

Staatliche Legitimität, Grundgesetz und neue soziale Bewegungen

von

HORST DREIER, WÜRZBURG

I. Grundlagen: Soziologische, sozialphilosophische und verfassungsrechtliche Aspekte

1. Jede Form politischer Herrschaft bedarf der Rechtfertigung. Das ist nicht erst seit Max Weber, in dessen „Bannkreis“¹ die Diskussion sich nicht von ungefähr noch heute befindet, eine Trivialität. Die Gründe für dieses Rechtfertigungserfordernis sind vielschichtig. Nicht allein, daß aufgrund eines nahezu unausweichlichen psychischen oder psychosozialen „Bedürfnisses jeder Macht...nach Selbstrechtfertigung“² die schlichte Existenz von Subordinationsverhältnissen als erklärungsbedürftig empfunden wird;³ politische Herrschaft ist mehr noch bis zu einem gewissen Grad „auf die Selbstrechtfertigung durch den Appell an Prinzipien ihrer Legitimation angewiesen“⁴ und versucht dementsprechend, „den Glauben an ihre ‚Legitimität‘ zu erwecken und zu pflegen“.⁵ Vom Erfolg dieses Unternehmens hängt es ab, ob der stabilisierende,

1 HENNIS, Wilhelm, Legitimität. Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS-Sonderheft 7, 1976, hg. v. KIELMANSEGG, Peter Graf, 9-38 (13, 15); vgl. SMEND, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), in: DERS., Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. A., Berlin 1968, 119—276 (150).

2 WEBER, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. A., Tübingen 1976, 549; KIELMANSEGG, Peter Graf, Legitimität als analytische Kategorie, in: PVS 1971, 367-401 (389).

3 WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 122 f, 549 (Fn 2); auf S. 299 schildert WEBER das parallele Phänomen nicht in bezug auf Herrschaft und die Innehabung entsprechender Positionen, sondern im Hinblick auf das „seelische Komfortbedürfnis nach der Legitimität des Glückes“.

4 WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 549 (Fn 2).

5 WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 122 (Fn 2).

festigende Effekt des Legitimitätsglaubens⁶ das für jedes Herrschaftsverhältnis auf Dauer unentbehrliche Maß an Gehorchenwollen der Gewaltunterworfenen sicherstellen kann.⁷

Natürlich ist Herrschaft auch ohne derartige Zustimmung und gelingende Rechtfertigung nicht automatisch unmöglich. Sie kann vielmehr, wie Weber ausdrücklich betont, „so absolut durch augenfällige Interessengemeinschaft des Herrn und seines Verwaltungsstabes (Leibwache, Prätorianer, ‚rote‘ oder ‚weiße‘ Gardien) gesichert sein, daß sie selbst den Anspruch auf ‚Legitimität‘ zu verschmähen vermag“.⁸ Auch in dieser — wegen ihrer Labilität und der daraus resultierenden Gefahr der Entfesselung manifester Gewalt⁹ höchst prekären — Situation bliebe auf seiten der Beherrschten noch Raum für eine Reihe ganz unterschiedlicher Fügsamkeitsmotive, „von dumpfer Gewöhnung angefangen bis zu rein zweckrationalen Erwägungen“.¹⁰ Doch ändert dies nichts daran, daß jede Ordnung, die sich auf die Mobilisierung eigennütziger Motive oder das Vertrauen auf habituelle Regelmäßigkeiten beschränkt und auf das „Prestige der Vorbildlichkeit oder Verbindlichkeit“¹¹ verzichtet, „nur den relativ labilen Grenzfall bildet“¹² und somit der entscheidenden Stütze und dauerhaften Sicherung enträt. Denn alle Fügsamkeit aus individueller Schwäche, Furcht, Interesselosigkeit, opportunistischer Heuchelei oder sonstiger, im Grunde zufälliger Umstände wegen ist lediglich akzidentiell und deshalb „nicht maßgebend für die Klassifizierung einer Herrschaft. Sondern: Daß ihr eigener Legitimitätsanspruch der Art nach in einem relevanten Maß ‚gilt‘, ihren Bestand festigt und die Art der gewählten Herrschaftsmittel mit bestimmt.“¹³ ⁶⁶ Legitimität meint demnach mehr und anderes als freiwilligen Gehorsam oder Fügung aus affektuellem oder zweckrationaler Motivation.

Nun ist dieser Zusammenhang von Herrschaft und Herrschafts-akzeptanz, von Herrschaft und dem Glauben an die „Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“,¹⁴ wie Habermas den Begriff der Legitimität bestimmt, keine Entdeckung Webers. Schon Rousseau wußte, daß der „Stärkere niemals stark genug (ist), um immer Herr zu sein, wenn er nicht seine Stärke in Recht und den Gehorsam in Pflicht verwandelt“;¹⁵ und der Umstand, daß auf lange Sicht eine vom überwiegenden Teil der Bevölkerung abgelehnte Herrschaft sich mit Legitimitätsentzug und latenter Konfliktbereitschaft konfrontiert sieht,¹⁶ spiegelt sich in dem berühmten Wort Talleyrands wider, man könne nicht ständig auf der Spitze von Bajonetten sitzend regieren.

