Zeitschrift: Freiburger Zeitschrift für Philosophie und Theologie = Revue philosophique et théologique de Fribourg = Rivista filosofica e teologica di Friburgo = Review of philosophy and theology of Fribourg

Band: 11 (1964)

Artikel: Interessenpluralismus und politische Entscheidung

Autor: Hartmann, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-761588

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

PETER HARTMANN

Interessenpluralismus und politische Entscheidung

Zum Problem politisch-ethischen Verhaltens in der Demokratie

I. Demokratie und soziales Verhalten Fragestellung und Methode

1. Der materiale Hintergrund: Das politische System der Demokratie

Gegenstand dieser Untersuchung ist das politische System der Demokratie, wie es in den gegenwärtig demokratisch regierten Ländern praktiziert wird. Die staatsphilosophische Rechtfertigung und Begründung des demokratischen Systems überhaupt, die im übrigen wesentlich bei der *Idealstruktur* der Demokratie stehenbleibt, fällt mithin nicht in den Bereich der Arbeit.

Das demokratische System wird oft voreilig mit seinen *Institutionen* identifiziert. Aber die Betrachtung der Institutionen allein wird dem System als ganzem nicht gerecht, weil die politische Soziologie hinlänglich gezeigt hat, « daß keinerlei ursächliche Beziehung zwischen der Struktur des Regierungsmechanismus und dem *tatsächlichen* Standort der *Macht* besteht » [1].

[1] LÖWENSTEIN, Karl: Verfassungslehre. Tübingen 1959, 24.

Die extrakonstitutionellen « pouvoirs de fait » [2] wie Verbände, öffentliche Meinung oder auch die von den meisten Verfassungen ignorierten politischen Parteien, sind für ein Erfassen der realpolitischen Strukturen des demokratischen Systems mindestens so bedeutsam wie der institutionelle Mechanismus selbst, der ja ohnehin aus ihnen lebt.

Es sei nur daran erinnert, daß die Zerstörung der meisten Demokratien in unserem Jahrhundert zunächst *außerhalb* der Institutionen ansetzte, in den Büros der Parteien, über die Massenmedien oder buchstäblich auf der Straße, um dann mit der mehr oder weniger 'legalen' Machtergreifung im Parlament zu enden. Eine Studie über die Demokratie kann also auf die Einbeziehung dieser politisch entscheidenden Kräfte nicht verzichten.

Es ist jedoch nicht unsere Absicht, umfassend politische Soziologie der Demokratie zu treiben. Das soziologische Material gibt vielmehr nur den experimentellen Hintergrund für unsere *formale* Fragestellung ab, die auf das *sozialethische Verhalten* innerhalb des politischen Systems der Demokratie zielt.

2. Der formale Aspekt : Systemkonformes Verhalten

Nachzuweisen, daß das politische System der Demokratie mit den *systemkonformen* sozialen Verhaltensweisen aller politisch tätigen Kräfte steht und fällt, ist Ziel und Zweck dieser Arbeit. Damit sollen zumindest die Grundlinien einer politischen *Sozialethik* der Demokratie angedeutet werden.

Insofern nur von demokratiegerechtem sozialem Verhalten die Rede ist, wird das politische System der Demokratie zu einer Art *faktischer Norm*, die die ganze Gesellschaft bindet. Freilich ist dabei zu beachten, daß das demokratische System selbst wiederum die Vergegenständlichung vor-faktischer *Werte* ist und folglich nicht einfachhin die Faktizität *als solche* zur Norm erhoben wird.

Indem wir uns auf den Boden des Systems stellen, haben wir die Chance, Normen zu finden, « die sichere Aussicht haben, in einer gegebenen soziologischen Situation befolgt zu werden, also als *effektive* Sozial-

[2] BURDEAU, Georges : Traité de science politique. Tome I. Le pouvoir politique. Paris 1949, 361.

normen gelten zu können »[3]. Denn es handelt sich dann um *implizite* Normen des funktionierenden Systems, die bereits mehr oder weniger verwirklicht sind.

Damit unterscheidet sich unsere Ausgangsposition grundsätzlich von der einer rein philosophischen politischen Ethik, die an ein politisches System *von außen* herantritt und es einer kritischen Prüfung unterzieht. Einer solchen Ethik mag die Demokratie nur dann akzeptabel erscheinen, « wenn sie der naturgegebenen *metaphysischen* Ordnung nicht zuwiderläuft »[4].

Das ist philosophisch gesehen natürlich richtig. Und wir sind uns auch bewußt, daß das Befolgen irgendwelcher sozialer Verhaltensregeln innerhalb des demokratischen Systems letztlich nur durch ihre Verknüpfung mit absoluten, metaphysisch begründeten Werten gerechtfertigt werden kann. Aber eine *inhaltlich* umfassende absolute Wertethik ist unter den Bedingungen der modernen Demokratie einfach nicht *praktikabel.*

Ein politisches System, das allen faktisch auftretenden Kräften Einfluß auf die Politik gewährt, läßt ein gemeinsames Vorgehen, das « am summum bonum orientiert und auf die Vervollkommnung der menschlichen Natur ausgerichtet ist »[5], nicht zu, weil diesen Kräften höchst heterogene Vorstellungen dessen, was nun für den Menschen als 'summum bonum' zu gelten hat, eigen sind.

Eine Ethik, zumal eine politisch-soziale, sollte auch das « Wissen um das *Mögliche* »[6] einbeziehen und allein aus diesem Grunde möchten wir das demokratische System auf die *systemeigenen* sozialen Verhaltensnormen untersuchen und nicht erst wiederum das System von irgendeinem außerhalb liegenden Standort her kritisch beleuchten.

Dementsprechend ist unser *methodisches* Vorgehen nicht deduktiv, sondern *induktiv-empirisch.* Das Erfahrungsmaterial über das sozialethische Verhalten in der Demokratie kann freilich nur durch *theoretische* Verallgemeinerung bewältigt werden.

[3] Utz, Arthur-Fridolin : Auf der Suche nach wirksamen Gesellschaftsnormen in der modernen Demokratie. In : Die neue Ordnung, Paderborn, 12 (1958), 165.

[4] Schmölz, Franz Martin : Zerstörung und Rekonstruktion der politischen Ethik. Münchener Studien zur Politik 2. München 1963, 91.

[5] Schmölz, F. M. : Zerstörung und Rekonstruktion der politischen Ethik, 119.

[6] Bergsträsser, Arnold : Politik in Wissenschaft und Bildung. Schriften und Reden. Freiburger Studien zu Politik und Soziologie. Freiburg 1960, 20.

3. Das methodische Vorgehen : Empirie und Theorie

Um das demokratische System zu erfassen, wie es wirklich *ist* und nicht nur wie es sein soll, müssen wir uns zunächst an die Gegebenheiten halten. Tatsachen *allein* ergeben freilich noch kein wissenschaftlich brauchbares Objekt. 'Reine' Empirie bestünde nur in einer Fülle ungeordneter Aussagen ohne jeglichen Zusammenhang.

Ein Verständnis des empirischen Tatsachenmaterials ist erst möglich, wenn es mit Hilfe *theoretischer* Prinzipien geordnet wird. Schon die induktive Verallgemeinerung einer Klasse empirischer Erscheinungen ist keine bloße Empirie mehr, sondern empirisch fundierte Theorie. Alle *realtypischen* Feststellungen sind die Frucht von Erfahrung *und* Theorie.

Es leuchtet ein, daß sich das politische System der Demokratie nur in theoretisch verallgemeinerter und vereinfachter Form am *Modell* darstellen läßt. Der theoretische Gehalt dieses Modells ist zudem unverhältnismäßig groß, weil ja nicht *eine* bestimmte Demokratie den empirischen Untergrund für dieses Modell liefert, sondern irgendwie alle wichtigeren Demokratien einbezogen werden müssen.

Auf dieses modellierte demokratische System hin werden sodann die für das Funktionieren erforderlichen Verhaltensweisen erarbeitet. Dieser Schritt erfolgt methodisch noch auf der gleichen Basis wie der Entwurf des Modells selbst, und zwar nach Art eines *hypothetischen* Urteils : *soll* das politische System der Demokratie funktionieren, werden diese oder jene Verhaltensweisen vorausgesetzt.

Bis hierhin ist die Untersuchung im ethischen Sinne wert-*neutral.* Erst in dem Augenblick, wo systemkonformes Verhalten gegenüber der Demokratie *kategorisch* gefordert wird, ist die Wertneutralität durchbrochen. Denn es gibt keinen empirisch-theoretischen Übergang vom Sein zum Soll. Insofern ist eine rein soziologische, politische Sozialethik nicht vertretbar.

Da wir in dieser Untersuchung das Funktionieren der Demokratie nicht nur betrachten, sondern gleichwohl für *wünschenswert* halten, ist unsere Haltung nicht rein wertneutral. Das braucht freilich nicht zu hindern, daß das methodische Vorgehen beim Aufbau des Modells und innerhalb des Modells selbst streng empirisch-theoretisch bleibt.

II. Das demokratische Modell: Gleichgewicht der Macht und Integration der Interessen

1. Macht und Interessen als Bausteine des Modells

Demokratie ist eine bestimmte Methode, die Erringung, Verteilung und Ausübung von *Macht* zu regeln. Mit dieser Machtorganisation ist zugleich ein bestimmter Effekt hinsichtlich der Verwirklichung von *Interessen* verbunden.

Macht ist ein sehr allgemeiner Begriff und es ist richtig, daß « alle menschlichen Gruppen und Organisationen Machtbeziehungen entwickeln » [1]. Daraus folgt noch nicht, daß nunmehr jedes Machtverhältnis innerhalb der Gesellschaft im strengen Sinne auch *politische* Bedeutung hat. Politische Macht muß daher näher umschrieben werden.

Zunächst unterscheidet sich politische von der allgemeinen gesellschaftlichen Macht durch ihre *extensive* Fülle. Politische Macht zielt irgendwie immer das Verfügenkönnen über die *gesamte* Gesellschaft an, wenn auch nicht immer unmittelbar, so doch zumindest mittelbar. Politisch ist folglich die Macht im *Staat*, politisch sind « alle Phänomene, die mit der Machtlage und Machtdynamik der als Staat organisierten Gesellschaft in Zusammenhang stehen » [2].

Politische Macht, wie sie *unmittelbar* von den staatlichen Instanzen ausgeübt wird, zeichnet sich zudem durch ihre besondere *Intensität* aus. Sie erschöpft sich nicht darin, andere etwa auf dem Wege geistiger Überzeugung zu *beeinflussen*, wohl dies auch, aber insbesondere eignet ihr als ultima ratio das « Monopol legitimen *Zwanges* » [3], das es ermöglicht, « den eigenen Willen *auch gegen* Widerstreben durchzusetzen » [4].

Als *mittelbare* politische Macht ist sie hingegen nur *Einfluß* ohne jede Sanktionsmöglichkeit. Vor allem die nicht an Institutionen gebundene

[1] SONTHEIMER, Kurt: Zum Begriff der Macht als Grundkategorie der politischen Wissenschaft. In: Oberndörfer, Dieter – Hrsg.: Wissenschaftliche Politik. Eine Einführung in Grundfragen ihrer Tradition und Theorie. Freiburger Studien zu Politik und Soziologie. Freiburg Brsg. 1962, 202.

[2] LÖWENSTEIN, Karl: Beiträge zur Staatssoziologie. Übersetzt von Rüdiger Boerner. Tübingen 1961, 245.

[3] WEBER, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 4., neu hrsg. Aufl., besorgt von Johannes Winckelmann. Tübingen 1956, 29.

[4] DERS., 28.

politische Macht in der Demokratie ist vielfach nur Macht in Gestalt von Einfluß, sie kann nichts erzwingen, sondern die staatlichen Zwangsmaßnahmen, wie massiv auch immer, nur beeinflussen. Aber eben dadurch, daß sie « diese Staatsmacht in positiver oder negativer Richtung lenkt » [5], qualifiziert sie sich als politisches Phänomen.

Auf den Staat bezogene Macht ist das *formale* Kriterium des Politischen, mit Hilfe der Macht läßt sich der politische vom allgemeingesellschaftlichen Bereich abgrenzen. Aber der Begriff der Macht *allein* vermag den konkreten politischen Prozeß nicht hinreichend auszuschöpfen, die Gleichsetzung von Politik und Macht ist ein purer Formalismus.

Der politische Prozeß geht nicht im Ringen um die Macht auf, sondern läuft immer auf eine *Entscheidung* hinaus, sodaß man Politik ganz allgemein als « Treffen von Entscheidungen » [6] definieren kann und die politische Macht selbst nichts anderes als « Teilhabe am Fällen von Entscheidungen » [7] ist.

Damit wird der Formalismus überwunden. Wenn auch Macht weiterhin die Grundlage und per definitionem natürlich auch das Kriterium *politischer* Entscheidungen bildet, so ist Macht doch nicht zugleich oder besser nicht ausschließlich auch die *Materie* dieser Entscheidungen.

Jede politische Entscheidung ist zwar immer auch eine « Maßnahme, *Macht* zu behaupten oder Macht auf Kosten anderer zu erweitern » [8], aber sie ist « gleichzeitig ein Stück *Gestaltung* » [9], die nicht wiederum allein der Förderung der Macht dient.

Gestaltet wird der politische Prozeß in der Demokratie ganz allgemein nach den materiellen und ideellen *Interessen*, die in der jeweiligen Gesellschaft lebendig sind. « Politik ist immer nur real als jeweiliges

[5] FREUND, Ludwig : Politik und Ethik. Möglichkeiten und Grenzen ihrer Synthese. 2., veränderte Aufl. Gütersloh 1961, 34.

[6] « decision-making » SNYDER, R. L. : A Decision-Making Approach to the Study of Political Phenomena. In : Young, Roland – ed. : Approaches to the Study of Politics. Twenty-two contemporary essays exploring the nature of politics and methods by which it can be studied. London-Evanston/Ill. 1958, 10.

[7] « participation in the making of decisions » LASSWELL, Harold D. – KAPLAN, Abraham : Power and Society. A Framework for Political Inquiry. International Library of Sociology and Social Reconstruction. London 1952, 75.

[8] GABLENTZ, Otto Heinrich von der : Macht, Gestaltung und Recht – die drei Wurzeln politischen Denkens. In : Faktoren der Machtbildung. Wissenschaftliche Studien zur Politik. Mit Beiträgen von K. D. BRACHER (u. a.) Red. : Arcadius Rudolf Lang Gurland. Schriften des Instituts für politische Wissenschaft 2. Berlin 1952, 144.

[9] a. a. O.

Interesse, vermittelt durch die konkreten gesellschaftlichen 'Widersprüche' » [10].

Freilich ist nicht jedes gesellschaftliche Interesse ipso facto auch ein Politikum. Das materielle oder ideelle Interesse *als solches* ist politisch völlig irrelevant. Erst in dem Augenblick, wo sich ein Interesse mit politischer *Macht* verbindet und mit Hilfe dieser Macht in die Entscheidungen vordringt, wird es selbst auch zum Bestandteil des politischen Prozesses.

Interesse ist wie Macht ein sehr allgemeiner Begriff, « eine *elementare* Qualität und als solche nicht weiter zerlegbar » [11]. Interesse ist zudem eine faktisch-soziologische Kategorie, sodaß völlig dahinsteht, ob ein Interesse nun wertvoll ist oder nicht.

Nun wird geltend gemacht, daß das *einzelne* Interesse inhaltlich sehr verschiedene Formen annimmt, die empirisch gar nicht erfaßt werden können, sodaß sich der ganze Begriff als eine bloße « Zauberformel » [12] ausnimmt, die wissenschaftlich unbrauchbar ist.

Dieser Vorwurf bestünde zu Recht, wenn in den politischen Entscheidungen irgendwie die vielen *individuellen* Interessen innerhalb der Gesellschaft berücksichtigt würden. Das ist jedoch nicht der Fall. Tatsächlich orientieren sich die politischen Entscheidungen in der Demokratie an den *objektivierten* Interessenlagen ganzer Gruppen, deren allgemeine Strukturen sich ohne weiteres erfassen lassen.

Das Modell soll zunächst in Hinsicht auf den Machtverteilungseffekt (Abschnitt 2-5) entwickelt, sodann auf die damit zusammenhängenden Interessenlagen erweitert werden (Abschnitt 6-9).

2. Pluralismus der Macht

Wer trifft die Entscheidungen in der Demokratie ? Diese Frage läßt sich nicht durch Bezeichnen *einer* bestimmten Instanz beantworten. Darüber sollte auch nicht die Tatsache hinwegtäuschen, daß die Entscheidungen aus dem Bereich der vage als Regierung bezeichneten politischen Machtinstanz hervorgehen.

Tatsächlich kommen die politischen Entscheidungen in der Demokratie durch einen auf heterogenen Bestimmungsfaktoren beruhenden

[10] LANGE, Max : Politische Soziologie. Eine Einführung. Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Berlin-Frankfurt am Main 1961, 58.

[11] NELSON, Leonard : Vorlesungen über die Grundlagen der Ethik. 1. Bd. Kritik der praktischen Vernunft. Göttingen o. J., 351.

[12] HERSCH, Jeanne : Die Ideologien und die Wirklichkeit. Versuch einer politischen Orientierung. Übers. von Ernst von Schenk. München 1957, 179.

diffusen *Prozeß* zustande, dessen Fäden dann letztlich in einer bestimmten Instanz, eben der Regierung, zusammenlaufen, der aber als ganzer in die Zuständigkeit *verschiedener* Machtgruppen fällt.

Dieser Prozeß verläuft nicht einfachhin von 'unten' nach 'oben', wie die klassische demokratische Theorie annahm, beziehungsweise postulierte. Denn es gibt keinen Nullpunkt, an dem die politischen Entscheidungen ansetzen und dann allmählich heranreifen, vielmehr läßt sich der ganze Vorgang eher als « ein Kreislauf, der sich nicht in Kontinuität auflösen läßt » [13], charakterisieren.

Politisch ist daher für die Demokratie die « Polyarchie » [14] oder der *Pluralismus* der Macht typisch, der freilich nicht schon hinlänglich dadurch bestimmt ist, daß man von der Vorstellung einer *Vielzahl* von Kräften ausgeht. Der zahlenmäßige Pluralismus kann rein nominell sein, wieweit den äußerlich verschiedenen politischen Kräften auch eine *reale* politische Differenz eigen ist, steht noch dahin.

Sind etwa zwei Machtgruppen so miteinander verzahnt und voneinander abhängig, daß keine sich der anderen ernsthaft entgegensetzen kann, kann von einem echten politischen Pluralismus nicht die Rede sein. Die eigentlich politische Differenz in einem pluralistischen Kräftesystem liegt vielmehr darin, daß jede Macht zumindest potentiell auch countervailing power [15], *Gegenmacht*, spielen kann.

Für die pluralistische Struktur einer Demokratie ist mithin die Zahl der potentiellen Gegenkräfte maßgebend, nicht die der nominellen politischen Gruppen. Durch eben diesen realen Pluralismus machtmäßig voneinander unabhängiger Kräfte unterscheidet sich die Demokratie von anderen politischen Systemen.

