisierung zugrunde liegen, nicht abtun. Letzten Endes gründet es sich nämlich auf die schon erwähnte Erfahrung der Machtlosigkeit des einzelnen, die sich in der von Computern gelenkten Gesellschaft stark fühlbar macht. Hier haben sich ernsthafte Wünsche nach Erklärung der Beweggründe der Entscheidungsgremien, nach Information und nach Fühlungnahme bemerkbar gemacht, die man nicht deshalb beiseite schieben kann, weil sie von umstürzlerischen Gruppen zum Vorwand benutzt werden, die notwendige Arbeit wichtiger Körperschaften zum Stillstand zu bringen. Die praktische Vernunft, die gerade in solchen Situationen angewandt werden muß, sollte verbieten, das Kind mit dem Bade auszuschütten.

Es fällt auch ins Gewicht, daß im Zeitalter der Massenkommunikation in ganz anderer Weise als im Zeitalter der Honoratiorendemokratie über Fernsehen und Rundfunk eine gewisse, wenn auch passive, Teilnahme am gesellschaftlichen Geschehen stattfindet. Demgegenüber sind die früher auch psychologisch wichtigen Beziehungen und Bindungen an örtliche oder bezirkliche Organisationen außerordentlich begrenzt worden. Demoskopische Befragungen sind kein Ersatz für die enge Tuchfühlung, die zu jener Zeit zwischen Funktionären und Wählern bestanden hatte. In der Gesellschaft der Gegenwart, in der das Verbandswesen auf allen Gebieten so mächtig geworden ist, werden allerdings Funktionäre oft mit dem Volk selbst verwechselt. Auch dies verstärkt weitverbreitete Gefühle der Heimatlosigkeit und Entfremdung. Wir haben aber schon dargelegt, daß diese Gefühlsverfassung mit den herkömmlichen Mitteln der Demokratie nicht behoben werden kann, aber auch nicht durch ein Ausufern demokratischer Prozesse.

Die hier aufsteigende Problematik läßt sich am wenigsten dadurch lösen, daß man die »Demokratie« auf das rein Staatliche beschränken will, schon deswegen nicht, weil auch auf der politischen Ebene beinahe überall Minderleistungen zu verzeichnen sind. Daß ein Regierungssystem »starker Männer«, mit diktatorischen Vollmachten ausgestattet, auf lange Frist noch weniger Erfolg hat, ist in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts so ausreichend demonstriert worden, daß man in der westlichen Welt nicht gewillt ist, sich nochmals in solche Abenteuer zu begeben.

Diese anscheinend so verfahrenere Lage bleibt so lange ausweglos, wie man sich damit begnügt, hier rein technisch-demokratische Entscheidungsmodelle entweder über Gebühr auszuweiten oder aber, wie dies in den »Thesen« verlangt wird, auf ein sehr eng aufgefaßtes politisches Gebiet einzuschränken. Auf jeden Fall kann man die Möglichkeit nicht mehr von der Hand weisen, daß die hochentwickelte, differenzierte und interdependente Gesellschaft in eine Periode progressiver Dekomposition hereingerät. So erhebt sich dringend die Frage, inwiefern es möglich ist, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. In diesem Zusammenhang gewinnt die Frage nach der *Rationalität* entscheidende Bedeutung.

III. DAS PROBLEM DER RATIONALITÄT

Das Rationalitätsproblem ist zweischichtig. Einmal betrifft es die Rationalität der *Mittel*, zum anderen aber die Rationalität der *Zwecke*. Optimal besteht in gesellschaftlichen Handlungssystemen gleichzeitig eine Rationalität der Zwecke und der Mittel, die angewandt werden, um die ersteren zu erreichen. Aber diese *Proportionalität* ist selten, wie gerade die Entwicklung der Gesellschaft der Gegenwart dartut.

Zweifellos ist das technische Zeitalter dadurch gekennzeichnet, daß die Rationalität des Einsatzes von Menschen, Materialien und Maschinen durch Computer leichter erzielt werden könnte. Die fortgeschrittene Technologie macht es an sich möglich, gerade auf wirtschaftlichem Gebiet das grundlegende Prinzip zu verwirklichen, maximale Erfolge mit jeweils minimalen Mitteln zu erzielen²⁵. All diese Entwicklungen der Mittelrationalität werden durch wissenschaftliche Methodik gefördert, angefangen von der Betriebswissenschaft bis zur Grundlagenforschung in den Naturwissenschaften.