Mit der weithin akzeptierten These von der Unabdingbarkeit der Legitimität für die Herrschaftsausübung ist allerdings über die Gründe ihrer Genese, ihren theoretischen Status und über mögliche Systematisierungen noch nichts gesagt. Und darüber hinaus läßt sich auch nichts Näheres ergründen, wenn man unter Legitimität in einem ganz unspezifischen soziologischen Sinn allein einen signifikanten Grad faktischer Zustimmung der Gewaltunterworfenen zur jeweiligen Herrschaftsordnung versteht, gleichviel, woher diese Zustimmung sich rekrutiert und worauf sie sich im einzelnen bezieht. Hingegen ist der Webersche Begriff der Legitimitätsgeltung von Herrschaft, obwohl er sich ebenfalls am Faktum tatsächlicher Zustimmung orientiert,¹⁷ enger und deswegen auch genauer.

Webers bekannte Trias ‚reiner‘ Typen legitimer Herrschaft: der rationalen, der traditionellen und der charismatischen,¹⁸ beruht ja gerade auf dem Gedanken der Vermittlung der Zustimmung über rein passive Unterwerfung oder kurzfristige Interessenkongruenz hinaus¹⁹ durch ein bestimmtes, dauerhaftes Prinzip, ein leitendes, herrschaftsstabilisierendes Dogma, mithin: durch einen dem Legitimitätsanspruch politischer

6 Ebd., 549 spricht WEBER sogar von einer Legitimitätslegende.

7 Ebd., 851: „Ein gewisses Minimum von innerer Zustimmung — mindestens der sozial gewichtigen Schichten — der Beherrschten ist Vorbedingung der Dauer einer jeden, auch der bestorganisierten Herrschaft“; zur Legitimität als Stabilisierungsfaktor auch STALLBERG, Friedrich Wilhelm, Herrschaft und Legitimität. Untersuchungen zur Anwendung und Anwendbarkeit zentraler Kategorien Max Webers, Meisenheim am Glan 1975, 25 ff.

8 WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 123 (Fn 2).

9 Auf diese Folge weist HABERMAS, Jürgen, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 3. A., Frankfurt/M. 1975, 132 hin.

10 WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 122 (Fn 2); vgl. DERS., Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, in: DERS., Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 5. A., Tübingen 1982, 475–488 (475).

11 WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 16 (Fn 2).

12 WEBER, Max, Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie (1913), in: Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 427–474 (470) (Fn 10).

13 WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 123 (Fn 2); zur Notwendigkeit der „Anerkennung“ der Staatsgewalt auch HELLER, Hermann, Staatslehre, 6. A., Tübingen 1983, 274 ff.

14 HABERMAS, Jürgen, Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: DERS., Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus, Frankfurt/M. 1976, 271–303 (271).

15 ROUSSEAU, Jean-Jacques, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts (1762). Erstes Buch. Drittes Kapitel (S. 273) zit. nach DERS., Sozialphilosophische und Politische Schriften, München 1981.

16 WÜRTENBERGER, Thomas, Die Legitimität staatlicher Herrschaft. Eine staatsrechtlich-politische Begriffsgeschichte, Berlin 1973, 20 ff, 37 ff, 253 ff.

17 Zur soziologischen Fragestellung präzise: WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 27 (Fn 2).

18 Vgl. WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 124 ff, 548 ff (Fn 2); DERS., Die drei reinen Typen, 475 ff (Fn 10); DERS., Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen, in: DERS., Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Bd. 1, Tübingen 1920, 237–573 (267 ff).

19 Vgl. WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 123 (Fn 2): Es komme darauf an, „daß das Handeln des Gehorchenden im wesentlichen so abläuft, als ob er den Inhalt des Befehls um dessen selbst willen zur Maxime seines Verhaltens gemacht habe, und zwar lediglich um des formalen Gehorsamsverhältnisses halber...“; s. ferner S. 544.