Gleichwohl wäre es verfehlt, nunmehr im *Gegensatz* als solchem das *typische* Element der politischen Demokratie zu sehen. Das Spiel von Macht und Gegenmacht schließt eine Verbundenheit zwischen beiden nicht aus. Demokratische Politik ist kein Ringen zwischen *Freund* und *Feind*, das die « Möglichkeit der physischen Tötung » [16] beinhaltet.

[13] « un circolo che non ha soluzione di continuità » SARTORI, Giovanni : Democrazia e definizioni. Bologna ²1959, 63.

[14] « poliarchia », DERS., 65.

[15] Der Ausdruck stammt von GALBRAITH, John Kenneth : Der amerikanische Kapitalismus im Gleichgewicht der Wirtschaftskräfte. Eine neue Lehre vom wirtschaftlichen Kräfteausgleich als letztem Rückhalt des echten Kapitalismus. Stuttgart-Wien-Zürich 1956.

[16] SCHMITT, Carl : Der Begriff des Politischen. In : Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Tübingen, 58 (1927), 6.

Die Entscheidungen selbst zwingen die verschiedenen politischen Kräfte ja zusammen, sodaß auch innerhalb eines pluralistischen Systems nach wie vor eine gegenseitige Abhängigkeit der verschiedenen Machtgruppen besteht, die den Gegensatz abschwächt. Der demokratische Machtpluralismus ist mithin immer nur ein *relativer* Pluralismus.

Pluralismus der politischen Kräfte bedeutet freilich nicht, daß Macht und Gegenmacht nun jeweils über das *gleiche* politische *Gewicht* verfügen. Vielmehr ist die Macht einmal zugunsten der in der *Mehrheit* zusammengefaßten Gruppen verschoben, zum anderen dominiert sowohl innerhalb der Mehrheit als auch innerhalb der Minderheit eine *oligarchische* Führungsschicht, die die politische Auseinandersetzung eigentlich austrägt.

Zunächst soll die Machtverlagerung in *horizontaler* Richtung, der Machtvorsprung, den die Mehrheit vor der Minderheit hat, modellmäßig beschrieben werden.

3. Herrschaft der Mehrheit

Alexis de Toqueville glaubte aufgrund seines Studiums der jungen amerikanischen Demokratie, « daß die Herrschaft der Mehrheit *absolut* ist » [17], in dieser Hinsicht die Demokratie also dem absoluten Fürstenstaat nicht nachstehe, wenngleich der Personenkreis, der die absolute Macht innehat, wesentlich größer ist.

In der Tat duldet rein formal das Mehrheitsprinzip, daß sich unter Wahrung der Legalität die Fronten zwischen der Mehrheit und der Minderheit in einer Demokratie derart verhärten, daß die oppositionellen Gegenkräfte zumindest zeitweilig von den politischen Entscheidungen isoliert sind, die Mehrheit also absolut herrscht.

Natürlich trachtet jede Mehrheit danach, den für sie günstigen status quo zu erhalten und einem Machtwechsel so lange wie möglich auszuweichen, aber das alleine führt in einer funktionierenden Demokratie noch nicht zur unumschränkten Mehrheitsherrschaft. Die Isolation der Minderheit von den jeweiligen politischen Entscheidungen tritt erst ein, wenn diese zu erkennen gibt, daß sie grundsätzlich *systemfeindlich* eingestellt ist.

Die Drohung der Minderheit, im Falle der Machtergreifung das System zu sprengen und die gegenwärtige Mehrheit dann völlig aus dem

[17] TOQUEVILLE, Alexis DE : Das Zeitalter der Gleichheit. Eine Auswahl aus dem Gesamtwerk. Hrsg. von Siegfried Landshut. Stuttgart 1954, 41.

politischen Prozeß auszuschalten, nötigt diese schon aus nacktem Existenzinteresse dazu, eine ähnliche Haltung einzunehmen und nun ihrerseits die Minderheit politisch kaltzustellen.

Die sich in der Minderheit befindlichen Gegenkräfte sind damit nicht völlig machtlos, aber sie sind von einer positiven Mitgestaltung der politischen Entscheidungen ausgeschlossen. Es kommt höchstens dahin, daß die Mehrheit ihre Entscheidungen mit Bedacht *gegen* die Minderheit fällt, sodaß dieser ein *negativer* Einfluß auf die Politik zukommt.

Dadurch daß sich auch die Mehrheit mehr oder weniger zwangsläufig vom demokratischen System entfernt, wird das System selbst allmählich aufgerieben und der Pluralismus schließlich nur noch auf den Wettbewerb *innerhalb* der Mehrheitsgruppen beschränkt. Damit wird die Machtfluktuation ganz erheblich verlangsamt, sodaß der politische Prozeß im status quo verharscht.

Hingegen stellt sich da, wo sowohl Mehrheit wie Minderheit den Machtwechsel einkalkulieren, eine funktionale Verbundenheit zwischen Mehrheit und Minderheit ein, die den Pluralismus auflockert und der schwächeren Gegenmacht die Chance einräumt, auch *positiv* die politischen Entscheidungen mitzuformen.

Zwar bleibt nach wie vor ein Machtgefälle zwischen Mehrheit und Minderheit bestehen, das sich auch in den Entscheidungen ausdrückt, die immer zunächst die Mehrheit begünstigen, aber um selbst nicht im Falle eines Machtwechsels völlig von den politischen Entscheidungen isoliert zu werden, sucht die Mehrheit auch auf die Minderheit Rücksicht zu nehmen, der damit auch ein Anteil am politischen Entscheidungsprozeß zufällt.

Schließlich ist in der Demokratie nicht nur die Mehrheit als *ganze* politisch im Vorteil, sondern gleichwohl jene 'Minderheit in der Mehrheit', die den eigentlichen Machtwechsel herbeiführt. Es besteht also ein gewisser Machtüberhang derjenigen Gruppen, die zwischen den oppositionellen Blöcken agieren und infolgedessen stärker umworben werden, weil sie es in der Hand haben, einer Minderheit zur Mehrheit zu verhelfen oder die regierende Mehrheit zu Fall zu bringen.

Eine politisch aktive Minderheit kann dafür sorgen, daß in einer Demokratie die Macht in *horizontaler* Richtung in Bewegung bleibt, aber die horizontale Machtfluktuation alleine garantiert noch nicht die Verflüssigung der Macht zwischen der *Führung* und den *Geführten* innerhalb der Mehrheit wie auch innerhalb der Minderheit selbst : den *vertikalen* Machtpluralismus.

Demokratie ist « eine Frage der Nuance, und die möglichen Variationen dieser Nuance sind fast unendlich » [18]. Die Nuance liegt in dem Verhältnis von Regierenden und Regierten, in dem sich Demokratie und Oligarchie ständig berühren.

4. Herrschaft einer Funktionselite

Macht ist ein « Knappheitsbegriff » [19] und es waltet in jeder Demokratie ein Trend zur *Konzentration* der Macht, zur Oligarchie. Jede Demokratie ist zugleich immer Herrschaft einer *Elite*, hier rein funktional verstanden als « diejenigen mit der meisten Macht in einer Gruppe » [20].

Insofern ist es richtig, daß Demokratie « ein emphatischer Name ist, der auf etwas bezogen wird, was es nicht gibt » [21] und daß, « nimmt man den Ausdruck wörtlich, es nie eine wirkliche Demokratie gegeben hat » [22]. Mit der Deutung des Wortes ist also den realen Machtstrukturen der Demokratie nicht beizukommen.

Freilich kann nun umgekehrt den geführten Gruppen nicht einfach alle Macht abgesprochen werden. Es läßt sich die demokratische Gesellschaft nicht in zwei *Klassen* teilen, « in eine, die herrscht, und eine, die beherrscht wird » [23], denn solange zwischen den führenden Eliten der Mehrheit und der Minderheit ein *Wettbewerb* um die Macht stattfindet, fällt den geführten Gruppen selbst auch ein Teil der Herrschaft zu, denn sie entscheiden ja letzten Endes diesen Wettbewerb.

Durch den Wettbewerb hebt sich die *offene* demokratische *leadership* von der geschlossenen rulership ab, weil « eben der Begriff der leadership freien Wettbewerb einschließt » [24]. Daß dabei den Regierten nach wie vor

[18] « a matter of degree, and the possible variations of degree are almost infinite» FIELD, G. C. : Political Theory. London 1956, 92.

[19] MÜHLMANN, W. E. : Aspekte einer Soziologie der Macht. In : Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Neuwied, 40, 1 (1952), 90.

[20] « those with most power in a group » Lasswell, H. D. – KAPLAN, A. : Power and Society, 201.

[21] « è un nome enfatico riferito a qualcosa che non c'è » SARTORI, G. : Democrazia e definizioni, 5.

[22] « A prendre le terme dans la rigueur de l'acceptation, il n'a jamais existé de véritable démocratie » ROUSSEAU, J.-J. : Du Contrat Social. Texte présenté par François Bouchardy. Les Classiques de la Politique. Paris 1946, 122 f.

[23] MOSCA, Gaetano : Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft. Mit einem Geleitwort von B. Croce. Bern 1950, 53.

[24] « The very concept of leadership implies free competition » HERMENS, Ferdinand A.: The Representative Republic. Notre Dame/Ind. 1958, 32. – Das Werk ist

weniger Macht zufällt als den Regierenden, wird natürlich nicht in Frage gestellt.

Das Machtgefälle zwischen Eliten und Nicht-Eliten, das sowohl innerhalb der Mehrheit als auch innerhalb der Minderheit vorliegt, läßt in gewissem Maße die « Annahme eines strukturellen *Gegensatzes* » [25], einer unablässigen Auseinandersetzung zwischen demokratischen und oligarchischen Kräften gerechtfertigt erscheinen.

Der Gegensatz entzündet sich freilich nicht daran, daß die Nicht-Eliten nunmehr « die Beseitigung des Zwanges, der Herrschaft intendieren » [26], sondern daß sie, zumindest teilweise, selbst an die Macht wollen. Es hängt nun ganz von der einzelnen Demokratie ab, wieweit dieser Gegensatz durch einen Austausch der Führungskräfte « in der Form einer beständigen Amalgamierung der neuen Elemente mit den alten » [27] abgefangen wird oder wieweit durch Abkapslung der Eliten eine allmähliche Entfremdung eintritt.

So wie die Systemverbundenheit von Mehrheit und Minderheit durch eine radikale gegenseitige Frontstellung in Frage gestellt wird, so wächst sich natürlich auch eine völlige Entfremdung der Eliten von den Nicht-Eliten letztlich zur Aufhebung des ganzen Systems aus, weil einerseits die Eliten ihre Stellung nur noch durch gewaltsame Unterdrückung der nachdrängenden Gegenkräfte aufrechterhalten und diese andererseits sich nur durch revolutionären Umsturz Zugang zu den Führungspositionen verschaffen können.

Wenn auch durch eine beständige Rekrutierung der Eliten aus den Nicht-Eliten keine völlige « Identität von Regierenden und Regierten » [28] erreicht wird, weil dieser Ablösungsprozeß nie so rasch vor sich geht, daß

inzwischen (nach Fertigstellung meines Manuskripts) in vortrefflicher Neubearbeitung auf deutsch erschienen: Verfassungslehre. Kölner Schriften zur Politischen Wissenschaft 1. Frankfurt a. M.-Köln 1964.

[25] DAHRENDORF, Ralf : Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft. Soziologische Gegenwartsfragen, N. F. 2. Stuttgart 1957, 163.

[26] DERS., 162 f.

[27] MICHELS, Robert : Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Neudruck der 2. Aufl. Hrsg. und mit einem Nachwort versehen von Werner Conze. Stuttgart 1925, 352.

[28] STAMMER, Otto : Politische Soziologie. In : Soziologie. Ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde. Unter Mitarbeit von Carl Jantke, René König, Herbert Kötter, Gerhard Mackenroth, Karl Heinz Pfeffer, Elisabeth Pfeil und Otto Stammer hrsg. von Arnold Gehlen und Helmut Schelsky. 3., erg. Aufl., Düsseldorf-Köln 1955, 283.

letzten Endes jeder sich selbst regieren würde, so wird doch der politischen Mobilität ein Ventil geöffnet, sodaß das System als solches über die Konflikte zwischen 'unten' und 'oben' hinweg erhalten bleibt.

Schließlich wird durch diese vertikale Machtfluktuation der *Klassencharakter* der Elite durchbrochen, denn eben « dadurch, daß die Elite ihre Basis verbreitert, gibt sie ihre Klassenidentität auf » [29]. Konkurrenz der Eliten untereinander und politische Mobilität zwischen Eliten und Nicht-Eliten verhindern in der Demokratie das Entstehen einer herrschenden Klasse.

Gelingt es einer Demokratie, alle politisch bedeutsamen Kräfte, sowohl jene, die sich im vertikalen Pluralismus wie jene, die sich im horizontalen Pluralismus gegenüberstehen, in den Prozeß der politischen Entscheidungen einzubeziehen, runden sich die bisher aufgezeigten Strukturen zu dem Modell eines relativen *Gleichgewichtes* der Macht ab.

5. Gleichgewicht der Macht

Die Demokratie steht politisch immer zwischen *Pluralismus* und *Gleichgewicht*. Während der Pluralismus durch « check and balances » [30], Hemmungen und Gegengewichte, das demokratische System unaufhörlich einer gewissen *Labilität* aussetzt, verbürgt das Gleichgewicht seine *Stabilität*.

Die Behauptung, « Machtgleichgewicht unterstell(e) Macht*gleichheit* » [31], ist dabei sachlich nicht gerechtfertigt. Es bleibt auch innerhalb des Gleichgewichtsmodells bei einem Überhang der Macht der Mehrheit und der jeweiligen Eliten. Das Gleichgewicht läuft nicht auf eine Egalisierung der politischen Macht hinaus, sondern auf ein Verbleiben der Gegenmacht im System.

Keine Demokratie hat bisher die schlechthinnige politische Gleichheit aller Machtgruppen verwirklicht, sondern lediglich die Gleichheit der politischen *Chancen*. Über diese Chancengleichheit der politischen Kräfte wird das Gleichgewicht des demokratischen Systems durchführbar.

[29] MEISEL, James H. : Der Mythus der herrschenden Klasse. Gaetano Mosca und die « Elite ». Nebst der 1. deutschen Übersetzung der endgültigen Fassung seiner Theorie der herrschenden Klasse. Vom Autor durchgesehene und genehmigte Übertragung aus dem Amerikanischen. Düsseldorf-Wien 1962, 380.

[30] LÖWENSTEIN, K. : Verfassungslehre, 46.

[31] MILLS, Charles Wright : Die amerikanische Elite. Gesellschaft und Macht in den Vereinigten Staaten. Hamburg 1962, 272.

Insofern setzt das Gleichgewicht der Macht auch den *Pluralismus* voraus, denn es kommt nur dann ein wirklicher Ausgleich aller Kräfte zustande, wenn zuvor oder besser zugleich deren *freie* Entfaltung im System gewährleistet ist. Die demokratische Gleichgewichtsordnung ist mithin keine starre politische Zwangsjacke, sondern ein *dynamischer* Rahmen für das freie Kräftespiel.

Das System ist infolgedessen auch nie in sich *abgeschlossen*, sondern läßt ständig den Zustrom neu sich formender politischer Kräfte zu. Würde das System sich als ganzes nach außen hin abkapseln und jede neue politische Kraft isolieren, wäre es ständig bedroht und einer allmählichen Zerstörung ausgesetzt.

Insofern die Regierung die einzige Instanz ist, die legal das Monopol der Sanktionsgewalt innehat, bleibt sie der Schwerpunkt im pluralistischen Gleichgewichtssystem. Aber das gilt nur für den formalen Aspekt der *Verbindlichkeit* der politischen Entscheidungen, durchaus nicht für ihr Zustandekommen.

Im Gleichgewichtssystem ist vielmehr das Zustandekommen der politischen Entscheidungen am ehesten nach Art einer *Resultante* aus den verschiedenen politischen Kräften vorstellbar. Das bedeutet aber, daß zugleich der *Inhalt* dieser Entscheidungen an den von diesen heterogenen politischen Kräften stimulierten Interessenpluralismus und dessen Integration in den Entscheidungen verwiesen ist.

6. Pluralismus der Gruppeninteressen

Analog dem Machtpluralismus zeigt die Demokratie auch ein Bild divergierender *Interessenlagen*. Das soll nun keineswegs bedeuten, daß die jeweiligen Interessenlagen nurmehr der *Überbau* der politischen Verhältnisse sind. Im Gegenteil : gemeinsame Interessenlagen gehen zumeist der Bildung politischer Gruppen voraus. « Gruppen bilden sich um Interessen herum ; oder was das gleiche ist : eine Gruppe ist immer eine Interessengemeinschaft » [32].

Es ist daher unrichtig, daß sich die politischen Auseinandersetzungen letztlich « um die Erhaltung oder Veränderung des status quo » [33] drehen. Das Hin und Her um den politischen status quo entspringt vielmehr dem

[32] OPPENHEIMER, Franz : System der Soziologie. 2. Bd. Der Staat. Jena 1926, 654.

[33] DAHRENDORF, Ralf : Zu einer Theorie des sozialen Konflikts. In : Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen, 3 (1958), 85.

primären Bedürfnis der Gruppen, ihre materiellen oder ideellen Interessen durchzukämpfen. Die Politik ist nur das Vehikel des allgemeinen gesellschaftlichen Kulturprozesses.

Das *individuelle* Interesse als solches spielt freilich im politischen Prozeß so gut wie keine Rolle, dies also im Gegensatz zur Auffassung des frühen Liberalismus, wie sie etwa in der *Bentham*'schen Formel zum Ausdruck kommt. Vielmehr hat sich gezeigt, daß die von Individuen erstrebten Interessen politisch zumeist nur über *Gruppen* realisiert wurden.

Dem steht nicht entgegen, daß es « nur die vielen Einzel*willen* der Individuen (gibt) » [34] und folglich das Individuum letztlich immer der Träger eines Interesses bleibt. Aber daraus läßt sich nicht die Weiterung ziehen, daß Gruppeninteressen irreal sind. Einer solchen Auffassung geht jeder Sinn für die soziale Bindung des Individuums und die soziale Determiniertheit seiner Interessen ab.

Der *Pluralismus* der *Gruppeninteressen* ist denn auch letztlich bestimmend für den politischen Pluralismus der Demokratie, zumindest was die fundamentalen politischen Konstellationen innerhalb einer bestimmten Gesellschaft angeht. Und vom Charakter dieses Pluralismus hängt weitgehend das Schicksal einer Demokratie ab.

Die formalistische politische Theorie, die nur den Machtkampf für politisch bedeutsam hält, ist für diese Zusammenhänge blind. Tatsächlich ist es aber für den Ausgang der politischen Auseinandersetzung in der Demokratie ausschlaggebend, ob sie auf einen *totalgerichteten* Pluralismus der Gruppeninteressen oder auf *relative* Divergenzen zurückgeht.