Je stärker die Arbeitsteilung und Spezialisierung durchgeführt wird, je komplizierter die Apparatur, die Planung und Durchführung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Projekten wird, desto mehr wächst die Gefahr, daß die Rationalität der Mittel so stark in den Vordergrund tritt, daß die Zwecke hierüber auch im Bewußtsein der vielen, oft hochqualifizierten Beteiligten beinahe vergessen werden. Pflichterfüllung, Leistung und Selbsteinschätzung beziehen sich dann überwiegend nur noch auf die Erledigung von Teilaufgaben, die im Rahmen

²⁵ Daß dem allerdings Grenzen gesetzt sind, habe ich an anderer Stelle dargelegt, siehe *Friedrich Baerwald*: »Produktivität und Struktur der Erwerbsbevölkerung«. – In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 128. Bd., H. 4, 1972 S. 690–712.

der Mittel-Rationalität des gesamten Projektes notwendig sind. Wie ein solches Zusammenspiel einer großen Anzahl von Fachkräften sich erfolgreich auswirken kann, haben die Raumfahrten der letzten Jahre erwiesen. Aber sonst führt Mitarbeit in großen Unternehmungen, Verwaltungen und sonstigen Instituten oft zu einer Verengung des Bewußtseins auf das rein technisch oder administrativ Rationale. Dies bedeutet allerdings ein Gefühl der Entlastung des einzelnen von der Verantwortlichkeit für das Ganze, also für die Zweck-Rationalität.

Je umfangreicher und ehrgeiziger die Zielsetzungen auf wirtschaftlichem, sozialem, erzieherischem und militärischem Gebiet werden, desto größer wird auch der Einsatz an personalen und finanziellen Mitteln, desto mehr Zeit ist erforderlich für Planung und Durchführung. In vielen Fällen übersteigen schon die Anlaufperioden wichtiger Vorhaben die in einer Demokratie üblichen Legislaturperioden und Amtszeiten der führenden Kräfte. Auch in der Wirtschaft werden wichtige Entscheidungen nur nach sorgfältiger technischer Vorarbeit und Marktforschung getroffen, so daß auch hier sich das Rechnen mit langen Fristen durchgesetzt hat, und zwar im Gegensatz zu den kurzfristigen Spekulationen, die im Zeitalter der unbeschränkt freien Marktwirtschaft üblich waren.

Man darf sich eben nicht durch das anscheinend »rasende Tempo« der Gegenwart zu der falschen Annahme verführen lassen, daß in der nachindustriellen Gesellschaft alles beschleunigt worden sei. In der Nachrichtenübermittlung und im Verkehr haben sich Zeitverkürzungen ergeben, die noch vor wenigen Jahrzehnten unvorstellbar waren. Aber dies bedeutet nicht, daß die Erledigung von Sachaufgaben selbst nun rascher vor sich geht. Das Gegenteil ist der Fall. Der Ausbau des Erziehungswesens ist eine dringende Aufgabe, aber der Aufwand materieller und personaler Mittel ist so angestiegen, daß hier das Wort gilt: »Große Massen bewegen sich langsam.«

All dies begünstigt nun in stärkerem Maße als dies unter einfachen gesellschaftlichen Verhältnissen der Fall war, den Zug zur Verselbständigung der Mittel. Diese Gegebenheiten engen den Handlungsspielraum der jeweils Verantwortlichen erheblich ein und erschweren es auch für Amtsnachfolger, »tabula rasa« zu machen. Dieser Wandel der Gesellschaft verändert aber eine Grundannahme jeder Demokratie: daß es möglich ist, neue Absichten der Wählermassen in kurzer Zeit in reale Handlungen und Wirkungen umzusetzen.

Hierdurch verstärkt sich die Gefahr einer wachsenden Entsachlichung in politischen Diskussionen. Dieses Ansteigen der Irrationalität erweist

sich darin, daß Debatten überwiegend rhetorischen Charakter erhalten, oft hinter der Wirklichkeit herhinken und an der Sache selbst wenig ändern. Kleinliche Meinungs- oder Interessenunterschiede werden ins Grundsätzliche hochgespielt. Je mehr dies um sich greift, desto weniger erfüllt sich noch der gesellschaftliche Sinn der freien, öffentlichen Aussprache. Diese hatte doch die Funktion, die Rationalität von Entscheidungen zu sichern durch das vorsichtige Wägen des Für und Wider. Bei aller Anerkennung, die man der großen Arbeitsleistung zollen muß, die in den meisten Ausschüssen der gesetzgebenden Körperschaften zu beobachten ist, wäre es doch vermessen anzunehmen, daß bei den endgültigen Entscheidungen irrationale parteipolitische und persönliche Erwägungen ausgeschaltet seien. Die Zweck-Rationalität, also der wahre Sinn gesellschaftlichen Handelns und Verhaltens, ist daher immer in Gefahr, in den Hintergrund gedrängt zu werden oder gar hinter dem Horizont zu verschwinden.