Herrschaft korrespondierenden Legitimitätsglauben der Gewaltunterworfenen. Das Spezifikum dieser Bestimmung legitimer Ordnungen liegt nun in der wechselseitigen sachlichen wie definitorischen Durchdringung der auf Dauer gestellten Macht einerseits, den Legitimitätstypen — die im übrigen nicht, wie zuweilen angenommen wird, eine evolutionäre Stufenfolge abbilden, sondern sich in ihrer je historischen Konkretisierung durchaus vermengen können²⁰ — als Prinzipien der Geltungsbegründung auf der anderen Seite.²¹ Zugleich weist dieser enge Bezug zwischen Herrschaft und Legitimation²² darauf hin, daß *Webers* Untersuchungsperspektive gleichsam von oben nach unten gerichtet ist, also von einer bereits bestehenden Organisation der Macht ausgeht, und nach deren Erhaltungs-, Sicherungs- und Stabilisierungsbedingungen gefragt wird. *Weber* zielt weniger auf den Aspekt der Herrschaftsbegründung durch die Gewaltunterworfenen, z. B. auf die Analyse der Ursprünge der ‚Ressource‘ Legitimation, sondern eher auf die Bedingungen der Möglichkeit der Aufrechterhaltung bereits etablierter Herrschaft.²³

- 20 S. nur WEBER, Wirtschaftsethik der Weltreligionen, 268, 273 (Fn 18).
- 21 Zur Klassifikation von Herrschaftsformen in Entsprechung zu den Legitimitätsmustern vgl. WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 122, 159, 550 (Fn 2); DERS., Wirtschaftsethik der Weltreligionen, 267 (Fn 18): zum Verhältnis von Handlungstypen, Herrschaftsformen und Legitimitätsprinzipien sowie zur Rückwirkung der Legitimitätsgründe auf die Herrschaftsmodelle und vice versa instruktiv SCHLUCHTER, Wolfgang, Die Entwicklung des okzidentalen Rationalismus, Tübingen 1979, 122 ff, 163 ff, 190 ff; ferner LOOS, Fritz, Zur Wert- und Rechtslehre Max Webers, Tübingen 1970, 113 ff; SPEER, Heino, Herrschaft und Legitimität, Berlin 1978, 18, 86 ff, 160.
- 22 Vgl. nochmals WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 123, 822 f (Fn 2); weiter STALLBERG, Herrschaft und Legitimität, 26 f (Fn 7); KIELMANSEGG, Legitimität, 376 (Fn 2); RODENSTEIN, Marianne, Bürgerinitiativen und politisches System, Gießen 1978, 27. — Die in der Weber-Rezeption weitgehend vernachlässigte (so HONDRICH, Karl Otto, Theorie der Herrschaft, Frankfurt/M. 1973, 88; s. auch die kurzen Andeutungen bei STALLBERG, 29 f) „nichtlegitime Herrschaft“, wie WEBER sie vor allem am Beispiel der oberitalienischen Stadtstaaten exemplifiziert hat (vgl. WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 727 ff, 757 ff, 777, 784 (Fn 2); dazu knapp BRUNNER, Otto, Bemerkungen zu den Begriffen „Herrschaft“ und „Legitimität“, in: DERS., Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte, 2. A., Göttingen 1968, 64–79, zeichnet sich nicht von ungefähr durch ihre Labilität und Instabilität aus: Deren weder traditional, noch legal, noch — oder wenn, dann wohl eher zufällig — charismatisch fundierte Organisation der Gewalt glich wegen des relativen Gleichgewichts der Opponenten (deshalb die Einrichtung des Podestats), der nur temporär zu unterdrückenden Geschlechterfeinden und der daraus folgenden Unmöglichkeit, dauerhafte Subordinationsverhältnisse zu schaffen, weniger einer „legitimen“ Ordnung als einem seriellen Bürgerkrieg; m.E. tritt zu diesem Mangel eines durchgebildeten Legitimitäts/Herrschaftstypus erst hinzu, daß die Stadtherrschaft für WEBER revolutionär — und als solcher illegitimer, weil die alten Herrschaftsverhältnisse brechender — politischer Verband war; diesen Gedanken stellt heraus SPEER, Herrschaft und Legitimität, 153, 159 ff (Fn 21).
- 23 Vgl. SCHMID, Günther/TREIBER, Hubert, Bürokratie und Politik, München 1975, 24 (der „äußeren“ Stütze der Organisation von Herrschaft, weniger der „inneren“ der Legitimität gelte WEBERS vordringliches Interesse); dafür spricht vor allem die

Ein zweites kommt hinzu: Obwohl *Webers* systematisierende und typisierende Betrachtung über eine bloße Addition faktischer Fügsamkeitsmotive hinaus geht, weil — wie *Habermas* zu Recht betont — das Konzept der legitimen Herrschaft das Augenmerk gerade auf den Zusammenhang zwischen dem „Rechtfertigungspotential von Ordnungen einerseits und ihrer faktischen Geltung andererseits“²⁴ lenkt, wird sein Erklärungshorizont doch durch die realsoziologische Fragestellung begrenzt. Legitimität gerät ihm nicht zum ethischen, etwa an der Idee herrschaftsfreier Vergesellschaftung orientierten Maßstab,²⁵ an dem sich die Billigungswürdigkeit staatlicher Ordnungen gleichsam ablesen ließe, sondern bleibt an die realen Beweggründe tatsächlicher Anerkennung gebunden.²⁶ *Weber* geht es mithin um die realsoziologisch dechiffrierbaren Motive der ‚Nachachtung‘ einer gegebenen Ordnung, nicht um die Gewinnung guter Gründe für die Schaffung einer zukünftigen.²⁷

2. Beide Punkte, die Perspektive der Legitimitätsbegründung aus der Sicht bereits etablierter Herrschaft und der Status ihrer Konstruktion als wertfreier soziologischer Realanalyse ihres tatsächlichen Funktionierens machen die entscheidende Differenz zwischen der soziologischen Betrachtungsweise und der neuzeitlichen modernen Rechts- und Staatsphilosophie aus.