Denn Interessenpluralismus bedeutet Interessen*gegensatz*. Erstreckt sich dieser Gegensatz auf die gesamtgesellschaftliche Gestaltung, ist der daraus entstehende politische Konflikt mehr oder weniger total und infolgedessen das ganze demokratische System einer schweren Zerreißprobe ausgesetzt.

7. Der totale Konflikt von Systeminteressen

Ein Interesse ist als solches nicht immer auch egoistisch und asozial. Interessen können durchaus *altruistisch* ausgerichtet sein, nicht nur dem Wohl und Wehe der eigenen Gruppe verhaftet, sondern der Gestaltung der *ganzen* Gesellschaft verpflichtet. Im Gegensatz zum *partikulären*

[34] HARDING, Fred O. : Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit. Freiburg 1959, 42.

Gruppeninteresse haben wir es dann mit einem umfassenden *Systeminteresse* [35] zu tun, wenngleich dieses Systeminteresse die je eigene Konzeption einer bestimmten Gruppe innerhalb der Gesellschaft sein kann.

Ein *gemeinsames* gesellschaftliches Systeminteresse, das sowohl die wirtschaftliche Güterverteilung als auch die weltanschauliche Durchformung des öffentlichen Lebens ordnet, ist an sich ein Faktor politischer Stabilität. Es erleichtert außerordentlich die Koordination der miteinander rivalisierenden partikulären Gruppeninteressen und hindert so das Abgleiten der Interessenauseinandersetzung in einen systembedrohenden, in seinem Ausgang jeweils ungewissen Machtkampf.

Diese stabilisierende und dem demokratischen System an sich günstige Wirkung des gesamtgesellschaftlichen Systeminteresses schlägt freilich unmittelbar in eine Gefährdung des Systems um, wenn innerhalb einer Gesellschaft grundsätzliche Uneinigkeit sowohl über den Verteilungsschlüssel des Sozialprodukts als auch hinsichtlich der weltanschaulichen Grundlagen besteht. Aus *gegensätzlichen* Systeminteressen entsteht zumeist auch ein totaler *politischer* Konflikt.

Denn es erweist sich, daß auf die Dauer die Bindung an das wirtschaftliche oder weltanschauliche Systeminteresse stärker ist als die Bindung an das demokratische System als solches. Es bleibt daher reine Theorie, daß die Demokratie « disagreement on fundamentals, Uneinigkeiten in bezug auf das Grundsätzliche » [36] möglich macht, zumindest wenn diese Uneinigkeiten mit *politischen* Mitteln ausgetragen werden.

Solange eine bestimmte Gruppe oder auch ein Block von Gruppen für sich in Anspruch nimmt, das allgemeinverbindliche Rezept für den Aufbau des gesellschaftlichen Lebens zu besitzen, – wobei die objektive Berechtigung eines solchen Anspruchs einmal ganz dahinsteht – und diesen Anspruch *mit Macht* durchzusetzen trachtet, reagieren die mit einem solchen Gesellschaftsentwurf nicht einverstandenen Gruppen unweigerlich mit einem Boykott auch des *politischen* Systems.

Eine *Mehrheit*, die auf Biegen und Brechen gegen die grundsätzlichen Bedenken der Minderheit ihren Systeminteressen in den politischen Entscheidungen zum Durchbruch verhilft, entfremdet die Minderheit nicht

[35] Der Ausdruck bei SCHMIDTCHEN, Gerhard : Die befragte Nation. Über den Einfluß der Meinungsforschung auf die Politik. Freiburger Studien zu Politik und Soziologie. Freiburg Brsg. 1959, 123.

[36] FRIEDRICH, Carl Joachim : Demokratie als Herrschafts- und Lebensform. Studien zur Politik 1. Heidelberg 1959, 70.

nur der Substanz der Entscheidungen selbst, sondern führt gleichzeitig eine Radikalisierung der politischen Haltung der Minderheit herbei, die auf Verhältnisse hinausläuft, wie wir sie im Modell der reinen Mehrheitsherrschaft beschrieben haben [37]. Die gleiche Wirkung hat natürlich das Festhalten der Minderheit an einem Systeminteresse, dessen politischer Verwirklichung sich die Mehrheit mit allen Kräften entgegenstemmen würde.

Auch die politischen *Eliten* in einer Demokratie sind an die in der Gesellschaft vorherrschende Einstellung zu den Systeminteressen gebunden, über die sie sich nicht hinwegsetzen können, soll nicht wiederum das ganze politische System in Gefahr gebracht werden.

Tatsächlich haben sich die meisten derzeitigen Demokratien von verbindlichen, umfassenden Gesellschaftsentwürfen, vor allem hinsichtlich der Wirtschaftsordnung, aber weithin auch in den sogenannten weltanschaulichen Fragen, entfernt, sodaß für sie weniger der *totale* Interessenkonflikt denn der *relative* Pluralismus der partikulären Gruppeninteressen typisch ist.

8. Konflikt und Integration der Partikularinteressen

Das rein partikuläre Gruppeninteresse ist darauf gerichtet, « Vorteile zu erlangen und Nachteile zu vermeiden » [38], und man kann füglich von einem geballten « Kollektivegoismus » [39] reden, der in dem jeweiligen Gruppeninteresse zum Vorschein kommt.

Der Gegensatz zwischen partikulären Gruppeninteressen ist nur *relativ*, weil sich die Interessenlagen der verschiedenen Gruppen in einer konkreten Streitfrage mitunter gar nicht berühren und auch dann, wenn sie in einer bestimmten Entscheidung aufeinanderprallen, sich nicht unbedingt von vorneherein ausschließen.

Insofern ist die Auseinandersetzung zwischen Gruppen, die nur von ihren eigenen Interessen geleitet sind, weniger systembedrohend als der Streit zwischen Gruppen, die ein weniger egoistisches Systeminteresse zum Leitstern ihres Handelns erkoren haben. Damit ist freilich die politische Koexistenz in einem solchen System noch nicht gesichert.

[37] Siehe 97 ff.

[38] WIESE, Leopold VON : Ethik in der Schauweise der Wissenschaften vom Menschen und von der Gesellschaft. Bern 1947, 83.

[39] WIESE, Leopold VON : Ethik der sozialen Gebilde. Demokratische Existenz heute 3. Frankfurt a. M.-Bonn 1961, 7.

In einer demokratischen Gesellschaft, in der das gemeinsame wirtschaftliche und weltanschauliche Systeminteresse völlig abgebröckelt ist, steht der ganze politische Entscheidungsprozeß praktisch nur noch auf den jeweiligen Gruppeninteressen. Das bedeutet, daß die politischen Entscheidungen in einer solchen Demokratie inhaltlich annähernd den Pluralismus der Interessen derjenigen Gruppen reflektieren, die von den jeweiligen Entscheidungen betroffen sind.

Nun ist eine *unvermittelte* Übernahme der jeweils anstehenden Interessenforderungen in die politischen Entscheidungen nirgends realisiert. Die *rein* pluralistische Lösung etwa hinsichtlich divergierender wirtschaftlicher Interessen hat ja schon ihre natürliche Grenze in der vorhandenen Kapazität einer Volkswirtschaft, die sich nicht mit den Ansprüchen der einzelnen Gruppen deckt.

Es handelt sich darum auch nicht einfach um « die *Summe* der Interessen » [40], die als Resultat aus den Entscheidungen hervorgeht, sondern um eine über den *Kompromiß* realisierte *Integration*. Denn wäre die *Bentham*'sche Formel auch nur annähernd in die Tat umgesetzt, würden sich ja keinerlei Streitigkeiten ergeben, diese entzünden sich aber gerade an der Notwendigkeit des Kompromisses, der ein Abgehen von der vollinhaltlichen Verwirklichung des jeweiligen eigenen Gruppeninteresses notwendig macht.

Von der Bewältigung der Integration hängt nunmehr das ganze politische Gleichgewicht der Demokratie ab. Oder anders gesagt: das Gleichgewicht der politischen Kräfte ist zugleich Voraussetzung und Ergebnis dieser Integration. Dieses Verhältnis zwischen politischem Untergrund und Inhalt der Entscheidungen ist nun abschließend noch zu betrachten.

9. Die Politisierung der Integration

Je mehr sich die Entscheidungen *nur* auf die Gruppeninteressen als den letzten und verbindlichen Maßstab stützen, umso mehr wird ihre Integration eine Frage des politischen *Machtgewichtes* einer jeweiligen Gruppe. Es spielt also nicht nur das materielle oder ideelle Gruppeninteresse als *solches* eine Rolle, sondern gleichwohl der 'politische Marktwert' der Gruppe selbst.

[40] « the sum of the interests » BENTHAM, Jeremy : A Fragment on Government and an introduction to the principles of Morals and Legislation. Ed. with an Introduct. by Wilfried Harrison. Oxford 1948, 126.

Ganz augenscheinlich schneidet die *Mehrheit* auch bei der Verwirklichung ihrer Interessen immer besser ab als die Minderheit. Das aber ist eine *rein politische* Angelegenheit, denn das Mehrheitsprinzip ist im wesentlichen ein *Macht*prinzip.

Auch die Interessen der floating vote finden aus rein politischen Erwägungen heraus stärkere Beachtung in der Integration, denn von diesen Gruppen hängt die Frage des Machtwechsels ab. Die Wahlgeschenke, die demokratische Regierungen an für ihre Wiederwahl wichtige Gruppen machen, sind ein deutlicher Hinweis auf den politischen Charakter der Interessenintegration.

Und wenn auch die Demokratie nicht einfachhin « die Institutionalisierung der Klasseninteressen ... der jeweiligen Machtinhaber » [41] mit sich bringt, so ist doch nicht zu übersehen, daß die führenden Eliten ihren Machtvorsprung auch zugunsten ihrer *Interessen* zu nutzen wissen.

Es liegt zudem auf der Hand, daß der politische Preis einer Gruppe mit ihrer organisatorischen, größere politische Linientreue verbürgenden Kompaktheit wie überhaupt auch mit ihrer *Größe* steigt. Unvermeidlich spielt also in dem politischen Handel um die Interessen auch die « Autorität der großen Zahl » [42] mit.

Welcher Grad *extensiver* Interessenintegration daher in den politischen Entscheidungen einer Demokratie erreicht wird, hängt weitgehend von dem politischen *Gleichgewicht* ab, das sie erlangt hat. Eine möglichst umfassende Interessenintegration wirkt umgekehrt günstig auf die Erhaltung des Gleichgewichts.

Das politische Gleichgewicht wird damit irgendwie zum « Ersatz » für das fehlende gemeinsame Systeminteresse, denn die gleichmäßige Berücksichtigung aller Gruppeninteressen wird nurmehr durch ihre Machtstellung im Gleichgewichtsgefüge gewährleistet. Das schließt natürlich mitunter Gruppen, die politisch-taktisch nutzlos erscheinen und nicht über genügend Potential verfügen, um das Gleichgewicht zu stören, von der Integration aus.

Unvermeidlich wird durch diese Politisierung des Integrationsprozesses die *Macht* gegenüber den Interessen stark aufgewertet, sodaß sich die Anstrengungen der einzelnen Gruppen immer mehr von der *Ge-*

[41] LÖWENSTEIN, K. : Beiträge zur Staatssoziologie, 261.

[42] OAKESHOTT, Michael : Die Massen in der repräsentativen Demokratie. In : Masse und Demokratie. Geleitwort von Albert Hunold. Aufsätze von Louis Baudin, Jean-Baptiste Duroselle (u. a.). Volkswirtschaftliche Studien für das Schweizerische Institut für Auslandsforschung 5. Erlenbach-Zürich-Stuttgart 1957, 209.

staltung der Politik auf die ständige Beschäftigung mit ihren machtpolitischen Voraussetzungen verlagert. Zu Recht sagt daher *Burdeau* von der modernen pluralistischen Demokratie, daß « in ihr die Ausübung der Macht einen weniger wichtigen Platz einnimmt als ihre Eroberung » [43].

10. Zusammenfassung: Gleichgewicht der Macht und Integration der Interessen als Demokratiemodell

Ausgehend davon, daß Politik wesentlich Treffen von *Entscheidungen* ist, lassen sich diese Entscheidungen für die Demokratie nach zwei Seiten hin analysieren: nach den ihnen zugrundeliegenden *Macht*strukturen und den ihren Inhalt konstituierenden *Interessen*.

Die Entscheidungen bauen auf einem durch ein Geflecht reziproker, potentieller Gegenkräfte gekennzeichneten *Machtpluralismus* auf. Das Verhältnis von Macht und Gegenmacht ist im *gesamten* System in der Horizontalen zugunsten der *Mehrheit* und in der Vertikalen zugunsten der führenden Eliten in dieser Mehrheit verschoben. Verbleibt die Minderheit im Einzugsbereich der Entscheidungen und besteht eine Machtfluktuation zwischen Eliten und Nicht-Eliten, erhält sich die Demokratie in einem *Gleichgewicht* der Macht.

Die Materie dieser Entscheidungen bilden die wirtschaftlichen und ideellen Interessenlagen der vom Gleichgewichtssystem erfaßten Machtgruppen, wobei die Interessen der Mehrheit und der Eliten aufgrund des politischen Machtvorteils besonders begünstigt sind. Zu einer *Integration* gegensätzlicher Interessen kommt es nur, wenn es sich um partikuläre Gruppeninteressen handelt, einander widersprechende Systeminteressen bedrohen die Existenz der Demokratie.

Dieser im Modell veranschaulichten Demokratie müssen nunmehr die *Verhaltensweisen* der in ihr wirkenden Kräfte entsprechen, denn weder die machtmäßen Voraussetzungen der Entscheidungen noch ihre inhaltliche Gestaltung entspringen einer « naturnotwendigen » Mechanik, sondern sind die Frucht *systemkonformen* Verhaltens.

[43] « L'exercice du pouvoir y tient une place moins importante que sa conquête » BURDEAU, Georges : La démocratie. Essai synthétique. Neuchâtel-Bruxelles 1956, 96.

III. Demokratische Sozialethik: Systemkonformes Verhalten auf der Grundlage des Modells

1. Die Wertbezogenheit von Macht und Interessen im demokratischen Modell

Die faktischen Verhältnisse von Macht und Interessen im Entscheidungsprozeß der Demokratie sind selbst schon das Ergebnis einer geschichtlich wirksam gewesenen Axiomatik, die um *Freiheit* und *Gleichheit* kreist. Insofern es diese Verhältnisse widerspiegelt, ist das Modell schon in gewisser Weise *wertbezogen,* wenngleich es methodisch auf die Begründung dieser Wertbezogenheit verzichtet.

Freilich sind Freiheit und Gleichheit selbst nicht eigentlich *Werte,* auf die die Demokratie hingeordnet ist. Das ist zumindest terminologisch mißverständlich. Denn Freiheit und Gleichheit sind nicht Zwecke, sondern *Voraussetzungen* einer Handlung.

Betrachtet man *nur* Freiheit und Gleichheit als axiomatische Grundlagen der Demokratie, so stünden die eigentlichen Handlungszwecke zunächst einmal dahin. Eine Wertbezogenheit im strengen Sinne würde sogar geleugnet, zumindest solange man abstrakt diese Axiome dahin interpretiert, daß Freiheit mit jeglichem Zwang, also auch der Bindung durch vorgegebene Werte unvereinbar sei und Gleichheit auch *Gleichwertigkeit* aller sich als faktische Interessen manifestierenden Handlungszwecke bedeute.

Tatsächlich impliziert aber das von uns aufgezeigte demokratische Modell nicht nur Freiheit und Gleichheit als die Quellen des Macht- und Interessenpluralismus, sondern gleichwohl auch eine allgemeine *soziale* Orientierung am Wert der *Gerechtigkeit,* ein Aspekt, der allerdings vielfach gegenüber der « negativen Forderung der Freiheit » [1], der sich die ebenso « negative Idee der Gleichheit » [2] zugesellt, vernachlässigt wird.

Politische Freiheit und Gleichheit in der Demokratie sollen den Mißbrauch der Macht verhüten, nicht weil die unkontrollierte Macht « ihrem *Wesen* nach böse (ist) » [3], sondern weil ungleiche Machtvertei-

[1] Kelsen, Hans: Vom Wesen und Wert der Demokratie. Tübingen 1920, 4.
[2] a. a. O.
[3] Löwenstein, K.: Verfassungslehre, 8.

lung die willkürliche Anwendung von Zwang und damit Entscheidungen ermöglicht, die lediglich den Interessen der Machthaber, nicht aber denen ihrer Machtadressaten Rechnung tragen und die infolgedessen *ungerecht* sind.

Indem die Demokratie möglichst alle bedeutsamen gesellschaftlich-politischen Kräfte am Entscheidungsprozeß beteiligt, erstrebt sie zugleich eine stärkere Berücksichtigung ihrer jeweiligen materiellen und ideellen Interessen und damit eine *umfassende* Verwirklichung der sozialen *Gerechtigkeit.*

In dieser Ausrichtung auf die allseitig zu verwirklichende Gerechtigkeit liegt denn auch die *metaempirische* Rechtfertigung für den sittlich zwingenden Charakter der von uns im Folgenden aufgezeigten Verhaltensregeln der Demokratie. Denn solange umstritten bleibt, « welchen Wert das Wort Demokratie decke » [4], sind alle Verhaltensregeln innerhalb des Systems hypothetisch.

Und insofern sie irgendwie mit der Verwirklichung der allgemeinen Gerechtigkeit zusammenhängen, können auch Macht und Interessen zur *Funktionsformel* der Demokratie gemacht und als Verhaltensregel empfohlen werden.

2. Machtpluralismus und Machtdisziplin

Durch eine weitgehende Streuung der politischen Kompetenzen sucht die Demokratie einen gerechteren Ausgleich der Interessen zu erreichen. *Insofern* ist auch der Einsatz von *Macht* beziehungsweise Gegenmacht ein wichtiger Faktor im System, denn ohne check and balances käme es zur einseitigen Ballung von Macht und entsprechend zu einer Verzerrung des Interessenausgleiches.

Nun wirkt die Gegenmacht in einem gewissen Rahmen *automatisch.* Tritt eine politische Gruppe auf und ventiliert Interessen, von denen sich eine andere Gruppe bedroht fühlt, so fordert sie unverzüglich deren politische Gegenwehr heraus. Die Formierung der großen Verbandsfronten in den modernen Industriedemokratien geht in beträchtlichem Maße auf diesen Abwehrmechanismus zurück.

Die Bildung der Gegenmacht und folglich des Machtpluralismus überhaupt, setzen freilich voraus, daß sich alle beteiligten Kräfte so *verhalten,*

[4] Geiger, Th. : Demokratie ohne Dogma. Die Gesellschaft zwischen Pathos und Nüchternheit. München 1963, 356 f.

daß eine *freie Entfaltung* von Macht und Gegenmacht möglich ist. Diese freie Entfaltung ist nämlich selbst nicht wiederum das Ergebnis des Pluralismus, sondern seine immanente Voraussetzung.