Das wird noch erschwert durch den Glauben, Wissenschaft und Technik ermöglichten es, eine vollkommene Gesellschaft zu schaffen, frei von Unwissenheit, Verbrechen und Armut. Es spielt keine Rolle, ob dieser Anspruch, eine solche Perfektion zu ermöglichen, von »kapitalistischer« oder »sozialistischer« Seite ausgeht. Ideologisch ist eben nicht nur die Verbrämung tatsächlicher gesellschaftlicher Verhältnisse und Strebungen mit Rechtfertigungs-Terminologien der gängigen Art, sondern auch die Ansicht, daß nach Überwindung gegenwärtiger Schwierigkeiten ein wie immer gearteter vollkommener Zustand des Staates und der Gesellschaft erreicht werden könne. In all diesen Fällen handelt es sich um gefährliche Verstellungen des Bewußtseins, die dazu führen, gesellschaftliche Zwecke nicht im Rahmen des konkret Erreichbaren zu umschreiben, sondern sie von einer vorgefaßten Ideologie her zu definieren. Hierdurch aber werden sie unrealistisch und unerreichbar.

Tatsächlich handelt es sich hier um eine tiefverwurzelte Irrationalität gesellschaftlicher Zielbilder, die um so gefährlicher ist, als die moderne Technologie die Mittel und Methoden bereitzustellen scheint, sie mit ungeheurem Einsatz von Wissen, Können, Personal und Material zu verwirklichen. Hier zeigt sich, daß verbale Ideologiekritik nicht ausreicht. Der Anspruch auf Rationalität in der Politik verpufft dann wirkungslos, wenn er die Eigendynamik der riesigen technischen und verwaltungsmäßigen Mittel außer acht läßt, die die Tendenz haben, einerseits alles erreichbar scheinen zu lassen, andererseits aber trotz großer Betriebsamkeit nur schwer wirklich Neues zu bewirken.

Die Geschichte dieser Zeit beweist, daß aller äußerer Fortschritt es nicht zuwege gebracht hat, im Raum des Staates und der Gesellschaft die uralte Annahme eines der Politik innewohnenden Freund-Feind-Denkens zu überwinden. Im Gegenteil: Die Entwicklung der Technik hat viel dazu beigetragen, diesen Konfliktcharakter des Gesellschaftlichen zu verstärken. Es wäre leicht zu beweisen²⁶, daß dieser permanente Konflikt viel dazu beigetragen hat, den technischen Fortschritt zu beschleunigen, die Produktionskapazität auszuweiten, das Einkommen der Industriearbeiterschaft zu heben und Massenarbeitslosigkeit, wie sie in der Zeit zwischen den Kriegen geherrscht hatte, zu vermeiden. Aber diese antagonistische Grundlage des Wirtschaftswachstums gehört in den Bereich der Mittel-Rationalität. Vom Standpunkt der Zweck-Rationalität gesehen, ist all dies nur sinnvoll, wenn die bisherige Art des Freund-Feind-Denkens mit ihrer starken Untermauerung durch das Ideologiedenken auf beiden Seiten gerechtfertigt wäre. Aber gerade das ist es nicht. Es hat beinahe den Anschein, daß in den letzten Jahrzehnten »Kapitalismus« und »Kommunismus« sich gegenseitig benötigen, um ihre Verstrickung in die gefährliche Dynamik schwer kontrollierbarer, kostspieliger wehrtechnischer Entwicklungen zu rechtfertigen, die ihrerseits dazu beitragen, die Wirtschaft in einem permanenten inflatorischen Überhitzungszustand zu belassen.

Der Leerlauf offizieller demokratischer Institutionen, die übersteigerten Wünsche nach größerer Demokratisierung sind ein Krankheits-symptom der Gesellschaft der Gegenwart, dessen tiefere Ursache das kontroverse Verhalten innerhalb des Staates und zwischen den Staaten ist, das in Widerspruch zu den positiven Möglichkeiten der Gegenwart steht. Wenn »Rationalität« eine sittliche Forderung an den Staat sein soll, dann vor allen Dingen im Sinne einer Änderung des politischen Denkstils in seiner Verfallenheit an das Freund-Feind-Verhältnis. Hier besteht eine besondere Aufgabe und Herausforderung für die Sozialethik unserer Tage.

²⁶ In der Wirtschaft der Vereinigten Staaten ist seit dem zweiten Weltkrieg kaum je Zeit gewesen, zu demonstrieren, daß Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung auch ohne den ungeheuren Aufwand für Rüstung und Verteidigung möglich seien.