Dieser geht es nicht bzw. nicht vornehmlich um die Analyse der Funktions- und Rechtfertigungsmechanismen einer bereits bestehenden,

außerordentliche Aufmerksamkeit, die WEBER den Beziehungen zwischen den „Herren“ und ihrem Verwaltungstab beimißt: eine Untersuchungsdimension, in der letztlich die Beherrschten (sowie die Entstehung und Festigung ihres Legitimitätsglaubens) nicht mehr als Problem erscheinen; in die gleiche Richtung dürfte die kritische Bemerkung von QUARITSCH, Helmut, Legitimität, Legitimität, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. A., Stuttgart-Berlin 1975, Sp. 1462 f zielen, ob WEBER mit seinen Legitimitätstypen nicht Autorität und Legitimität verwechsle (dieser Vorwurf geht wohl zurück auf FRIEDRICH, Carl Joachim, Politik als Prozeß der Gemeinschaftsbildung, Köln 1970, 87, 101); vgl. auch KIELMANSEGG, Legitimität, 377 (Fn 2).

- 24 HABERMAS, Legitimationsprobleme, 132 (Fn 9).
- 25 Treffend PREWO, Rainer, Max Webers Wissenschaftsprogramm, Frankfurt/M. 1979, 568.
- 26 Deutlich WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 27 (Fn 2); s. ferner LOOS, Wert- und Rechtslehre, 115 (Fn 21): „Der inhaltliche Zusammenhang dieses soziologischen Einteilungsgesichtspunktes mit dem normativ-juristischen Problem der Legitimierung von Herrschaft und Recht besteht also — parallel zur soziologischen und juristischen Rechtsgeltung — nur insoweit, als die — realen — Vorstellungen von der normativen Legitimität realer Faktor im sozialen Prozeß sind.“
- 27 Vgl. SCHOTTKY, Richard, Die staatsphilosophische Vertragstheorie als Theorie der Legitimation des Staates, in: Legitimationsprobleme politischer Systeme, 81–107 (84) (Fn 1); einen Überblick über die seit den Arbeiten von Johannes WINCKELMANN entbrannte Diskussion, ob WEBER mit dem Typus der rational-legalen Ordnung explizit oder implizit eine Theorie wertrationaler Legitimität entwickelt hat, bieten KIELMANSEGG, Legitimität, 374 ff (Fn 2) und PREWO, Wissenschaftsprogramm, 559 ff (Fn 25).

sondern um die Rechtfertigungsmöglichkeit einer zwar als notwendig und unausweichlich gedachten, gleichwohl im gedanklichen Nachvollzug erst noch zu errichtenden gesellschaftlichen Ordnung ursprünglich Freier und Gleicher. Die staatsphilosophische Legitimationslehre fragt anhand ethisch-normativer Kriterien wie Selbsterhaltung, Sicherheit, Frieden, Schutz und Bewahrung individueller Freiheit nach der Berechtigung und Anerkennungswürdigkeit staatlicher Ordnung, in der — um die berühmte Formulierung Kants aufzugreifen — das Recht den „Inbegriff der Bedingungen“ bildet, „unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetze der Freiheit zusammen vereinigt werden kann“. ²⁸ Bei aller Differenz der Konstruktion wie der Konsequenz des Herrschafts- resp. Gesellschaftsvertrages ²⁹ im einzelnen: für Hobbes, für Locke, für Rousseau und für Kant bewegt sich die rekonstruktive Analyse der Rechtfertigung staatlicher Herrschaft von einer im gedanklichen Naturzustand lebenden, wegen der Überzeugung von der „Allgemeingültigkeit bestimmter wesensnotwendiger wertsetzender Vernunftvollzüge“ ³⁰ zu vergesellschaftenden Menge ursprünglich herrschaftsfreier Individuen hin zu einer staatlichen Ordnung, in der die Ausübung der in statu naturali zwar noch weitgehend unbegrenzten, aber stets gefährdeten ³¹ Rechte und Handlungsmöglichkeiten koordi-