Das Fortbestehen des einmal existierenden pluralistischen Systems ist folglich nicht durch das bloße Tauziehen der Kräfte gewährleistet. Es würde den Pluralismus in der modernen Demokratie zumindest dahingehend verkürzen, daß nur noch die politischen Giganten auf der Bühne blieben und die schwächeren Gruppen als « quantité négligeable » an den Rand gespielt würden.

Denn es leuchtet ein, daß im *bloßen* Kräftesystem « der Einzelne seinen Vorteil begriffsnotwendig auf Kosten des anderen durch(setzt), jedenfalls widerspricht die Rücksicht auf den Partner *um des Partners willen* durchaus den Spielregeln des Kräftesystems » [5].

Die Aufrechterhaltung des demokratischen Machtpluralismus hängt also von dem *sozialen Verhalten* aller beteiligten Kräfte ab, das darin besteht, den anderen als Partner zunächst einmal zu akzeptieren. Machtpluralismus erfordert mithin von allen Teilnehmern des politischen Spiels auch *Machtdisziplin*, ja in gewissem Umfang auch Machtverzicht.

Gewiß hat der politische Pluralismus in der Demokratie auch den Sinn, daß Macht *durch Macht* in Schranken gehalten wird, weil es unrealistisch ist anzunehmen, daß eine Machtgruppe *nur* aus sich heraus, ohne dem Druck und der Kontrolle anderer Machtgruppen ausgesetzt zu sein, politische Zurückhaltung übt. Insofern gehört auch die Entfaltung der je eigenen Macht zum systemgemäßen Verhalten in der Demokratie.

Aber Macht soll nicht durch Macht *zerstört* werden. Das hätte eine Kettenreaktion totalitärer Politik zur Folge. Zum Pluralismus gehört nicht nur, daß eine Machtgruppe die andere in Schach hält, sondern daß jedem *zugleich* an der politischen Existenz des anderen gelegen ist.

Es ist naheliegend, daß die Aufrechterhaltung und Förderung dieser *Partnerschaft* innerhalb des Pluralismus vor allem den Kräften obliegt, die machtmäßig ihren jeweiligen Partnern gegenüber im Vorteil sind : das ist zunächst die *Mehrheit* in ihrem Verhältnis zur Minderheit.

[5] PIEPER, Josef : Grundformen sozialer Spielregeln. Frankfurt am Main [3]1955, 153.

3. Politische Mäßigung der Mehrheit

Wo das systemfeindliche Verhalten einer Minderheit die Mehrheit praktisch zwingt, den status quo mit allen verfügbaren Mitteln zu zementieren, um das System als solches vor der Zerstörung zu bewahren, ist das Verhalten der Mehrheit gegenüber der Minderheit naturgemäß von bloßen *Machterwägungen* diktiert. In diesem Falle liegt ein solches Verhalten sogar im Sinne des demokratischen Systems selbst.

Wird hingegen von beiden Seiten der Machtwechsel als Systemregel akzeptiert, wobei es gleichgültig ist, ob dieser Wechsel nun tatsächlich immer stattfindet oder nicht, stellt sich auch notwendigerweise bei Mehrheit und Minderheit ein anderes Verhältnis zur Macht ein : die politische Rücksichtnahme auf den Partner legt eine gewisse politische Selbstbescheidung nahe.

Vor allem ist es an der Mehrheit, politische Mäßigung zu zeigen, dies nicht nur in dem Augenblick, in dem der Wahlmechanismus sie zwingt abzutreten, sondern auch innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses selbst. « Der Geist der wahren Demokratie bezeugt sich nicht zuletzt in der Art wie die Mehrheit die Minderheit behandelt, im Machtverzicht, in der *Mäßigung* » [6].

Denn naturgemäß hat die Mehrheit für die Beteiligung der Minderheit an den politischen Entscheidungen die größere Verantwortung, da es eine Mehrheit bei taktischer Beweglichkeit eher in der Hand hat, an der Macht zu bleiben, als es einer Minderheit möglich ist, an die Macht zu gelangen, weil ihre Führung im rechten Augenblick die für ihre Wiederwahl günstigen Maßnahmen ergreifen, die Führung der Minderheit hingegen nur Versprechungen machen kann.

Die Einbeziehung der Minderheit in den politischen Entscheidungsprozeß der Demokratie ist aber nicht nur eine taktisch kluge Verhaltensregel [7], sondern zugleich auch eine Forderung der *Gerechtigkeit*, denn wo die Minderheit keine *Macht* besitzt, kann sie auch nicht für die Integration ihrer Interessen kämpfen.

Die rein politische Überlegenheit der Mehrheit garantiert im übrigen keineswegs, daß nunmehr *richtigere* oder bessere politische Entscheidungen gefällt werden. Das würde die absurde Voraussetzung einschließen,

[6] Kägi, Werner : Stadien im Prozeß der Demokratie. Das ewige Problem im Wandel der Zeiten. In : Schweizer Monatshefte 37, 2 (1957), 106.

[7] Siehe 9f.

daß die Interessen der Mehrheit, weil sie die *Mehrheit* vertritt, gerechtfertigter sind als die der Minderheit.

Das Mehrheitsprinzip hat aber nur deswegen einen Sinn, « weil es innerhalb der Demokratie das größtmöglichs Maß von *Gleichheit* gewährleistet » [8] und « damit ist zugleich gesagt, daß es bei der demokratischen Mehrheitsentscheidung nicht auf ihre inhaltliche Richtigkeit maßgeblich ankommt » [9].

Weil diese Gleichheit aber nicht ausschließlich der Mehrheit zukommt, ist, rein politisch gesehen, das Recht der Minderheit auf Mitsprache genau so begründet wie das Regiment der Mehrheit. Denn es handelt sich im einen wie im anderen Falle um ein reines *Machtprinzip*, dem an sich keine ethische Bedeutung zukommt.

Das Verhalten der Mehrheit als ganzer ist freilich wiederum weitgehend durch das Verhalten der *Elite* in dieser Mehrheit bestimmt, wie auch andererseits das Verhalten der Minderheit wesentlich von ihrer Führung abhängt. Der jeweiligen Elite kommt daher eine Schlüsselstellung im demokratischen System zu.

4. Machtbescheidung der Elite

Es muß die Demokratie, « soll sie funktionieren, auch mit der Oligarchie übereinkommen » [10], denn ohne Führung reifen keine Entscheidungen heran, die die ganze Gesellschaft binden. Das Problem der Demokratie besteht nurmehr darin, diese oligarchischen Kräfte funktional mit den Nicht-Eliten zu verbinden, damit das System nicht in eine reine Oligarchie umschlägt.

Es ist also eine Lebensfrage der Demokratie, « daß die Elitenbildung *flüssig* bleibt und daß die Eliten nicht nur jederzeit im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit die Verantwortlichkeit auch bekennen, welche sie durch ihre besonderen Funktionen auch übernommen haben, sondern sie auch jederzeit durch *Zugang von unten* dem gesellschaftlichen Leben verbunden und damit funktionsfähig bleiben » [11].

[8] LEIBHOLZ, Gerhard : Strukturprobleme der modernen Demokratie. Karlsruhe 1958, 151.

[9] a. a. O.

[10] « if democracy is to work at all, it must come to terms with oligarchy » FIELD, G. C. : Political Theory, 148.

[11] STAMMER, Otto : Das Elitenproblem in der Demokratie. In : Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Berlin, 71, 5 (1951), 21.

Diese flüssige Elitenbildung hängt nun einerseits von der politischen Beweglichkeit der nachdrängenden Nicht-Eliten ab, zum anderen aber und in erster Linie von dem *sozialen Verhalten* der Eliten selbst. Denn die jeweiligen Führungskräfte sind gegenüber den Nicht-Eliten immer im Vorteil, sodaß es ihnen, wäre ihr Verhalten tatsächlich nur von dem Streben nach Macht geprägt, gelingen würde, die Machtfluktuation zwischen « unten » und « oben » wenn auch nicht vollständig zu unterbinden, so doch erheblich zu bremsen.

Der Versuch, das Funktionieren einer Demokratie mit dem « Konkurrenzkampf um *Macht* und *Amt* » [12], mit dem « Verhalten der Politiker aus ihrem Streben nach *Macht* » [13] erklären zu wollen, scheitert daher notwendig an der demokratiefeindlichen Implikation einer solchen Motivzusammensetzung.

Denn für den homo politicus, « der die Maximierung seiner *Macht* in Bezug auf all seine Werte erstrebt, der Macht erwartet um Macht zu bestimmen und der sich mit anderen identifiziert als *Mitteln* Machtstellung und Machtpotential zu erweitern » [14], ist jeder politische Partner im System nur *Objekt*, dessen er sich nur solange und insoweit bedient, als es seinen politischen Ambitionen nützlich ist.

Folglich wäre der reine Machtpolitiker zunächst bemüht, sich der Abhängigkeit vom *Wähler* weitmöglichst zu entziehen, da sie immer eine Beeinträchtigung seiner eigenen Macht mit sich bringt. Aber auch der Auseinandersetzung mit Konkurrenten würde er nach Maßgabe des Möglichen ausweichen, denn jeder Wettbewerb, gleichgültig unter welchen Formen er vor sich geht, bedeutet eine Gefährdung und Beschränkung der politischen Position des jeweiligen Teilnehmers an diesem Wettbewerb.

Die « freie Konkurrenz um freie Stimmen » [15], die *Harding* als eine Art « Datum » seinem Demokratiemodell voraussetzt, schließt also die funktionale Erklärung des Modells aus dem nur am Machterwerb und Machtbesitz orientierten Verhalten des Politikers geradezu aus. Wo ein

[12] SCHUMPETER, Josef : Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Einleitung von Edgar Salin. Bern 1946, 448.

[13] HARDING, F. O. : Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, 54.

[14] « who demands the maximization of power in relation to all his values, who expects power to determine power, and who identifies with others as a means of enhancing power position and potential » LASSWELL, H. D. – Kaplan, A. : Power and Society, 78.

[15] HARDING, F. O. : Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, 77.

solches Gebaren tatsächlich überwiegt, steuert eine Demokratie geradenwegs auf eine reine Oligarchie und letztlich auf eine Diktatur zu.

Ein demokratischer Austausch der Führungskräfte und ihre ständige Kontrolle ist nur zu verwirklichen, wenn die jeweilige Elite sich zu einer genau entgegengesetzten Haltung durchringt : der Bereitschaft, unter Umständen auf die Machtergreifung oder auf die bereits eroberte Macht zu verzichten, um das demokratische System als solches nicht zu gefährden. Statt rücksichtslosem Machtstreben setzt die Demokratie bei ihren Eliten eine *Machtbescheidung* voraus.

Wieweit Demokratie verwirklicht ist und verwirklicht werden kann, hängt darum nicht zuletzt von der Verantwortung der Eliten gegenüber dem System ab. Insofern ist die demokratische Elite keine wertfreie Machtelite, sondern durch ein *sozial*ethisches Verhalten geprägt, das um der Erhaltung des demokratischen Systems und der damit verbundenen sozialen Werte willen die Kontrolle und Ablösung der Macht zuläßt.

Natürlich sind die Nicht-Eliten in diesem Amalgamierungsprozeß nicht von einem systemkonformen Verhalten dispensiert : die plebliszitäre Macht *als solche* garantiert noch nicht ein lebensfähiges demokratisches System. Der ständige Vorstoß der Nicht-Eliten nach oben ist ebenso an die gemeinsamen Spielregeln gebunden wie das Verhalten der Eliten gegenüber einem solchen Vorstoß. Die totale Opposition der Nicht-Eliten gegen die Eliten würde das demokratische System im gleichen Maße ruinieren wie eine sich einmauernde Oligarchie.

Soziale Verhaltensnorm sowohl im Ablösungsprozeß der demokratischen Führungskräfte als auch in der politischen Auseinandersetzung zwischen Mehrheit und Minderheit ist also zunächst und unmittelbar das ein Gleichgewicht der Macht anzielende demokratische *Verfahren* selbst, über das ein allgemeiner Konsensus bestehen muß.

5. Konsensus über das demokratische Verfahren

Die reinen Machttheoretiker kommen darin überein, « daß sie nicht den *consensus*, sondern den *dissensus* in irgendeiner Gestalt als den « natürlichen » Zustand der menschlichen Gesellschaft ... nicht nur auffassen, sondern auch befestigen und bekräftigen » [16].

[16] STERNBERGER, Dolf : Bemerkungen über den Gegenstand der Politik. In : Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln und Opladen, 8, 3 (1956), 405.

Natürlich ist diese Deutung des Politischen nicht rein empirisch, sondern Ausfluß einer pessimistischen Philosophie, die im Menschen immer nur den Wolf sieht, der irgendwann ausbrechen wird, zugleich natürlich die Rechtfertigung für alle Gewaltpolitiker und damit zutiefst antidemokratisch.

Die Demokratie sieht nun keineswegs über den politischen dissensus in der Gesellschaft hinweg, im Gegenteil : sie provoziert ihn, indem sie alle Kräfte in den politischen Entscheidungsprozeß hineinzieht und damit die Möglichkeiten, gegensätzliche Fronten zu bilden, multipliziert. Aber über die *Art* und *Weise*, wie dieser dissensus ausgetragen wird, besteht ein gemeinsamer *Konsensus*.

Der eigentliche *Wert*, in dem ein solcher Konsensus über die Verfahrensweisen der demokratischen Politik letztlich gründet und der diesen Konsensus sozialethisch legitimiert, ist der politische *Friede*, der zumindest unter dem formalen Gesichtspunkt des Politischen als der Auseinandersetzung um die Macht im Staat « der Grund und das Merkmal und die Norm des Politischen, dies alles zugleich (ist) » [17]. Nicht eigentlich der *Kampf* um die Macht, sondern « der Friede ist die politische Kategorie schlechthin » [18].

Freilich ist dieser Friede nicht schon durch « die Spielregeln, die es der stets vorhandenen Vielfalt von Interessen ermöglichen, angemessenen Ausdruck zu finden » [19], gesichert, und weil letztlich weniger der modus der Politik als deren *Ergebnisse* die Einstellung einer Gesellschaft zu ihr bestimmen, ist es ungenügend, wenn es sich bei den Gemeinsamkeiten « *nur* noch um die *Verfahrensweisen* der Politik » [20] oder um eine bloße « Technik des gemeinsamen Lebens » [21] handelt.

Der politische Friede und das Gleichgewicht der Macht können in einer Demokratie auf die Dauer nur gewahrt werden, wenn ihre Entscheidungen auch inhaltlich so beschaffen sind, daß sie keinen Anlaß zu vehementen Störungen dieses Friedens geben. Denn letzten Endes wird jede der Machtgruppen ihre Interessen über das demokratische System als einer bestimmten politischen *Methode* stellen, um für sich mehr Gerechtigkeit zu erlangen.

[17] STERNBERGER, Dolf : Begriff des Politischen. Frankfurt am Main 1961, 18.

[18] a. a. O.

[19] DAHRENDORF, Ralf : Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart. Veröffentlichungen der Akademie für Wirtschaft und Politik, Hamburg. München 1961, 241.

[20] FRIEDRICH, C. J. : Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, 22.

[21] HERSCH, J. : Die Ideologien und die Wirklichkeit, 175.

Insofern schließt systemkonformes, der Demokratie als solcher günstiges soziales Verhalten auch eine bestimmte Handlungsweise bei der Vermittlung der Gruppen*interessen* ein, von deren Gelingen oder Nichtgelingen die Stabilität des Systems entscheidend beeinflußt wird.

Freilich bleibt der innenpolitische Friede insofern immer der Leitstern demokratischer Politik, daß die Entscheidungen inhaltlich auf einen Ausgleich der *vorhandenen* Interessen hinauslaufen, ohne daß deren objektive Werthaftigkeit nun zur Voraussetzung der Integration gemacht würde. Das kommt zunächst in der *Toleranz* gegenüber dem Pluralismus der Interessen als solchem zum Ausdruck.

6. Interessenpluralismus und Toleranz

Der politische Machtpluralismus ist zumeist auch durch den Interessenpluralismus in einer Gesellschaft bestimmt, und folglich ist die Koexistenz der verschiedenen Machtgruppen nicht nur durch gemäßigtes politisches Verhalten, durch Machtdisziplin, sondern gleichermaßen durch *Toleranz* gegenüber den von diesen Gruppen befürworteten Interessen gewährleistet.

Die ethische Begründung für ein solches Verhalten liegt nun nicht darin, daß man einfach davon ausgeht, daß alle Interessen *an sich gleichwertig* seien. Der Relativismus ist nicht « die Weltanschauung, die der demokratische Gedanke voraussetzt » [22], wie *Kelsen* unter Hinweis auf die demokratische Politik des Kompromisses behauptet.

Die Demokratie setzt keine globale Anschauung von der Gesellschaft voraus, denn aus der Freiheit als dem Prinzip des Pluralismus folgt logischerweise auch die Freiheit der Weltanschauung, die wiederum aufgehoben würde, wenn sie nur in Verbindung mit *einer bestimmten* Weltanschauung, nämlich dem Relativismus, verwirklicht werden könnte.

Begründet ist die demokratische Toleranz vielmehr durch die absolute Werthaftigkeit des politischen *Friedens*, der in einer pluralistischen Gesellschaft nur durch gegenseitige Duldsamkeit erhalten werden kann und dem unter Umständen, wie sie die Demokratie nun einmal mit sich bringt, die Verwirklichung anderer, durch den Pluralismus an sich bedrohter Werte hintangestellt wird.

[22] Kelsen, H. : Vom Wesen und Wert der Demokratie, 36.

Die Toleranz selbst ist aber *nicht die soziale Norm*, gemäß der nun die verschiedenen Interessen in die politischen Entscheidungen integriert werden können, sondern selbst nur Bestätigung des Pluralismus und damit inhaltlich von diesem Pluralismus gar nicht unterschieden. Das heißt : Toleranz ist für sich genommen eine völlig *leere* Formel des Zusammenlebens.

Darum ist Toleranz auch nicht « das Äußerste an allgemein menschlichem Entgegenkommen bei divergenter Zielsetzung der Glieder der Gesellschaft » [23], denn der Pluralismus der Gruppeninteressen läßt sich nicht unvermittelt in die politischen Entscheidungen übernehmen, wie wir nachgewiesen haben.

Diese Lösung scheitert schon in dem Augenblick, in dem sich divergierende *Systeminteressen* gegenüberstehen, denen zumindest im politischen Bereich nicht mit Toleranz beizukommen ist, sondern nur durch ihre allgemeine *Entpolitisierung*.

7. Entpolitisierung der Systeminteressen

Die Frage, wie sich eine in den wirtschaftlichen oder weltanschaulichen Systeminteressen gespaltene Gesellschaft verhalten soll, wenn einzelne Machtgruppen, entweder als Mehrheit oder als Minderheit, der ganzen Gesellschaft ein bestimmtes Systeminteresse auferlegen oder im Falle der Machtergreifung aufzuerlegen gedenken, gehört zu den delikatesten Problemen der Demokratie.