niert wird. ³² Dabei fungiert die Idee des Naturzustandes nicht als vage Erinnerung an ein vergangenes Paradies, sondern als normativer Kontrollmaßstab der nun zu errichtenden weltlich-menschlichen Ordnung. ³³ Und der Vertragsschluß stellt zunächst kaum mehr dar als eine „genetische Metapher“, wie treffend formuliert worden ist. ³⁴ Die zentrale Bedeutung dieses ideengeschichtlich wie historisch so überaus bedeutenden, Herrschaft auf einen Vertrag der zukünftigen Herrschaftsobjekte gründenden normativen Legitimitätstypus bestand nun darüber hinaus eben in dem Aufweis, daß nach der Erschütterung invarianter, als objektiv gültig angesehener sinnstiftender Deutungssysteme sowie der Auflösung höchstpersönlicher oder ständisch-korporativer Herrschaftsbeziehungen, also nach dem Übergang zur Moderne, ³⁵ Herrschaft sich

schlägt sich die Differenz zwischen dem unsicheren Naturzustand und dem bürgerlichen Gemeinwesen in der Trennung von „öffentlichem“ und „privatem“ Recht nieder (vgl. KANT, *Metaphysik der Sitten*, §§ 8, 9, 15, 41, 42 = S. 366 f, 375, 423 f, 425 [Fn 28]); s. schließlich ROUSSEAU, *Gesellschaftsvertrag*, I 6 (S. 279) (Fn 15).

28 KANT, Immanuel, *Metaphysik der Sitten*, Einleitung in die Rechtslehre, § B (A/B 33), 337 (zit. nach der WEISCHDEL-Ausgabe in zehn Bänden, Bd. 7, Darmstadt 1975); s. ferner ZIPPELIUS, Reinhold, *Allgemeine Staatslehre*, 9. A., München 1985, 118 ff; jüngst hat MAIHOFFER, Werner, *Die Legitimation des Staates*, in: *Die Legitimation des modernen Staates* (= ARSP-Beiheft Nr. 15), Wiesbaden 1981, 32—39 die Herleitung der Legitimation des staatlichen Rechts aus der Existenz des Menschen erneuert.

29 Die Ursprünge dieses erst in der frühneuzeitlichen politischen Philosophie zu überragender Bedeutung gelangten (vgl. STRAUSS, Leo, *Naturrecht und Geschichte*, Frankfurt/M. 1977, 123) systematischen Argumentationstopos reichen weit zurück: dazu nach wie vor grundlegend GOUGH, John Wiedhoff, *The Social Contract. A Critical Study of its Development*, 2nd ed., Oxford 1957, reprint 1978 (zur Differenz zwischen „pactum subjectionis“ und „pactum unionis“ vgl. 2 ff); VOIGT, Alfred (Hg.), *Der Herrschaftsvertrag*. Übersetzungen von BADURA, Peter und HOFMANN, Hasso, Neuwied 1965; GIERKE, Otto von, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, 3. A., Breslau 1913, 76—122; jüngst BALLESTREM, Karl Graf, *Vertragstheoretische Ansätze in der politischen Philosophie*, in: *ZfP* 1983, 1—17.

30 SCHOTTKY, *Die staatsphilosophische Vertragstheorie*, 86 (Fn 27).

31 Klassisch die Schilderung der Unsicherheiten und Gefahren des Naturzustandes bei HOBBS, Thomas, *Leviathan*, ch. XIII, 110 ff (zit. nach *English Works*, ed. Molesworth, Vol. 3, London 1839 [2nd reprint Aalen 1966]); DERS., *De Cive*, cap. I, 157 ff (zit. nach *Opera Latina*, ed. Molesworth, Vol. 2, London 1834 [2nd reprint Aalen 1966]); obwohl für John LOCKE der Naturzustand nicht als „bellum omnium contra omnes“, sondern als bereits rechtlich strukturierter erscheint, bleibt doch der Gegenstand des Rechtsanspruches wegen der fehlenden Sanktionsinstanzen immer ungewiß (vgl. LOCKE, John, *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, hg. und eingeleitet von Walter EUCHNER Frankfurt/M. 1977, II, §§ 123 ff = S. 278 ff). Bei KANT

32 Zur philosophiegeschichtlichen wie sozialphilosophischen Bedeutung der Naturrechtslehre, besonders in ihrer Verbindung mit dem Naturzustandsgedanken vgl. WELZEL, Hans, *Naturrecht und materiale Gerechtigkeit*, 4. A., Göttingen 1962, 108 ff; WIEACKER, Franz, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, 2. A., Göttingen 1967, 256 ff; HABERMAS, Jürgen, *Die klassische Lehre von der Politik in ihrem Verhältnis zur Sozialphilosophie*, in: DERS., *Theorie und Praxis. Sozialphilosophische Studien*, 2. A., Frankfurt/M. 1980, 48—88 (67 ff); MACPHERSON, Crawford B., *Die politische Theorie des Besitzindividualismus*, Frankfurt/M. 1973, 32 ff, 84 ff, 268 ff; MEDICK, Hans, *Naturzustand und Naturgeschichte der bürgerlichen Gesellschaft*, Göttingen 1973, 30 ff, 44 ff, 64 ff, 98 ff, 108 ff; LIEBERWIRTH, Rolf, *Die historische Entwicklung der Theorie vom vertraglichen Ursprung des Staates und der Staatsgewalt*, Berlin (Ost) 1977, insb. 34 ff; speziell zum englischen Kontext STEINBERGER, Helmut, *Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie*, Berlin-Heidelberg-New York 1974, 35 ff; systematisch HOFMANN, Hasso, *Zur Lehre vom Naturzustand in der Rechtsphilosophie der Aufklärung*, in: *Rechtstheorie* 1982, 226—252 (insb. 227 ff); s. DERS., *Naturzustand*, in: *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 6, Darmstadt 1984, Sp. 653—658.

33 Vgl. MEDICK, *Naturzustand und Naturgeschichte*, 108 ff (Fn 32); GRAWERT, Rolf, *Historische Entwicklungslinien des neuzeitlichen Gesetzesrechts*, in: *Studien zum Beginn der modernen Welt*, hg. von KOSELLECK, Reinhard, Stuttgart 1977, 218—240 (235); HOFMANN, *Die Lehre vom Naturzustand*, 233 ff (Fn 32); s. auch ROMMEN, Heinrich, *Die ewige Wiederkehr des Naturrechts*, 2. A., München 1947, 77 ff; GEISMANN, Georg, *Kant als Vollender von Hobbes und Rousseau*, in: *Der Staat* 1982, 161—189.

34 SCHOTTKY, *Die staatsphilosophische Vertragstheorie*, 82 (Fn 27); s. auch GOUGH, *Social Contract*, 112 (Fn 29) („hypothesis“ — zu HOBBS), 171 („supposition, or assumption“ — zu ROUSSEAU); der Vertrag ist das „konstruktive Scharnier zwischen dem status libertatis und dem status civilis“ (WIEACKER, Franz, in: FS-WELZEL, Göttingen 1974, 10); vgl. ferner KOLLER, Peter, *Theorien des Sozialkontraktes als Rechtfertigungsmodelle politischer Institutionen*, in: FS-WEINBERGER, Berlin 1984, 241—275 (242 ff).

35 In der Terminologie WEBERS handelt es sich um die Prozesse der Marktvergesellschaftung und der Herausbildung des rationalen, modernen Anstaltsstaates (vgl. als Rekonstruktionsversuch BREUER, Stefan/TREIBER, Hubert/WALTHER, Manfred, *Entstehungsbedingungen des modernen Anstaltsstaates. Überlegungen im Anschluß*

einzig und allein durch Übereinkunft der sich zum Staat zusammenschließenden vereinzelt Einzelnen erklären und zugleich verbindlich machen, mithin: legitimieren läßt.³⁶

Es ist diese Figur des vom vereinzelt Einzelnen geschlossenen Vertrages, in der sich der Wandel des staatsphilosophischen Denkens gegenüber den Epochen antiker Polis-Sittlichkeit oder der Einbettung der noch als unverfügbar erfahrenen Sozialwelt in eine statische, göttliche Schöpfungsordnung spiegelt.³⁷ Die Vereinbarungsidee macht den Menschen zum Herrn über sich selbst, zum authentischen Gestalter und Interpreten seiner politischen und sozialkulturellen Welt.³⁸ Der Staat wird nun zum absichts- und planvoll geschaffenen, künstlichen Apparat, Mittel zum Zweck, erscheint als eine Art von Maschine,³⁹ als sterblicher

an Max Weber, in: BREUER/TREIBER [Hgg.]: Entstehung und Strukturwandel des Staates, Opladen 1982, 75–153; Otto BRUNNER hat diesen Prozeß immer wieder als Übergang von der altständischen Gesellschaft mit der Ökonomik des „ganzen Hauses“ hin zur egalitären Staatsbürgergesellschaft beschrieben: vgl. BRUNNER, Neue Wege, 80 ff, 103 ff, 187 ff (Fn 22); dazu aus verfassungsrechtlicher Perspektive: SCHEUNER, Ulrich, Begriff und rechtliche Tragweite der Grundrechte im Übergang von der Aufklärung zum 19. Jahrhundert, in: Von der ständischen Gesellschaft zur bürgerlichen Gleichheit (= Der Staat, Beiheft 4), Berlin 1980, 105–110; BREUER, Stefan, Sozialgeschichte des Naturrechts, Opladen 1983, macht die systematische Unterscheidung zwischen „naturwüchsiger“ und „reiner“ Vergesellschaftung zur Deutung der wechselhaften Geschichte der Naturrechtslehren und ihrer sozialhistorischen Ursachen fruchtbar.