Da der *politische* Zusammenstoß widerstreitender Systeminteressen unvermeidlich das demokratische System als solches gefährdet [24], läßt sich das disagreement on fundamentals nur durch Verlagerung der Auseinandersetzung in den *gesellschaftlichen* Raum bewältigen.

Hierdurch wird zwar der Konflikt der Systeminteressen *als solcher* nicht behoben, aber die Möglichkeit, daß er unter Zuhilfenahme der staatlichen Sanktionsgewalt ausgetragen wird, ausgeschaltet. Die ein wirtschaftliches oder weltanschauliches Systeminteresse verfechtenden Gruppen sind zwar nach wie vor bemüht, die Gesellschaft von der Richtigkeit ihrer Konzeption zu überzeugen, aber sie verzichten darauf, diese Konzeption *politisch* durchzusetzen.

[23] Freund, L. : Politik und Ethik, 94.
[24] Siehe 104 f.

Je nach dem Ausmaß des bestehenden disagreement fällt für die politischen Entscheidungen damit die gemeinsame ordnungsstiftende Orientierung fort. Die Entscheidungen werden mehr oder weniger *ad hoc* getroffen, sie sind darauf abgestimmt, für den Augenblick günstige Reaktionen bei den betroffenen Gruppen hervorzurufen, aber langfristig bleibt nur das vage Vertrauen, « daß ein freies Spiel der politischen Kräfte auf die Dauer eine gerechte Ordnung verwirklichen wird » [25].

Dieses Vertrauen gründet auf der Annahme, daß auch da, wo keine gemeinsamen Ordnungsentwürfe vorhanden sind, die den Entscheidungen vorausgehen, doch wenigstens der *vernünftige* Wille am Werke ist, der die auftretenden Konflikte auf einer Basis löst, die der Sache angemessen ist, sodaß nicht bloße politische *Willkür*, sondern der gemeinsame Wille, *gerechte* Lösungen zu suchen, den politischen Entscheidungen in der Demokratie zugrundeliegt.

8. Interessenintegration und Gerechtigkeit

Der *Kompromiß*, den die meisten Entscheidungen bei der Integration der divergierenden partikulären Gruppeninteressen erfordern, ist nicht zu bewältigen, wenn jeder der politischen Partner nur « unverhüllte Interessenpolitik » [26] treibt. Denn damit wäre das jeweilige partikuläre Gruppeninteresse der *einzige* Verhaltensstandard und es käme nie zu einer *Vermittlung* und zur Integration.

Der Kompromiß verlangt immer ein *Abgehen* von dem jeweiligen Eigeninteresse als solchem und ein *Eingehen* auf eine dritte, vermittelnde Größe, die durch die heterogenen miteinander streitenden Gruppeninteressen hindurchgeht und sie damit zugleich übersteigt : einen *allgemeinen* Maßstab der Vermittlung.

Dieses Allgemeine ist nicht eine quantitativ, sondern *qualitativ* verschiedene Größe, nicht einfachhin der mathematische Durchschnitt durch die verschiedenen Interessen, soweit sich dieser überhaupt erstellen läßt, sondern das Maß ihrer *Berechtigung* im nunmehr konkreten Ganzen, das heißt : im Rahmen der jeweiligen Materie, die in der Entscheidung ansteht.

[25] NIEBUHR, Reinhold : Consensus in einer demokratischen Gesellschaft. In : Politische Vierteljahresschrift, Köln und Opladen, 2, 3 (1961), 205.

[26] GEIGER, Th. : Demokratie ohne Dogma, 302.

Auch die pragmatische ad hoc-Entscheidung kommt daher nicht ohne irgendeine gemeinsame Vorstellung von *Gerechtigkeit* aus. Denn «wie ist es möglich, *Unterschiede* miteinander zu vermitteln, Kompromisse zu schließen, ohne irgendeinen Standard der *Gerechtigkeit* ? » [27]

Wenn schon keine gegenständlich-greifbare Konzeption des gemeinsamen Wohls, so setzt die politische Entscheidung über die Integration der verschiedenen Gruppeninteressen doch voraus, daß jede der Machtgruppen zwar zunächst ihre Interessen durchzudrücken versucht, aber zugleich auch bereit ist, den Konkurrenten ein *Recht* auf die Verwirklichung ihrer Interessen einzuräumen und nicht nur einen *taktisch-politischen* Kompromiß zu schließen.

Insofern also nicht nur die *Macht*, sondern auch die *Interessen* der anderen Gruppen respektiert werden, deutet sich in einem solchen Verhalten das Bewußtsein eines den Eigeninteressen zugeordneten allgemeinen Wohls an, wenngleich wir nach wie vor den realistischen Standpunkt beibehalten, daß dieses allgemeine Wohl in der Demokratie am sinnvollsten über die verschiedenen Eigeninteressen der Gruppen ermittelt wird.

So gesehen läßt sich denn auch « aufgeklärtes Eigeninteresse als Grundlage der politischen Demokratie » [28] rechtfertigen, allerdings nur insofern es sich wirklich um *aufgeklärtes*, das heißt von der reflektierten Einsicht in die Notwendigkeit der Integration getragenes Interesse handelt.

Damit ist auch der Einsatz von *Macht* begründet, denn ohne Macht gelingt es keiner Gruppe mit ihren Interessen Gehör zu finden. Fraglich ist nur, wieweit das demokratische System noch standhält, wenn dieser Einsatz der Macht zum *primären* Handlungsimpuls wird, eine Erscheinung, die bei dem Ausweichen in das Gruppeninteresse als dem letztverbindlichen Maßstab der politischen Entscheidungen durchaus nicht selten ist [29].

[27] « how is it possible to mediate differences, to make compromises without some standard of justice ? » HALLOWELL, John Hamilton : The moral foundation of democracy. Chicago-London 1954, 359.

[28] JANOWITZ, Morris : Die soziologischen Voraussetzungen der Theorie der Demokratie. In : Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln und Opladen, 8, 3 (1956), 359.

[29] Siehe 106 ff.

9. Macht als Mittel der Integration

Für *Harding* und *Schumpeter* ist es nur der « List der Demokratie » [30] zu verdanken, daß es bei dem Ringen um die Macht überhaupt zu einem *sozialen* Effekt kommt, denn « für den einzelnen Politiker ist ... sein persönliches Streben nach Macht *primär*, die Produktion der politischen Handlungen ist eine *Nebenerscheinung* dieses seines Machtstrebens » [31], sodaß « die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur *nebenher* erfüllt wird – im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist » [32].

In der Tat ist die Interessenintegration in der Demokratie in gewisser Hinsicht der « Überbau » der gegebenen Machtverhältnisse. Aber diese Integration basiert eben auf einem *Gleichgewicht* der Kräfte und dieses Gleichgewicht ist mit einem Verhalten, das nur danach fragt, « wie eine politische Handlung beschaffen sein muß, um den Zugang zur *Macht* frei zu machen » [33], nicht vereinbar, wie wir nachgewiesen haben [34].

Dennoch handelt es sich auch dann, wenn das Gleichgewicht der Macht zum Ausgangspunkt der Interessenintegration gemacht wird, nicht einfach um eine « *Umkehrung* des Zweck-Mittel-Verhältnisses » [35], wie sie *Harding* und *Schumpeter* vornehmen. Denn in einem am Gleichgewicht orientierten politisch-sozialen Verhalten drückt sich zugleich der Wille zu einer *gerechten* Politik aus, sodaß nach wie vor die Macht selbst nur *Mittel* bleibt, deren eigentlicher Zweck die Integration der Interessen bildet.

10. Zusammenfassung : Systemkonformes Verhalten auf der Grundlage des Modells

Systemkonformes soziales Verhalten auf der Basis des vorliegenden Modells ist letztlich durch die Verhaftung dieses Modells in einem absoluten sozialen Wert begründet : der über Freiheit und Gleichheit von Macht und Interessen zu verwirklichenden *Gerechtigkeit*.

[30] HARDING, F. O. : Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, 57.

[31] a. a. O.

[32] SCHUMPETER, J. : Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 448.

[33] UTZ, Arthur-Fridolin : Der politische Realismus und die sozialethischen Normen. In : Die neue Ordnung, Paderborn, 16 (1962), 82.

[34] Siehe 114 f.

[35] HARDING, F. O. : Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, 57.

Hinsichtlich der politischen Strukturen des Modells bedeutet das, daß der freie Pluralismus der Kräfte durch Macht*disziplin*, die vor allem der jeweils herrschenden Mehrheit und den führenden Eliten auferlegt ist, gewahrt bleibt. Das Gleichgewicht der Macht wird dank eines allgemeinen, am politischen *Frieden* orientierten Konsensus über die *Verfahrensregeln* des Systems aufrechterhalten.

Darüberhinaus ist aber das Verhalten auch an eine *Toleranz* gegenüber dem Interessenpluralismus gebunden, und die Entscheidungen selbst setzen die Anerkennung des *Rechtes* des Partners auf die Verwirklichung seiner Interessen und damit ein Bewußtsein vom allgemeinen Wohl voraus. Widerstreitende Systeminteressen sind nur durch *Entpolitisierung* zu bewältigen.

Diese *allgemeinen* Grundlagen einer demokratischen Sozialethik sollen nun im Folgenden auf die wichtigsten Machtkreise in der Demokratie angewandt werden. Wir folgen hierbei dem Gesichtspunkt der Entscheidungs*dichte*, ohne damit zu unterstellen, daß der politische Prozeß nun zeitlich oder kausal in dieser Richtung verläuft.

IV. Die Grundlegung der Interessen durch den demokratischen Wähler

1. Die Rolle des Wählers als Gegenmacht im demokratischen System

In seiner Untersuchung über die amerikanische Gesellschaft kommt *Riesmann* zu dem Schluß, daß sich der amerikanische Bürger in seinem politischen Verhalten immer mehr zum «außengeleiteten Typ» entwickelt, der, «unfähig, den Verlauf des politischen Geschehens zu ändern, diesem nur noch Verständnis, aber keinen Handlungsimpuls entgegenbringen kann» [1]. Es gibt hinlänglich Symptome dafür, daß diese Analyse auch allgemein für die westlichen Demokratien zutreffend ist.

Politische Passivität bedeutet zunächst Verzicht auf die *Macht*. Sofern er die ihm zugedachte Rolle nicht spielt, fällt der demokratische Bürger als countervailing power im System aus und fördert damit die Überwucherung der Demokratie durch oligarchische Organisationen und deren Funktionärskörper, sodaß die Demokratie selbst zum leeren Formalismus wird.

[1] RIESMANN, David – DENNY, Reuel – GLAZER, Nathan: Die einsame Masse. Eine Untersuchung der Wandlungen des amerikanischen Charakters. Mit einer Einführung in die deutsche Ausgabe von H. Schelsky. Hamburg 1959², 193.

Denn es ist unrealistisch anzunehmen, die politischen Führungsgruppen in der Demokratie wären ohne spürbaren Gegendruck ihrer Wähler bereit, sich öffentlicher Kontrolle zu unterwerfen und eine demokratische Integration der Interessen zu betreiben. Ein solches Verhalten wäre geradezu unnatürlich.

Insofern gehört es zu den elementaren Verhaltensnormen auch des demokratischen Bürgers, daß er seine *Macht* in die Waagschale der Entscheidungen wirft. Machtentfaltung im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten ist eine realistische Forderung des auf einem Gleichgewicht der Kräfte beruhenden Systems selbst.

Freilich genügt es nicht, wenn sich große Wählermassen *ziellos* in Bewegung setzen. Die gestaltlose plebiszitäre Macht ist meist nur das Instrument in den Händen sogenannter « charismatischer » Volksführer, nicht selbst Subjekt, sondern *Objekt* der Politik. Die Weimarer Republik wurde nicht zuletzt durch eine Ende der zwanziger Jahre in hohen Wahlbeteiligungen sich ausdrückende « plebiszitäre Welle » [2] hinweggespült.

Je gestaltloser überdies die Wünsche sind, die die Wähler an die Politik herantragen, umso mehr schlägt einfach die « gute Verpackung » [3] zu Buche. Tatsächlich ist aber der Einsatz der plebiszitären Macht nur deshalb sinnvoll, weil dadurch eine umfassendere und *gerechtere* Integration der Interessen erreicht werden soll.

Die politische Betätigung des Bürgers schließt deshalb auch eine verstärkte Reflexion auf seine *eigenen* realen *Interessen* ein, verzichtet er darauf, beraubt er sich « des sichersten Maßstabes, der ihm zur aktiven Kontrolle seiner Erfahrungen zur Verfügung stehen könnte, nämlich seiner eigenen, persönlichen Reaktion als eines empfindsamen Partners am politischen Geschäft » [4].

2. Das Interessenmandat in der Wahl

Die demokratische Wahl ist keine bloße « Technik der Machtkontrolle » [5] ohne *inhaltliche* Bedeutung für die politische Gestaltung. Der äußere Schein spricht zwar dafür, daß das Volk nur die Möglichkeit hat,

[2] Bracher, Karl Dietrich : Auflösung einer Demokratie. In : Faktoren der Machtbildung, 46.

[3] Riesmann, D. – Denny, R. – Glazer, N. : Die einsame Masse, 204.

[4] Ders., 195.

[5] Löwenstein, K. : Beiträge zur Staatssoziologie, 266.

« die Männer, die es beherrschen sollen, zu akzeptieren oder abzulehnen [6] und in der Wahl höchstens zum Ausdruck zu bringen, « was es *nicht* will» [7], denn was es wirklich will.

Aber das ist nur ein oberflächlicher Gesichtspunkt. Denn die Stimmabgabe ist ein formaler Vorgang, der mit zahlreichen vor und nach der Wahl liegenden Prozessen verbunden ist, in denen die Integration der Interessen durch den Wähler selbst direkt und indirekt grundgelegt wird.

Das erhellt nicht nur aus der Rolle, die die Meinungsforschung heute bei den Vorbereitungen der Wahlen spielt [8], sondern vor allem auch aus dem auf breiter Basis wirksamen *imperativen Mandat,* das als « direkte Konsequenz der unveräußerlichen Volkssouveränität » [9] die klassische Repräsentation des Ganzen ersetzt hat [10].

Denn dort, wo die Wahlen nach dem relativen Mehrheitswahlrecht stattfinden, ist der einzelne Abgeordnete faktisch an die spezifischen Interessenlagen seiner Wähler gebunden und dort, wo das Verhältniswahlrecht die Interessen auf Parteien verteilt, bleibt die einzelne Partei den besonderen Interessenlagen ihrer Wähler verpflichtet.

Natürlich sieht sich der Politiker « nicht einem ursprünglichen, sondern einem *fabrizierten* Willen gegenüber » [11], weil es einen ursprünglichen Wählerwillen gar nicht geben kann. Bloß eigenbestimmte, von jedem äußeren Einfluß unabhängig zustandekommende Entscheidungen für jeweilige Interessen sind eine Fiktion, denn jeder steht von vorneherein unter der Einwirkung des gesellschaftlichen Milieus, das ihn umgibt und auch seine Interessenlagen formt.

Dennoch ist die Annahme verfehlt, die Wählerinteressen, die in den politischen Entscheidungsprozeß der Demokratie aufgenommen werden, seien in Wirklichkeit nur das Produkt des öffentlichen Kommunikationsprozesses. Denn jede Propaganda, wie massiv sie auch sei, setzt im Adressaten eine gewisse « Motivationsstärke » [12] voraus, wird diese nicht erfaßt, so läßt sich keine noch so geschickt verpackte Politik verkaufen.

[6] SCHUMPETER, J. : Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 452.

[7] ESCHENBURG, Theodor : Staat und Gesellschaft in Deutschland. Stuttgart 1956, 189.

[8] Siehe 125 ff.

[9] KELSEN, H. : Vom Wesen und Wert der Demokratie, 14.

[10] Siehe 143 f.

[11] SCHUMPETER, J. : Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 418.

[12] HOFSTÄTTER, Peter R. : Die Psychologie der öffentlichen Meinung. Erkenntnis und Besinnung 13. Wien 1949, 13.

Wo nun jeweils die Differenz zwischen eigenbestimmtem und fremdbestimmtem Interesse liegt, läßt sich in keinem Fall genau ausmachen. Das ist auch unwichtig. Denn für den störungsfreien Verlauf des politischen Integrationsprozesses kommt es vor allem darauf an, daß sich der Wähler überhaupt mit bestimmten Interessen *identifiziert* und von daher einen Zugang zu den Inhalten der Politik gewinnt.

Die Wählerinteressen sind zumeist Bereichen von konkreter Daseinsbedeutung entnommen. Vor allem « aus wirtschaftlichen Tatsachen wie Lohnentwicklung, Preisen, Sicherheit des Arbeitsplatzes setzt sich für die Masse der Wähler die Materie der Politik im wesentlichen zusammen » [13].

Daß der Wähler sich auf seine realen Eigeninteressen besinnen soll, ist zumal in einem Stadium politischer Entwicklung vonnöten, in dem die Repräsentation von Interessen das Monopol mächtiger Organisationen geworden ist, die nicht nur oft die Interessen ihrer eigenen Mitglieder verdecken, sondern alle anderen nichtorganisierten Interessen politisch in den Schatten stellen.

Insofern kann man sagen, daß es Aufgabe der demokratischen Führer ist, « den Subjekten der Demokratie, dem Volk, ihre eigenen Wünsche und Bedürfnisse gegen die Ideologien, die durch die übermäßige Propaganda verschleierter Interessen in ihre Köpfe gehämmert werden, zum Bewußtsein zu bringen » [14].

Hinsichtlich ihrer Rolle, die sie bei der intensiveren Erfassung der *realen* und unverfälschten Wählerinteressen spielt, ist denn auch zunächst die *Meinungsforschung* zu betrachten und zu bewerten.

3. Das permanente Plebiszit

Die Meinungsforschung ist ein politisches Instrument nicht nur derjenigen, die sich ihrer bedienen, vor allem der Parteien, sondern *indirekt* auch derjenigen, die eigentlich ihr Objekt darstellen : der Wähler selbst. Dort wo sie intensiv gepflegt wird, geben ihre Resultate ein permanentes *Plebiszit* ab.

[13] SCHMIDTCHEN, G. : Die befragte Nation, 160.

[14] « to make the subjects of democracy, the people, conscious of their own wants and needs against the ideologies which are hammered into their heads by the innumerable communications of vested interests » ADORNO, T. W. : Democratic Leadership and Mass Manipulation. In : GOULDNER, Alvin W. – ed. : Studies in Leadership. Leadership and Democratic Action. Edited by Alvin W. Gouldner. New York 1950, 420.

Während bisher die Reaktionen der Wähler auf bestimmte politische Entscheidungen mehr geahnt denn genau gekannt wurden, lassen sich diese Reaktionen über die Umfrageforschung relativ unverfälscht registrieren. Dadurch gewinnt der Wähler natürlich auch mehr Einfluß auf die Entscheidungen und sei es nur deshalb, weil seine Reaktionen von vorneherein genauer eingeplant werden.