36 BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Zum Verhältnis von Kirche und Moderner Welt, in: Studien zum Beginn der modernen Welt, 154–177 (Fn 33) charakterisiert diese Denkweise treffend als „individualistische Anthropozentrik“ (155); aus evolutionärer Sicht vgl. DUX, Günter, Die Logik der Weltbilder, Frankfurt/M. 1982, 290 ff; den Legitimationscharakter des Vertragsgedankens betont auch LINK, Christoph, Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit, Köln-Wien 1979, 74.

37 S. dazu WELZEL, Naturrecht, 9 ff, 48 ff (Fn 32); STRAUSS, Naturrecht und Geschichte, 134 ff (Fn 29); RITTER, Joachim, „Politik“ und „Ethik“ in der praktischen Philosophie des Aristoteles, in: DERS., Metaphysik und Politik. Studien zu Aristoteles und Hegel, Frankfurt/M. 1977, 106–132 (insb. 110 ff); DERS., „Naturrecht“ bei Aristoteles, ebda., 133–179 (insbes. 146 ff); JONAS, Friedrich, Sozialphilosophie der industriellen Arbeitswelt, 2. A., Stuttgart 1974, 72 ff; SCHEUNER, Ulrich, Die Legitimation des modernen Staates, in: Legitimation des modernen Staates, 1–14 (9 f) (Fn 28).

38 Vgl. HABERMAS, Legitimationsprobleme im modernen Staat, 278 (Fn 14); HOFMANN, Lehre vom Naturzustand, 234 (Fn 32); so bereits SCHMITT, Carl, Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes (1938), Nachdruck Köln-Löwenich 1982, 51; s. ferner DUX, Logik der Weltbilder, 266 ff, 303 ff (Fn 36).

39 Auf den mechanischen Aspekt der Staatslehre HOBBS' ist immer wieder aufmerksam gemacht worden: vgl. SCHMITT, Leviathan, 53 ff (Fn 38); DERS., Der Staat als Mechanismus bei Hobbes und Descartes, in: Archiv für Rechtsphilosophie 1937, 622–632 (622, 629 ff); DERS., Die vollendete Reformation, in: Der Staat 1965, 51–69 (54); Anklänge auch bei SCHELSKY, Helmut, Die Totalität des Staates bei Hobbes, in: Archiv für Rechtsphilosophie 1938, 176–193 (178 ff); aus jüngerer Zeit ROLLE, Helmut, Hobbes' Leviathan — der Staat als Maschine, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 1980, 934–942. Auch bei ROUSSEAU (Gesellschaftsvertrag, I 7 [S. 283] [Fn 15]) und bei KANT (Metaphysik der Sitten, Allg. Anmerkungen D = A 193/B 223 = S. 450; § 51 = A 210/B 239 = S. 462; § 52 = A 212/B 241 = S. 463 [Fn 28]) findet das Maschinenbild Verwendung.

Gott.⁴⁰ Der unter der regulativen Idee einmütiger⁴¹ Vereinbarung stehende Gesellschaftsvertrag mit dem — besonders in der demokratischen Variante Rousseaus entfaltet — Leitprinzip autonomer Selbstbestimmung des Einzelnen⁴² bindet die Konstituierung von Herrschaft an die Zustimmung der Beherrschten („consent of the governed“), wie Locke schreibt,⁴³ wobei der Begründer der Staatsphysik, Thomas Hobbes — der die zur univoken Etablierung der „common power“ führende Übereinkunft charakterisiert als „more than consent, or concord; it is a real unity of them all, in one and the same person, made by

40 Diese plastische Charakterisierung stammt bekanntlich aus HOBBS, Leviathan, ch. XVII (S. 158) (Fn 31).

41 Daß der Urvertrag, also die die politische Gemeinschaft hervorbringende Entscheidung einstimmig sein muß, wird zwar nicht immer so unzweideutig wie bei ROUSSEAU formuliert (vgl. ROUSSEAU, Gesellschaftsvertrag, I 5, IV 2 [S. 279, 360] [Fn 15]) liegt aber auch den Vorstellungen HOBBS' und LOCKE's zugrunde. Bei HOBBS schließt die einmütige Entscheidung, sich zu versammeln, schon implizit die Anerkennung des Mehrheitsprinzips ein (GOUGH, Social Contract, 109 f [Fn 29] hat deshalb von einem zweistufigen Vertrag gesprochen), das bereits bei der Einsetzung des Leviathan die unterlegene Minderheit zum Gehorsam verpflichtet: „Thirdly, because the major part hath by consenting voices declared a sovereign; he that dissented must now consent with the rest; that is, be contented to avow all the actions he shall do, or else justly be destroyed by the rest. For if he voluntarily entered into the congregation of them that were assembled, he sufficiently declared thereby his will, and therefore tacitly covenanted, to stand to what the major part should ordain . . .“ (HOBBS, Leviathan, ch. XVIII [S. 162] [Fn 31]; die lateinische Fassung [Opera Latina, Vol. 3, 1841, 134] weicht ebenso ab wie De Cive, cap. V 7 [S. 213 f] [Fn 31]). Auch bei LOCKE fallen Versammlung und Anerkennung des Mehrheitsprinzips ineinander: „Denn wenn eine Anzahl von Menschen mit der Zustimmung jedes Individuums eine Gemeinschaft gebildet hat, dann haben sie dadurch diese Gemeinschaft zu einem einzigen Körper gemacht, mit der Macht, wie ein einziger Körper zu handeln, was nur durch den Willen und den Beschluß der Mehrheit geschehen kann.“ (LOCKE, Zwei Abhandlungen, II § 96 [S. 260] [Fn 31]); zum Zusammenhang von Sozialvertragslehre und Mehrheitsprinzip vgl. ferner HEUN, Werner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Berlin 1983, 67 ff.