Diese Zunahme des plebiszitären Einflusses durch die Meinungsforschung zeigt sich deutlich in der Art und Weise, wie die modernen Wahlkämpfe geführt werden. Im Bundestagswahlkampf 1957 hatten die beiden großen westdeutschen Parteien CDU und SPD ihre Strategie systematisch, bis in die Details der Werbung, auf den Resultaten der Meinungsforscher aufgebaut [15]. Der Präsidentschaftswahlkampf 1960 in den USA wurde in allen Phasen entsprechend den jeweiligen Ergebnissen der polls taktisch abgewandelt [16].

Durch die Meinungsforschung werden also nicht nur die Wählerinteressen technisch besser erfaßt, sondern sie erfahren zugleich ein größeres Maß an Berücksichtigung. Insofern tragen die Umfragen zu einer *Demokratisierung* der Interessenintegration und damit zur Stabilität der Demokratie selbst bei.

Natürlich ist es richtig, daß in den Umfrageergebnissen « das Verhältnis des Bewußtseins zur *Objektivität* nicht ins Blickfeld (tritt) » [17], und die sogenannte Objektivität der Meinungsforschung ist selbst in Wirklichkeit nichts anderes als ein von « *Subjektivitäten* abstrahiertes Allgemeines, gleichsam der Generalnenner der Meinungen ohne Rücksicht auf objektive Stimmigkeit » [18].

Dieser kritische Einwand ist insofern berechtigt, als sich auf *statistischem* Wege keine richtigen oder falschen Meinungen ermitteln lassen. Aber es ist uns ja hier nicht um die *Sach*meinung zu tun, die Wissen oder Nichtwissen zum Ausdruck bringt, sondern um die Meinung als Äußerung eines *Interesses* und eine solche Meinung ist logischerweise ebenso subjektiv wie es das ihr zugrundeliegende Interesse ist.

Da es aber in der Demokratie « kein Machtzentrum, das konkurrenzlos die Herausbildung gemeinsamer Ansichten über das öffentliche In-

[15] KITZINGER, U. W.: Wahlkampf in Westdeutschland. Eine Analyse der Bundestagswahl 1957. Aus dem Engl. übers. von G. Kitzinger. Göttingen 1960, 104.

[16] WHITE, Theodor H.: Der Präsident wird gemacht. Köln-Berlin 1963, 76.

[17] Gruppenexperiment. Ein Studienbericht. Mit einem Geleitwort von Franz Böhm. Frankfurter Beiträge zur Soziologie 2. Frankfurt am Main 1955, 18.

[18] Gruppenexperiment, 18.

teresse kontrolliert, (gibt) »[19], ist eine solche statistische Bestandsaufnahme zunächst vonnöten, um eine realistische Grundlage für die Interessenintegration zu schaffen.

Insofern sie diese Grundlage untermauert, ist die Meinungsforschung kein politisch unbedeutendes, « rein intellektuelles Phänomen »[20], sondern ein Aktionsinstrument, für dessen effektiven Gebrauch zwar weniger der Wähler selbst die Verantwortung trägt als diejenigen, die über die Einbeziehung der Umfrageergebnisse in die politischen Entscheidungen letzten Endes befinden.

Das soll nicht heißen, daß die Wähler nunmehr von einer Stellungnahme zu diesen Entscheidungen dispensiert sind. Die Zuständigkeit des demokratischen Bürgers erschöpft sich nicht darin, daß er nur möglichst nachdrücklich seine Eigeninteressen ins politische Spiel bringt, er muß auch zumindest *einschlußweise* zu diesen Entscheidungen über seine Interessen seine Zustimmung geben.

4. Der implizite Konsensus des Wählers

Glauben, die politische Funktion des demokratischen Wählers gehe in «zielbewußtem Interessehandeln»[21] auf, heißt nichts anderes, als daß der Bürger selbst für die Demokratie als solche, sowohl als politisches wie auch als soziales System, nicht einzustehen brauche.

Das ist unannehmbar. Denn das systembewußte Verhalten des *Wählers* ist in der Demokratie im Grunde genommen die einzige Sicherung gegen den politischen Aufstieg radikaler, systemfeindlicher Parteien. Diese könnten sich gleichwohl anschicken, bestimmte Gruppeninteressen aufzufangen und zu befürworten, sodaß das *bloße* Interessenmandat sich als demokratisch höchst destruktiv erweisen würde.

Es bedarf also zunächst einer Identifizierung mit dem *Verfahren* als solchem. Denn wäre Demokratie nur Mittel zum jeweils *persönlichen* Zweck, wäre sie jederzeit auswechselbar gegen ein anderes politisches System, das diesen persönlichen Zweck besser zu befriedigen verspricht.

Aber es genügt nicht allein, daß der Wähler dem demokratischen

[19] LANGE, M. : Politische Soziologie, 107.

[20] « un phénomène purement intellectuel » BURDEAU, Georges : L'évolution des techniques d'expression de l'opinion publique dans la démocratie. In : L'Opinion publique. Avant-propos de Louis Trotabas. Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées 2. Paris 1957, 140.

[21] GEIGER, Th. : Demokratie ohne Dogma, 236.

System als politischer Methode gewogen ist, zumal das eigentlich politisch demokratische Bewußtsein der großen Masse immer gegenüber jenem fatalen Hang, mit der Politik über ihre handgreiflichen Ergebnisse, vorweg dem individuellen Wohlstand, abzurechnen, unterentwickelt sein wird. Er muß auch den inhaltlichen Entscheidungen ein Verständnis entgegenbringen, das den Horizont des jeweiligen Eigeninteresses übersteigt.

Der Auftrag des Wählers an seinen Abgeordneten oder seine Partei kann daher nie auf die rückhaltlose Vertretung seiner Interessen *allein* hinauslaufen, sondern muß zugleich deren Vermittlung im *Ganzen* einschließen. Der Wähler ist also gehalten, seine Stimme nur einer Partei zu geben, die erkennen läßt, daß sie repräsentativ nicht nur für bestimmte wirtschaftliche oder ideelle Interessen, sondern auch für deren *Integration* Politik betreibt oder zu betreiben gedenkt.

Damit setzt die Demokratie zugleich eine wenn auch weitmaschige Einsicht des Bürgers in die Interessenintegration selbst voraus, denn wenn er über das Verhalten der Parteien ein Urteil abgeben soll, muß er auch über entsprechende Kriterien verfügen. Es genügt aber nicht, auf den vielberufenen « politischen *Instinkt* » [22] zu bauen, sondern es bedarf schon auch *rationaler* Maßstäbe.

Wir unterstellen dabei nicht, daß es sich hierbei um « ein eindeutig bestimmtes Gemeinwohl, über das sich das ganze Volk kraft rationaler Argumente einig wäre oder zur Einigkeit gebracht werden könnte » [23] handelt, wie *Schumpeter* als Argument gegen *jegliche* normgebundene soziale Verantwortung des Wählers ins Feld führt.

Aber es muß die Bereitschaft vorhanden sein, den Interessen anderer Gruppen ein *Recht* auf Integration einzuräumen. In einem solchen Verhalten deutet sich aber, wenn auch unvollkommen, ein Wissen um das allgemeine Wohl an, selbst wenn der einzelne Bürger nicht imstande ist, nun bei jeder politischen Entscheidung beurteilen zu können, ob sie dem allgemeinen Wohl dient oder nicht. Insofern sprechen wir auch besser von einem *impliziten* Konsensus.

Fraglos ist das systemkonforme Verhalten des demokratischen Bürgers auch durch den allgemeinen Trend der *öffentlichen Meinung* und insbesondere durch die Produktionen der diese öffentliche Meinung vorweg formenden Massenmedien bestimmt. Deren Verhalten im System ist darum im nächsten Abschnitt zu betrachten.

[22] GREWE, Wilhelm: Parteienstaat – oder was sonst? In : Der Monat, Berlin. 36 (1951), 577.

[23] SCHUMPETER, J. : Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 399.

V. Die Interessen in der öffentlichen Meinung

1. Exkurs über den Begriff der öffentlichen Meinung

Die öffentliche Meinung ist keine irgendwie substantielle Einheit, ja, *die* öffentliche Meinung ist im Grunde genommen eine Fiktion, es sei denn, man versteht darunter die « *äußere* Gesamtheit widersprechender *mannigfacher* Meinungen, die öffentlich laut werden »[1], aber « eine öffentliche Meinung in der Form eines einheitlichen Willensaktes einer Vielheit von Menschen gibt es nicht »[2].

Die öffentliche Meinung als äußere Gesamtheit vieler Meinungen ist freilich nicht wiederum das Nebeneinander zahlloser unabhängiger Einzelmeinungen, sondern besitzt « soviele Formen und Gestalten wie es *Gruppen* gibt »[3], denn « die Subjektivität des Meinens und der Meinungen wird objektiviert und gruppenweise zusammengefaßt »[4]. Die Meinungen sind ähnlich wie die Interessen « gruppenspezifisch »[5].

Folglich ist es schwierig, ein für die öffentliche Meinung zuständiges Subjekt auszumachen. Entzieht man sich diesem Problem, indem man bei der öffentlichen Meinung als einem « Aggregat von Relationsphänomenen »[6], dem nur « von seiner Wirkung »[7] her beizukommen ist, stehenbleibt, hängt die Zuständigkeit und damit auch die Verantwortlichkeit völlig in der Luft. Aber « ein politischer Begriff, der für eine Macht im Staate stehen soll, verliert seinen Sinn und seine Legitimität, wenn er nicht einem qualifizierten Subjekt zugeordnet werden kann »[8].

Zumindest was die *Materie* der öffentlichen Meinung angeht, gibt es aber nicht *ein* verantwortliches Subjekt, sondern viele, eben die ver-

[1] Tönnies, Ferdinand: Kritik der öffentlichen Meinung. Berlin 1922, 131.

[2] Seidel, Hanns: Vom Mythos der öffentlichen Meinung. Aschaffenburg 1961, 34.

[3] Volder, Urban de: Soziologie der Zeitung. Stuttgart 1959, 53.

[4] Lenz, Friedrich: Werden und Wesen der öffentlichen Meinung. Ein Beitrag zur politischen Soziologie. München 1956, 227.

[5] Hofstätter, P. R.: Die Psychologie der öffentlichen Meinung, 55.

[6] Schmidtchen, G.: Die befragte Nation, 255.

[7] Ders., 257.

[8] Hennis, Wilhelm: Meinungsforschung und repräsentative Demokratie. Zur Kritik politischer Umfragen. Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart 200-201. Tübingen 1957, 20.

schiedenen politischen Kräfte, die öffentliche Meinungen produzieren. Insofern ist die öffentliche Meinung kein eigenständiger politischer Faktor neben Parteien, Wählern oder Verbänden.

Formal gesehen jedoch, das heißt unter dem Gesichtspunkt der *Öffentlichkeit* ist die öffentliche Meinung vor allem ein Produkt der *Kommunikationsmedien*, die insofern eine eigene politische Rolle spielen, auch wenn sie die Materie, die sie publizieren, zumeist aus anderen Quellen beziehen.

2. Die politische Unabhängigkeit der Massenkommunikationsmittel

Die politische Bewegungsfreiheit der Massenkommunikationsmittel in einer Demokratie bestimmt, in welchem Maße der politische Entscheidungsprozeß *öffentlich*, und das heißt zugleich *demokratisch*, verläuft oder inwieweit die Entscheidungen in die Arkana der Parteien und Verbände verlagert werden.

Die Massenmedien bringen zwar keine *eigenen* Interessen in die politischen Entscheidungen ein, aber sie sind dadurch mittelbar an ihnen beteiligt, daß sie die in der Gesellschaft wirksamen Gruppeninteressen *veröffentlichen* und durch die Art und Weise ihrer Veröffentlichung akzentuieren oder auch manipulieren.

Diese Funktion können die Massenmedien nur dann hinreichend erfüllen, wenn ihnen innerhalb des Systems politische Unabhängigkeit und damit die Möglichkeit, als *Gegenmacht* gegen die von allen Seiten auf sie eindringende politische pressure erfolgreich zu wirken, gesichert ist.

Von der Machtstellung, die sie sich im politischen Prozeß erkämpfen, hängt also wesentlich ab, wieweit die Massenmedien imstande sind, die in der Gesellschaft nach Ausdruck in der öffentlichen Meinung suchenden Interessen möglichst *umfassend* darzustellen, um so das öffentliche Bewußtsein auf eine *gerechte* Integration der Interessen in den politischen Entscheidungen hinzulenken.

Die Funktion der Massenkommunikationsmittel im demokratischen System läuft also formal auf eine möglichst weitreichende *Publizität* und material auf eine *Universalität* der Interessen hinaus.

3. Publizität und Universalität der Gruppeninteressen

Ein publizistisches Medium veröffentlicht nicht unmittelbar Interessen, sondern *Nachrichten* und *Meinungen*, die irgendwie mit Interessen zusammenhängen. Hinsichtlich der Meinung ist das offensichtlich, weniger bezüglich der Nachricht, die sich weithin des Mythos erfreut, « neutral » und « objektiv » zu sein, dies im Gegensatz zur Meinung, die von vorneherein als « subjektiv » gilt.

Seine vorgebliche Neutralität verhilft dem Nachrichtenjournalismus denn auch zu größerer politischer Wirkung. Das Publikum richtet sich in der politischen Urteilsbildung vorwiegend nach den Nachrichten, kaum nach Kommentar oder Leitartikel. So haben nahezu 80 Prozent der deutschen Zeitungen vor 1933 gegen den Nationalsozialismus geschrieben, das Publikum ließ sich aber nachweislich mehr von dem « objektiven » Nachrichtenteil, in dem die nazistische Propaganda zu Wort kam, beeinflussen als von der Meinung der Publizisten [9].

Keine Nachricht ist aber objektiv oder neutral. Denn es bleibt jede Nachricht « irgendwie mit den lebenswichtigen Interessen *bestimmter Gruppen* der Gesamtgesellschaft verbunden » [10], und infolgedessen begünstigt oder benachteiligt ihre Veröffentlichung oder Zurückhaltung, ja auch die Art und Weise ihrer publizistischen Aufmachung gewisse Gruppeninteressen innerhalb der Gesellschaft.

Das politische Gewicht der Interessen kann über eine gezielte publicity zugunsten all der Gruppen verschoben werden, die es verstehen, genügend Nachrichtenstoff zu produzieren, um ständig im Gerede zu sein. Es ist also allenfalls die *Vermittlung* der Nachricht, die innerhalb der menschlich möglichen Grenzen objektiv oder neutral ist, nie aber die Nachricht selbst.

Über einen gut funktionierenden Nachrichtenjournalismus gelangen somit die materiellen und ideellen Gruppeninteressen in einer breit angelegten *Universalität* in den Stromkreis des öffentlichen Bewußtseins. Der universelle Nachrichtenstoff ist also selbst letztlich nichts anderes als das « objektive Korrelat des subjektiven Interesses » [11].

[9] FRIEDMANN, Werner: Presse und öffentliche Meinung. Schriftenreihe der Hochschule für Politische Wissenschaften München 10. München 1951, 12.

[10] DOVIFAT, Emil: Zeitungslehre I. Theoretische und rechtliche Grundlagen. Nachricht und Meinung – Sprache und Form. Sammlung Göschen 1039. 3., neubearb. Aufl. Berlin 1955, 53.

[11] GROTH, Otto: Die unerkannte Kulturmacht. Grundlegung der Zeitungswissenschaft (Periodik). I: Das Wesen des Werkes. Berlin 1960, 298.

Die Universalität der Interessen gilt nicht nur für die äußere Gesamtheit des publizistischen Prozesses in der demokratischen Gesellschaft, sondern in gewissem Maße auch für das einzelne Massenmedium, denn « das Entwicklungsgesetz fortschreitender sozialer und kultureller *Differenzierung* bedingt auch ein Entwicklungsgesetz fortschreitender journalistischer Differenzierung » [12]. Vor allem geographisch umfassende Medien wie Rundfunk und Fernsehen unterliegen dem « Gesetz der Interessenhäufung bei zunehmendem Aktionsradius » [13] und erreichen ein Höchstmaß an Universalität.

Universalität der Interessen ist dabei nicht nur ein « idealtypischer Begriff » [14], sondern zugleich auch ein sozialethisches Prinzip des demokratischen Journalismus, denn durch einen universalen Kommunikationsprozeß wird die politische *Diskussion* auf alle Gruppeninteressen gelenkt und somit eine Grundlage dafür geschaffen, daß es zu einem *gerechten* Ausgleich der Interessen kommt.

Freilich hat dieser Journalismus seine Grenzen. Die rückhaltlose Veröffentlichung des jeweils *aktuellen* Nachrichtenstoffes bleibt nicht nur auf weiten Strecken *wahllos* und der politisch gezielten Meinungsmache ausgeliefert, er überschwemmt auch sein Publikum mit einer solchen Stoffmasse, daß der Leser, Hörer oder Zuschauer zum apathischen « Informationssammler » [15] wird, der die politische *Orientierung* weitgehend verliert.

Es bedarf daher der demokratische Bürger auch einer *kritischen* Führung, einer Meinungsbildung im engeren Sinne, die ihn in der Kontrolle der politischen Entscheidungen unterstützt. Eine demokratische Publizistik sollte das öffentliche Bewußtsein nicht nur vorbehaltlos in seinen Äußerungen bestätigen, sondern auch auf die Demokratie selbst hin erziehen.

4. Demokratisch-kritische Publizistik

Der Journalist greift ebensowenig wie der Wähler unmittelbar in die politischen Entscheidungen ein, aber er ist gleichwohl imstande, das Ausmaß ihrer Interessenintegration kritisch zu beleuchten, um damit vor allem den Wähler in Bewegung zu setzen, denn der staatliche Apparat

[12] Ders., 246.
[13] Ders., 219.
[14] Ders., 133.
[15] Riesmann, D. – Denny, R. – Glazer, N.: Die einsame Masse, 193.

reagiert auf publizistische Kritik meist nur dann, wenn das Wählerpotential ins Spiel kommt. Dem Publizisten allein ist selten politische Wirksamkeit beschieden.

Die publizistische Meinungsbildung erfolgt nun vorab aus dem Blickwinkel von Gruppeninteressen, die mit der sozialen Struktur des jeweiligen Publikums in Zusammenhang stehen. Hier hat auch die Auseinandersetzung zwischen ideellen oder wirtschaftlichen Systeminteressen ihren Platz. Mit dieser Art publizistischer Führung wird freilich nur das jeweilige Gruppeninteresse unkritisch bestärkt, nicht aber das demokratische System und die Notwendigkeit der Interessenintegration in das öffentliche Bewußtsein gerückt.

Aber angesichts der unbestreitbaren Tatsache, daß der demokratische Bürger einer Orientierung bedarf, um das politische Geschehen nicht nur in seiner Bedeutung für seine jeweils betroffenen Eigeninteressen zu würdigen, sondern um sich gleichfalls ein Verständnis für das Wohl des *ganzen* Gemeinwesens zu bewahren, ist eine publizistische *Interpretation* der politischen Entscheidungen auf dieses Gesamtwohl hin für eine Aufrechterhaltung des Konsensus unerläßlich.

Da sie weniger als die Parteien auf die unmittelbare politische Gunst des Wählers angewiesen sind, können die Kommunikationsmedien zudem *ungerechtfertigten*, für das demokratische System untragbaren Interessenforderungen entgegentreten, eine Aufgabe, der sich freilich der Publizist nur entledigen kann, wenn er selbst ein ausgeprägtes Bewußtsein dessen besitzt, was nun jeweils *recht* ist oder nicht.

Schließlich werden die Interessenverbände schon allein dadurch zur Mäßigung gezwungen, daß ihre Forderungen in der *Öffentlichkeit* verhandelt werden, eine Angelegenheit, die naturgemäß vor allem der Publizistik obliegt. Aber auch dieser Schritt ist nur praktikabel, wenn der Publizist in der Lage ist, *sachgerechte* Kritik zu üben.

Freilich erweisen sich die Verbände nicht selten als die stärkere countervailing power, deren für das demokratische Gleichgewicht bedrohliche Entfaltung im nächsten Abschnitt behandelt werden soll.

VI. Die Organisation der Interessen durch die Verbände

1. Die Bedrohung des Gleichgewichts durch die Macht der Verbände

Die politische Wirksamkeit gesellschaftlicher Interessengruppen steigert sich automatisch in dem Augenblick, wo sie sich zu *Interessenverbänden* zusammenschließen. Denn eine organisierte Gruppe ist einer nicht-organisierten schon wegen ihrer größeren Geschlossenheit in der politischen Aktion immer weit überlegen.

Und weil « Organisation Gegenorganisation hervorruft » [1], findet der ungeordnete Interessenpluralismus in der demokratischen Gesellschaft seinen Ausdruck in einem manifesten Pluralismus von Organisationen, und es wird auf diese Weise das organisierte Interesse zum *Gliederungsprinzip* der modernen Gesellschaft [2].

Die überwältigende Mehrheit der Verbände gruppiert sich um *wirtschaftliche* Interessen, die sie zunächst in der rein wirtschaftlichen Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Marktpartner geltend machen, aber mehr noch versuchen, « die Interessen ihrer Mitglieder im staatlichen Bereich mit wesentlich *politischen* Mitteln durchzusetzen ... ohne jedoch selbst die unmittelbare Regierungsübernahme anzustreben » [3].

Vor allem Verbände, hinter denen große Wählermassen stehen, ziehen den politischen Druck der rein wirtschaftlichen Auseinandersetzung vor, denn er ist zumeist lohnender und einfacher. Sowohl Bauernverbände als auch Gewerkschaften verdanken ihre wirtschaftliche Position maßgeblich ihrer *politischen* Potenz. Politisch ist meist auch die stärkste Waffe der Gewerkschaften, der *Streik*, und zwar « sobald seine Wirkungen nicht mehr nur die Arbeitgeberseite treffen, sondern die gesamte Nation in Mitleidenschaft ziehen » [4].

Im Schatten der wirtschaftlichen Interessenverbände stehen die organisierten *ideellen* Interessengruppen, deren stärkste die in einigen Ländern aus den Kirchen hervorgehenden Verbände sind. Hierzu zählen aber nicht die Kirchen selbst, denn « die Kirche als Heilsanstalt ist keine Interessenorganisation, wohl aber der auf die Initiative seiner Mitglieder

[1] « organization begets counter-organization » KEY, V. O. : Politics, Parties, and Pressure Groups. New York [3]1955, 150.

[2] KAISER, J. H. : Die Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1956, 308.

[3] LANGE, M. : Politische Soziologie, 91.

[4] KAISER, J. H. : Der politische Streik. Berlin 1955, 10 f.

gestellte Katholikenverein » [5]. Von Interessenverband kann nur bei einer demokratisch entstandenen Initiativgemeinschaft die Rede sein.

Der politische Einfluß dieser Verbände läßt sich aber kaum mit der Macht vergleichen, über die die *wirtschaftlichen* Interessenblöcke, zu denen « die Landwirtschaft, die Gewerkschaften und der oft in einem weiteren Sinne als 'Wirtschaft' bezeichnete Block von Industrie, Handel und Gewerbe » [6] gehören, verfügen. Auf diese sind denn auch die folgenden Ausführungen hauptsächlich gemünzt.

Zwischen den wirtschaftlichen Großverbänden herrscht in den modernen Demokratien ein regelrechtes *Patt:* keiner kann den anderen völlig aus dem Rennen werfen, sondern jeder hat sich mit der Existenz des Partners abgefunden. Somit besteht auf der Ebene der Verbände selbst – zumindest was das politische Potential angeht – ein *Gleichgewicht* der Kräfte.

Aber in bezug auf die Demokratie als *ganze* ist das Gleichgewicht der Kräfte bedenklich zugunsten der Macht der Verbände *insgesamt* verschoben. Nicht nur die unorganisierten Interessengruppen in der Gesellschaft oder politisch schwache Organisationen wie die Verbraucherverbände, sondern auch der *Staat* selbst gerät gegenüber dem beträchtlichen Einfluß der Verbände zusehends ins Hintertreffen.

Die großen wirtschaftlichen Interessenverbände sind nicht nur selbst zu einer « para-staatlichen politischen Macht » [7] aufgestiegen, die von Parteien, Regierung und Bürokratie nurmehr mühsam in Schach gehalten werden kann, sie haben gleichzeitig die Parteien teilweise *von innen* mit ihren Funktionären durchsetzt und sich in der Bürokratie dauerhafte Positionen, eine « Art erblicher Lehen » [8] geschaffen.

Der Staat selbst ist dadurch als countervailing power gegen die Macht der Interessenverbände entwertet und zum « pouvoir ouvert » [9] geworden, das allen eindringenden Kräften offensteht. Anstelle einer einheitlichen Entscheidungsgewalt macht sich der « Quasi-Korporativismus » [10] der Verbände breit.

[5] BREITLING, Rupert : Die zentralen Begriffe der Verbandsforschung. « Pressure groups », Interessengruppen, Verbände. In : Politische Vierteljahresschrift, Köln, 1 (1960), 63.

[6] KAISER, J. H. : Die Repräsentation organisierter Interessen, 115.

[7] « puissance politique para-étatique » BURDEAU, G. : La démocratie, 71.

[8] ESCHENBURG, Theodor : Herrschaft der Verbände ? Stuttgart 1955, 23.

[9] BURDEAU, G. : Traité de science politique, I, 372.

[10] « quasi-corporativism » BEER, Samuel H. : New Structures of Democracy. Britain and America. In : Democracy in the Mid-Twentieth Century. Problems and Prospects. Samuel H. Beer, Leon D. Epstein, Louis Hertz, Charles E. Lindblom, J. Roland Pennock. Edited by William N. Chambers, Robert H. Salisbury. Saint Louis 1960, 46.

Um aber das politische Gleichgewicht zu wahren, muß dieser übermächtige politische Einfluß der wirtschaftlichen Interessenverbände *abgebaut* werden und andererseits der Staat selbst, das heißt aber vor allem die jeweils regierenden *Parteien*, zu einer echten countervailing power aufgebaut werden. « Die einzige Alternative zu mehr Regierung durch die Verbände ist mehr Regierung durch den Staat » [11].

Wo sie auf die Rolle einer Gegenmacht im demokratischen Gleichgewichtssystem beschränkt bleiben und nicht den ganzen staatlichen Raum okkupieren, leisten die Interessenverbände einen durchaus positiven Beitrag zu einer umfassenden *Integration* der Interessen, schon allein dadurch, daß sie « eine Sammlung und Vorprüfung der Interessen und ihre Darstellung in der Öffentlichkeit » [12] bewirken.

2. Die Verbände als Clearingstelle der Interessen

Um erfolgversprechend politisch handeln zu können, bedarf ein Verband einer *integrierten* Interessenlage, die er aus den mitunter einander widersprechenden Interessen seiner Mitglieder herausschälen muß. Es ist also die innerverbandliche Interessenintegration von größter Wichtigkeit.

Denn es läßt sich nicht von der Hand weisen, daß die oligarchische Struktur der Verbände es den *Funktionären* immer wieder ermöglicht, Interessen zu propagieren, die mit den wirklichen Wünschen der Verbandsmitglieder nicht in Einklang stehen. Die Verbandsfunktionäre stehen ständig in Versuchung, Interessen nicht nur zu dirigieren, sondern geradewegs zu *diktieren*.

Eine saubere Repräsentation der realen Verbandsinteressen « ohne Verfälschung durch die Voreingenommenheit der die Organisationen regierenden Eliten und ohne die Verzerrungen und hypertrophen Auswüchse, die immer dann eintreten, wenn diese Eliten der Versuchung ihrer Macht erliegen » [13], ist jedoch nur erreichbar, wenn den verantwortlichen Funktionären der Wille zu einem *gerechten* Ausgleich eignet.

[11] Löwenstein, K. : Verfassungslehre, 415.

[12] Der Staat und die Verbände. Gespräch, veranstaltet vom Bundesverband der Deutschen Industrie in Köln am 27. März 1957. Hrsg. von Wilhelm Beutler, Gustav Stein, Hellmuth Wagner. Anhang : Institutionelle Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden im Ausland. Heidelberg 1957, 12.

[13] Kaiser, J. H. : Die Repräsentation organisierter Interessen, 209.

Schon um seine eigenen Angelegenheiten zu regeln, kommt also ein Interessenverband nicht ohne eine wenn auch noch so allgemeine soziale Orientierung aus. « Bei der ideologischen Fundierung der Verbandsprogrammatik und der Verbandspolitik spielt die Idee der Gerechtigkeit eine Hauptrolle » [14].

Sofern sie eine gerechte Interessenintegration ihrer Mitglieder zustandebringen, sind denn auch die Verbände ein Element der *Stabilität* in der Demokratie. Ohne das vermittelnde Dazwischentreten der Verbände stünde die demokratische Regierung einem noch verwickelteren Interessenpluralismus gegenüber, den zu meistern für sie ungleich schwieriger wäre.

Von diesem Gesichtspunkt her muß denn auch zunächst der sogenannte *Lobbyismus* bewertet werden, in dem sich die politische Verbandstätigkeit nicht nur am augenfälligsten, sondern auch am wirkungsvollsten manifestiert.

3. Der Lobbyismus

Remmling unterscheidet zwei Grundformen politischer Verbandstätigkeit, die vor allem von Großverbänden auf lange Sicht ausgeübte « gesellschaftspolitische Pressure » [15] und die zur Durchsetzung eines bestimmten Teilinteresses angewandte « Ad-hoc-Pressure » [16]. Letztere fällt praktisch mit dem, was man allgemein unter Lobbyismus versteht, zusammen.

Während sich die gesellschaftspolitische Pressure meist in der Öffentlichkeit abspielt und im Grunde genommen nur die Atmosphäre von Ressentiments gegen die Verbände reinigen soll, also effektiv wenig einbringt, stößt die eigentliche pressure überall nach, « wo die Macht ist » [17], und zwar womöglich hinter verschlossenen Türen.

Die Kritik am Lobbyismus richtet sich denn auch zunächst gegen die Art und Weise des *Vorgehens*. Lobbyismus gilt als verwerflich, wenn er

[14] MESSNER, Johannes : Der Funktionär. Seine Schlüsselstellung in der heutigen Gesellschaft. Innsbruck-Wien-München 1961, 106.

[15] REMMLING, Günther W. : Die Interessenverbände in der westlichen Welt. Zur Frage der gesetzlichen Regelung des Verbändeeinflusses in einzelnen Ländern. In : Zeitschrift für Politik, Berlin-Zürich-Wien, N. F. 4, 2 (1957), 172.

[16] a. a. O.

[17] « Where the power is, there the pressure will be applied » BEER, S. H. : New Structures of Democracy, 50.

« verschleiert, mit der Absicht der Täuschung und im Verborgenen » [18] arbeitet, als annehmbar, wenn er « klar, gewissenhaft und informativ » [19] ist.

Das ist alles richtig. Und es wäre schon ein Fortschritt zu verzeichnen, wenn der mit dem Lobbyismus einhergehende « Publizitätsschwund » [20] durch die offiziellen Hearings, die die meisten Parlamente heute kennen, durchbrochen würde, sodaß die Verbände genötigt wären, ihre Forderungen *öffentlich* zu rechtfertigen.

Aber es ist nicht richtig, daß eine Stellungnahme zum Lobbyismus « mehr die *Prozedur* als die daraus resultierende Politik betrachten muß » [21]. Denn selbst wenn das Vorgehen der Verbände unter Kontrolle der Öffentlichkeit erfolgt, steht noch dahin, ob die Ergebnisse dieser ständigen Interventionen für die Demokratie wünschenswert sind oder nicht.

Tatsächlich kann der Lobbyismus nicht einfach in Bausch und Bogen abgelehnt werden, denn angesichts der komplexen Strukturen der modernen arbeitsteiligen Industriegesellschaft wäre es vermessen, wollte man die eine wirtschaftliche Materie betreffenden Maßnahmen einfachhin von oben dekretieren, ohne sich der Bedürfnisse und Wünsche der unmittelbar von diesen Maßnahmen berührten Personenkreise vergewissert zu haben.

Außerdem ist ein enger Kontakt mit den von bestimmten politischen Entscheidungen besonders betroffenen Gruppen pädagogisch klüger, denn « je enger die Interesseneinheiten ... mit dem Regierungsgeschäft verflochten sind, desto *wirksamer* wird nicht nur der Inhalt eines zu erlassenden Gesetzes ausfallen, sondern desto *erfolgreicher* wird es sich auch in der Anwendung erweisen, wenn es erst Gesetz geworden ist » [22].

Natürlich sind solche Gesetze meist nur « Regelungen für bestimmte Gebiete, die einen speziellen Kreis von Interessen betreffen » [23] und nicht

[18] « cryptic, deceptive, and obscure » CELLER, Emanuel: Pressure Groups in Congress. In: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, 319 (1958), 3.

[19] « intelligible, accurate, and informative » a. a. O.

[20] HABERMAS, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Politica 4. Neuwied 1962, 254.

[21] « must consider procedure rather than the politics which results » GABLE, Richard W.: Interest Groups as Policy Shapers. In: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, 319 (1958), 93.

[22] LASKI, Harold J.: Einführung in Staatsrecht und Politik. Berlin o. J., 48 f.

[23] LANDSHUT, Siegfried: Wandlungen der parlamentarischen Demokratie. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen, 4 (1959), 159.

mehr schlechthin *allgemeine* Vorschriften, die die gesamte Gesellschaft angehen. Aber das ist eine Folge der sozialen Differenzierung, nicht des Lobbyismus.

Fatal wirkt sich freilich die Lobbytätigkeit der Verbände in dem Augenblick aus, in dem der eine Verband die für den anderen günstigen Regelungen wieder rückgängig zu machen trachtet, sodaß die aus einem solchen Hin und Her hervorgehenden Gesetze nur noch das « Produkt festgefahrener Interessen mit dürftiger Rechtssubstanz » [24] sind.

Hier zeigt sich, « daß das moralische Niveau der Privatinteressen meist niedriger liegt als das zum Kompromiß neigende, häufig gleichwohl amoralische Interesse des normal funktionierenden demokratischen Staatswesens » [25]. Tatsächlich hängt aber die Legitimität des Verbandswesens in der Demokratie letztlich von der Fähigkeit der Verbände ab, ihre Interessen dem *Ganzen* unterzuordnen.

4. Einordnung ins Ganze

Sobald er sich an die Öffentlichkeit wendet, zeigt sich, daß « jeder Teil der Gesellschaft, der seine Interessen durchzusetzen sucht, seinen eigenen Vorteil mit dem *öffentlichen Wohl* identifiziert » [26]. Das heißt : die Rechtfertigungsversuche der Verbände in der Öffentlichkeit sind zumeist *ideologischer* Natur, « theoretisch verallgemeinerte Aussagen über subjektive Interessen » [27].

Die Programme und Publikationen der Verbände wimmeln von solchen ideologischen Verbrämungen der eigenen handfesten Interessen. So sehen sich die Gewerkschaften als « eine demokratische Integration *ausgesprochener Art*, die *neben* dem Staat steht » [28], die Bauernverbände verteidigen ihre Interessen mit dem Hinweis auf das «gesunde Volkstum», und die Unternehmerverbände heben die Freiheit auf den Schild, wenn sie ihre Erwerbsinteressen meinen.

All diese ideologischen Klischees besagen aber nichts über das *wirkliche* Verhalten der Verbände gegenüber dem allgemeinen Wohl. Dieses

[24] HUBER, Hans : Staat und Verbände. Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart 218. Tübingen 1958, 24.

[25] FREUND, L. : Politik und Ethik, 117.

[26] « every segment of society in seeking to advance its interests identifies its own advantage with the public good » KEY, V. O. : Politics, Parties, and Pressure Groups, 18.

[27] GEIGER, Th. : Demokratie ohne Dogma, 256.

[28] WEBER, Alfred : Staat und gewerkschaftliche Aktion. Köln o. J., 14.

ist weitgehend von dem Bestreben der Funktionäre bestimmt, sich dadurch als unentbehrlich zu erweisen, daß sie das Verbandsinteresse auf Biegen und Brechen durchzusetzen versuchen. Wobei man freilich hinzufügen muß, daß der Funktionär selbst wiederum stark an die Erfolgserwartung seiner Gruppe gebunden ist, die ihn « mit der Aufgabe der bestmöglichen Förderung ihrer Interessen » [29] betraut hat.

Diesem Laisser-faire der Verbände vermag nur die überlegene Macht des *Staates* entgegenzutreten, die die Verbände zwingt, sich in das *Ganze* einzuordnen. Den Staat verkörpern in der modernen Demokratie aber vor allem die *Parteien*, die den politischen Integrationsprozeß der Interessen zum Abschluß bringen.

VII. Die Integration der Interessen durch die Parteien

1. Die Partei als Verkörperung der Staatsmacht

Die Partei ist mit dem demokratischen Pluralismus praktisch in nuce gegeben, und so ist « der Begriff der politischen Partei untrennbar mit einem gewissen *Pluralismus* des politischen Lebens verbunden » [1], ja, « Parteien kann es begrifflich nur in einer Vielheit geben » [2].

Zunächst hat es damit den Anschein, daß die Partei praktisch auf der gleichen Stufe stehe wie ein *Interessen*verband. *Breitling* spricht denn auch von der « Verbandsähnlichkeit der Parteien » [3]. Der Unterschied zwischen beiden bestünde dann nur noch darin, daß allein die Partei befugt ist, formell den Staatsapparat zu besetzen und die Regierung zu bilden, ein Prinzip, das freilich faktisch bei einer Doppelmitgliedschaft in Partei und Verband schon durchbrochen wird.

Tatsächlich ist aber ein politisches Gebilde, das sich um die Macht im Staat bewirbt, aber nur bestimmte *Gruppeninteressen* oder gar nur *ein* bestimmtes Gruppeninteresse vertritt, keine echte Partei im Sinne des Gleichgewichtssystems der Demokratie, denn es muß die politische Partei

[29] MESSNER, J. : Der Funktionär, 25.

[1] GREWE, Wilhelm : Zum Begriff der politischen Partei. In : Um Recht und Gerechtigkeit. Festgabe für Erich Kaufmann. Stuttgart-Köln 1950, 67.

[2] a. a. O.

[3] BREITLING, Rupert : Die Verbände in der Bundesrepublik. Ihre Arten und ihre politische Wirkungsweise. Parteien – Fraktionen – Regierungen 8. Meisenheim/Glan 1955, 136.

« das *Übergewicht* über alle anderen Elemente politischer Willensbildung »[4] behalten, sollen politische Entscheidungen zustandekommen, die noch eine gesamtgesellschaftliche, staatliche Funktion haben.

Eine reine Interessenpartei ist überhaupt nicht imstande, sich gegenüber den Verbänden als countervailing power zu behaupten, denn die Interessenpartei ist ja selbst nur die politische « Filiale » ihres Verbandes, mit dem sie in den Zielsetzungen völlig übereinstimmt. So hing die Nachkriegslabourregierung in ihren Entschließungen mehr vom Gewerkschaftskongreß ab als vom englischen Unterhaus.

Natürlich sind die Parteien in der modernen Demokratie alle mit irgendwelchen Interessenverbänden mehr oder weniger eng verbunden und insofern auch bestimmten Verbandsinteressen geneigter als anderen. Aber eine große *Integrationspartei* ist zumindest in der Lage, zwischen den verschiedenen Verbänden zu jonglieren und dadurch taktisch immer die Oberhand zu behalten, so daß sie zwar *mit* den Verbänden Politik treibt, nicht aber ganz und gar abhängig von ihnen. Allein die Integrationspartei vermag wirkungsvoll die *Staatsmacht* zu verkörpern.

Schließlich muß eine politische Partei die Aspiration besitzen, irgendwie *repräsentativ* für das *Ganze* tätig zu werden. « Der gleichsam zerhackte 'Volkswille' der Verbände kann nur durch ein solches Parteiensystem auf seine staatsnützlichen, vorab informativen Funktionen beschränkt werden, dessen Kräfte und Menschen durch die objektive Aussicht, das *ganze* Volk regieren zu können und regieren zu sollen, zur Reife gekommen sind »[5].

Auch dieser Forderung wird die Interessenpartei schon per definitionem nicht gerecht, da sie sich nur ihren spezifischen Interessen verpflichtet fühlt. Daß es kaum zu einer Regierung durch eine reine Interessenpartei kommt, ist allein dem Umstand zu verdanken, daß jede Interessenpartei meist so klein ist, daß sie eine Koalition eingehen muß, aus der dann gezwungenermaßen eine nachträgliche Interessenintegration hervorgeht.

Da die Integrationspartei nicht völlig unabhängig von der Substruktur der Interessen ihrer Wähler ist, bedarf sie einer jeweils programmatisch zu antizipierenden « intraparteilichen Integration »[6], die es dem

[4] LANDSHUT, S.: Wandlungen der parlamentarischen Demokratie, 154.

[5] STERNBERGER, Dolf: Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition. Parteien – Fraktionen – Regierungen 1. Meisenheim/Glan 1956, 41.

[6] « intra-party-integration » HERMENS, F. A.: The Representative Republic, 176.

Bürger ermöglicht, daß er « gleichsam im Wege der Selbsteinschätzung seine Interessenlage abwägen und danach seinen Ort im politischen und sozialen Gefüge selber aussuchen (kann) » [7].

2. Intraparteiliche Interessenintegration

Während die Interessenpartei ihre Wähler mit Hilfe einer geschlossenen Ideologie anspricht, wirbt die Integrationspartei – zumindest da, wo kein gemeinsames Systeminteresse eine überparteiliche Orientierung erlaubt – mit Formeln um ihre Wähler, die « die mehr oder weniger systematischen Rationalisierungen verschiedener Gruppeninteressen » [8] darstellen.

Da die Ergebnisse der Meinungsumfragen für alle Parteien die gleichen sind, stellen sich die ideologisch nicht belasteten Parteien mehr oder weniger auf die gleichen « stereotypen Handlungsmuster » [9] um, mit denen sie die Wähler für sich zu gewinnen hoffen. Diese Stereotypen sind naturgemäß inhaltslos genug, um möglichst jeden nur irgendwie erreichbaren Wähler anzusprechen.

Folglich bieten sich dem Wähler kaum mehr « *alternative* Konzeptionen von allgemeiner, die Form und die Ordnung des politischen Gemeinwesens betreffender Bedeutung » [10] an, sondern « das alternative Wollen ... tritt immer mehr auf dem Gebiet der *Methoden*, der Verfahrensweisen, des zweckmäßigeren und angemesseneren Vorgehens in Erscheinung » [11]. Nicht das Was, sondern das *Wie* steht zur Diskussion.

Die ideologische Unvoreingenommenheit der modernen Integrationsparteien wirkt sich günstig für ihre Disposition, *gesamtgesellschaftliche* Politik zu treiben, aus, sodaß ein Regierungswechsel in einer solchen Demokratie keine programmatische Kehrtwendung, sondern vor allem einen Austausch der regierenden *Personen* mit sich bringt, der die Verharschung der herrschenden Eliten verhindert.

[7] GREWE, W. : Parteienstaat – oder was sonst? 575.

[8] « the more or less systematic rationalizations of differing group interests » LEISERSON, Avery : Parties and Politics. An Institutional and Behavioral Approach. New York 1958, 137.

[9] « patterns of stereotypes » LIPPMANN, Walter : Public Opinion. New York 1954, 125.

[10] LANDSHUT, S. : Wandlungen der parlamentarischen Demokratie, 156.

[11] FRIEDRICH, Manfred : Opposition ohne Alternative ? Über die Lage der parlamentarischen Opposition im Wohlfahrtsstaat. Köln 1962, 66.

Natürlich bedarf auch die Integrationspartei einer *normativen* Orientierung, um die intraparteiliche Interessenintegration zu bewältigen. Aber dabei handelt es sich um allgemein-demokratische Normen, die als solche keine spezifisch *parteipolitische* Ideologie konstituieren.

Durch eine möglichst intensive intra-parteiliche Integration der Interessen wird zugleich der Boden für die endgültige inter-parteiliche Integration im *Parlament* vorbereitet, die im Grunde genommen nur noch die Abschlußphase eines inhaltlich weitgehend präformierten Prozesses ist.

3. Die abschließende Interessenintegration im Parlament

Das moderne Parlament geht nicht mehr davon aus, « daß das Volk als eine politisch-bestimmte, personelle *Werteinheit* repräsentiert wird » [12], die die politischen Entscheidungen begründet und rechtfertigt, sondern es wird « die naturrechtlich-ideologische Rechtfertigung durch eine opportunistisch-soziologische ersetzt » [13].

Das Parlament ist mithin nur « Mittel und Form der Integration des im 'vorparlamentarischen Raum' entstandenen, im Parlament seinen Ausdruck suchenden Willens » [14]. Freilich ist die Derivation der politischen Entscheidungen aus dem empirischen Volkswillen nicht *total*, weil eben die Integration selbst nicht ohne jegliche Vorstellung vom gemeinsamen Wohl vollziehbar ist.

Von der möglichst umfassenden und *gerechten* Integration der Interessen im Parlament geht aber letzten Endes die eigentlich stabilisierende Wirkung auf das ganze politische System der Demokratie aus, denn ein *Konsensus* der Gesellschaft zum System kann sich nicht einstellen, wenn sich nicht auch *tatsächlich* systemgerechte politische Ergebnisse zeigen.

Würden die Parlamentarier, wie *Harding* unterstellt, nur unter dem Gesichtspunkt ihrer persönlichen Macht ihre Entscheidungen treffen und nur « immer dann der Regierung ihre Stimmen geben, wenn sie der An-

[12] LEIBHOLZ, Gerhard : Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. 2., durch einen Vortrag erweiterte Auflage. Berlin 1960, 48.

[13] FRAENKEL, Ernst : Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart 219-220. Tübingen 1958, 15.

[14] STAMMER, O. : Politische Soziologie, 318.

sicht sind, durch Zustimmung zum Regierungsprogramm sich für die nächste Wahl einen Stimmenvorsprung sichern zu können »[15], käme es nie zu einem systemkonformen *Kompromiß* und folglich nicht zu einem Ausgleich der Interessen.

Nun werden die Entscheidungen in den modernen Parlamenten kaum noch im Plenum, sondern allgemein in den Fraktionssitzungen der Parteien und *konkret* in den *Ausschüssen* gefällt, die sich « aus objektiv und sachlich vorbereitenden zu politisch vor*beratenden* Gremien »[16] entwickelt haben.

In diesen Ausschüssen gibt aber nicht allein die Stimme der Parlamentarier den Ausschlag, sondern es macht sich auch ein wesentlicher Einfluß der *Bürokratie* auf die Entscheidungen bemerkbar, der der Politik einen *technokratischen* Akzent gibt, der zugleich mit einem antidemokratischen Effekt verbunden ist.

4. Die Technisierung der Politik

Verwalten ist *an sich* betrachtet ein *unpolitischer* Vorgang, weil die Verwaltung nur « auf das glatte Funktionieren der Verwaltungsmaschine ohne Rücksicht darauf, welche Interessen nach welchen materialen Prinzipien verwaltet werden »[17], eingestellt ist. Es geht der reinen Verwaltung nur darum, *vorgegebene* Entscheidungen nach Maßgabe des Möglichen in die Tat umzusetzen.

Diese Vorstellung von der reinen Verwaltung wird in dem Augenblick freilich fragwürdig, in dem die Bürokratie *selbst* in die Entscheidungen eingreift, denn « soweit sie Macht zu entscheiden besitzt, wird die Bürokratie ein Faktor im System der *politischen Macht* »[18].

Je spezialisierter die Entscheidungen werden, mit denen der moderne Staat befaßt ist, umso mehr sind sie vom Votum der *Experten* abhängig,

[15] HARDING, F. O. : Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, 69.

[16] DECHAMPS, Bruno : Macht und Arbeit der Ausschüsse. Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung. Parteien - Fraktionen - Regierungen 4. Meisenheim/Glan 1954, 80.

[17] DAHRENDORF, R. : Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, 248.

[18] « It is when they possess also the power to decide that bureaucracies become a factor in the system of political power » MILLETT, John D. : Government and Public Administration. The Quest for Responsible Performance. McGraw-Hill Series in Political Science. New York-Toronto-London 1959, 16.

denen « das Monopol der spezialisierten Fachkenntnis » [19] eine geradezu unangreifbare Position sichert, vor der jedes politisch noch so legitime Interesse kapituliert.

Nun repräsentiert die Bürokratie keine spezifischen *Interessen*. Die moderne Bürokratie ist vielmehr meist eine Mischung von Leistungs- und *Patronage*bürokratie, sodaß sich zumindest in der Haltung der oberen Chargen die Interessenkoalition der jeweils herrschenden Parteien und Verbände spiegelt.

Aber der politisch bemühte Bürokrat neigt dazu, seine Entscheidungen unter einem wesentlich *technischen* Gesichtspunkt zu treffen, im Glauben, « was technisch-fachlich besser funktioniert, sei auch *objektiv* das beste » [20]. Das ist natürlich eine ganz und gar unpolitische Haltung.

Der Bürokratie kann also nur sehr bedingt der « Schutz des Staates vor dem Zerfall in einen destruktiven Pluralismus » [21] anvertraut werden, denn die rein technischen Kriterien, mit denen die Bürokratie an die Politik herangeht, sind nicht nur möglicherweise *antidemokratisch*, sie wachsen sich auch, einseitig vorangetrieben, zu einer « Funktionalisierung der menschlichen Person im verwalteten Sachzusammenhang » [22] aus und werden damit *antihuman*.

Dafür, daß die Politik nicht « zu einer rein technischen Frage » [23] werde, wie es *Mannheim* als Ideal vorschwebt, bietet freilich nur die Förderung der *Demokratie* selbst eine dauerhafte Gewähr, weil die demokratische Durchformung des politischen Lebens zugleich einer materialen *Wertordnung* zum Durchbruch verhilft und damit eine *humane* Politik verbürgt. Dieses Resultat der Untersuchung soll noch einmal zusammengefaßt werden.

[19] LANGE, M. : Politische Soziologie, 169.

[20] PETERS, Hans : Wandlungen der öffentlichen Verwaltung in der neuesten Zeit. Kölner Universitätsreden. Krefeld 1959, 12 f.

[21] HUBER, Hans : Demokratie und Bureaukratie. In : Schweizer Monatshefte, 37, 2 (1957), 131.

[22] FREYER, Hans : Theorie des gegenwärtigen Zeitalters. Stuttgart 1955, 105 f.

[23] MANNHEIM, Karl : Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus. Darmstadt 1958, 419.

VIII. Zusammenfassung: Demokratie und materiale Wertordnung

1. Der Mittelcharakter der demokratischen Macht

Die Frage der Verteilung der Entscheidungskompetenzen in der als Staat organisierten Gesellschaft ist keine nur mehr technische und somit wertfreie Angelegenheit. Schon die Analyse der demokratischen Machtverhältnisse fördert sozialethische Implikationen zutage, die sich zugleich als funktionale Verhaltensregeln empfehlen: das demokratische *Verfahren* als solches ist also schon zutiefst *wertgeprägt*.

Das erhellt zunächst aus der Tatsache, daß die Demokratie allen gesellschaftlich bedeutenden Kräften die Möglichkeit einräumt, in die politischen Entscheidungen einzugreifen. Dem liegt der *sittlich* begründete Kalkül zugrunde, daß eine *einzige* Machtinstanz zumeist dazu neigt, ihre Herrschaft um jeden Preis zu behaupten und infolgedessen in der eigenen Macht nicht mehr ein Mittel zum sozialen Zweck, sondern einen *Selbstzweck* zu sehen.

Diese Entartung der politischen Machtentfaltung hindert das Spiel von Macht und Gegenmacht im *pluralistischen* System der Demokratie, welches jedem Partner eine Bescheidung der eigenen Macht auferlegt und mithin ein soziales Verhalten erzwingt, das den Charakter der Macht als eines *Mittels* zum Zweck wahrt.

Daß sich aus dem demokratischen Machtpluralismus sowohl die *Mehrheit* als auch die mit den repräsentativen Entscheidungen befaßten *Eliten* herausheben, bedeutet zwar nicht, daß die Mehrheit oder die regierende Elite jeweils *richtiger* entscheidet, zeigt aber, daß dem ganzen Verfahren ein Wissen um die *gesamtgesellschaftliche* Funktion der Macht voraufgeht, denn anstatt den ganzen Entscheidungsprozeß sich in dem Gewirr der miteinander ringenden Kräfte verzetteln zu lassen, wird er auf diese Weise zu einem allgemeinverbindlichen Abschluß gebracht.

Damit wird natürlich das ursprüngliche demokratische Ideal der aller herrschaftlichen Über- und Unterordnung baren allgemeinen politischen *Freiheit* und *Gleichheit* empfindlich eingeschränkt, aber insofern Mehrheit und Eliten keine statischen Größen sind, sondern den möglichen Machtwechsel nicht nur akzeptieren, sondern von vorneherein in ihr

politisches Gebaren einkalkulieren, stellt sich ein relatives *Gleichgewicht* der Kräfte ein : die sichtbare Verkörperung gezähmter politischer Macht.

Im relativen Gleichgewicht aller Kräfte schlägt sich zugleich die sittliche Überzeugung von der absoluten Werthaftigkeit des politischen *Friedens* und der aller machtpolitischen Rivalität übergeordneten gesellschaftlichen *Einheit* nieder. In beiden Momenten wird die *materiale* Wertgerichtetheit des demokratischen Systems deutlich.

Diese Verbundenheit mit absoluten Werten rechtfertigt denn auch methodisch die Ableitung von systemkonformen Verhaltensregeln, die, auf die Erhaltung des Gleichgewichts der Kräfte zielend, konkret vor allem Wähler, Massenmedien, Verbände und Parteien verpflichten. Zugleich zeigt sich schon hier, daß der politische Prozeß in der Demokratie inhaltlich auch nicht in dem jeweiligen *Eigeninteresse allein* wurzelt, denn das bloße Eigeninteresse würde ja gerade den skrupellosen Einsatz der je eigenen Macht stimulieren und die Dialektik der Interessen in den Kampf aller gegen alle ausmünden lassen.

2. Das gemeinsame humanum in den Interessen

Abstrakt gesehen fragt die Demokratie nicht nach der *objektiven* Berechtigung der sich einfach in ihrem jeweiligen Vorhandensein legitimierenden ideellen oder materiellen Gruppeninteressen. Lediglich sich ausschließende Systeminteressen sind wegen ihrer politisch destruktiven Tendenz mit dem sozialen Frieden unvereinbar.

Damit wird der Anschein erweckt, als ob nunmehr die *subjektive Wertvorstellung*, das Interesse, jegliche objektive soziale Orientierung verdränge. Das trifft in concreto jedoch nicht zu. Den Weg unvermittelter Übernahme vorhandener pluralistischer Gruppeninteressen in die Entscheidungen, die dadurch selbst pluralistisch angelegt sind, beschreitet die Demokratie nur dort, wo *kompromißlose* weltanschauliche Gruppeninteressen aufeinanderstoßen. In diesem Fall wird auch das vom objektiven Standort aus wertfremde Interesse *toleriert*.

Wo sich jedoch über einen *Kompromiß* integrale politische Entscheidungen anbahnen, setzen diese auch ein über bloße Toleranz hinausgehendes *gemeinsames* materiales Wertbewußtsein voraus, das zwar funktional aus dem dialektischen Interessenpluralismus herauswächst, sich aber nicht in dem Einzelinteresse als solchem verliert, sondern in ihm

das letztlich gemeinsame *humanum* entdeckt und verwirklicht. Allein die Tatsache, daß die Demokratie ihre Entscheidungen ständig zur öffentlichen *Diskussion* stellt, beweist das Vorhandensein eines solchen common sense.

Von der *metaphysischen* Voraussetzung her, daß jedem menschlichen Interesse im Letzten eine unabweisbare Dynamik auf ein gemeinsames humanum innewohnt, läßt sich denn auch die Inanspruchnahme des Interesses als *Funktionsformel,* der das Verhalten von Wählern, Massenmedien, Verbänden und Parteien folgt, ethisch verantworten.

Die Demokratie schließt also eine dynamische materiale Wertordnung nicht aus, wie es eine formalistische Auslegung wahrhaben möchte, mehr noch : dort, wo die sittliche Befindlichkeit der Gesellschaft es zuläßt, steht auch einer *juristischen* Fixierung nichts im Wege.