42 ROUSSEAU, Gesellschaftsvertrag, I 6 (S. 280) (Fn 15): „Wie findet man eine Form des Zusammenschlusses, welche die Person und die Habe jedes Mitglieds mit der ganzen gemeinschaftlichen Stärke verteidigt, und durch die gleichwohl jeder, indem er sich mit allen vereinigt, nur sich selbst gehorcht und frei bleibt, wie er war?“; zu den Metamorphosen dieses Freiheitskonzeptes vgl. Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. A., Tübingen 1929, 3 ff. — Auch für KANT ist, wenngleich nur auf der Ebene der „res publica noumenon“, der vereinigte Wille aller zur Gesetzgebung „die ewige Norm für alle bürgerliche Verfassung überhaupt“ (KANT, Immanuel, Der Streit der Fakultäten, Zweiter Abschnitt [A 156], 364 [zit. nach der Theorie-Werkausgabe von WEISCHDEL, Wilhelm, Frankfurt/M. 1968, Bd. 11]). Im übrigen nimmt KANT, Metaphysik der Sitten, § 47 = A 169/B 199 = S. 434 (Fn 28) exakt den Gedankengang ROUSSEAU auf, wenn er davon spricht, der allgemeine Wille gehe aus einem ursprünglichen Kontrakt hervor, „nach welchem alle (omnes et singuli) im Volk ihre äußere Freiheit aufgeben, um sie als Glieder eines gemeinen Wesens, d. i. des Volks als Staat betrachtet (universi) sofort wieder aufzunehmen . . .“

43 LOCKE, Zwei Abhandlungen, II §§ 96, 134 (S. 260, 283) (Fn 21).

covenant of every man with every man...“⁴⁴ — bekanntlich die gewaltsam erzwungene mit der freiwilligen Zustimmung gleichstellt: zwischen ‚commonwealth by acquisition‘ und ‚commonwealth by institution‘ besteht für ihn keine qualitative Differenz,⁴⁵ denn jedesmal geht es um Sicherungsmaßnahmen zum höchsten denkbaren Zweck: dem der Selbsterhaltung.⁴⁶

Und Kant, der die vertraglich vereinbarte Subordination des Individuums nicht zur ausdrücklichen Voraussetzung staatlicher Legitimität macht, hält dennoch in seiner virtualisierten Fassung am gedanklichen Prinzip der Zustimmung fest, wenn er diese als normative Richtlinie bei der Gesetzgebung des Souveräns wirken lassen will. Es sei „eine bloße Idee der Vernunft...“, jeden Gesetzgeber zu verbinden, daß er seine Gesetze so gebe, als sie aus dem vereinigten Willen eines ganzen Volkes haben entspringen können, und jeden Untertan, sofern er Bürger sein will, so anzusehen, als ob er zu einem solchen Willen mit zugestimmt habe. Denn das ist der Probestein der Rechtmäßigkeit eines jeden öffentlichen Gesetzes.“⁴⁷ Auch in der Konstruktion *Rousseaus* schließlich ist entgegen einem weitverbreiteten Mißverständnis die Herrschaft der *volonté générale* nur so lange möglich, wie die Mehrzahl der empirischen Einzelwillen auf ihrer Seite steht: Andernfalls kommt es nicht zur

legitimen Diktatur einer elitären Minorität, sondern zur Auflösung des Gemeinwesens, in dem nun nicht mehr der richtige Wille aller, sondern nur noch Tyrannei herrscht.⁴⁸

Es zeigt sich: Die Idee der Herrschaftskonstitution und Herrschaftsbegründung im Wege kontraktualer Übereinkunft, durch welche — dies als entscheidender Unterschied zu allen älteren Ausprägungsformen von Herrschafts- oder Gesellschaftsverträgen — die einheitsstiftende Staatlichkeit als Kreation der sich vergesellschaftenden Individuen überhaupt erst entsteht, ohne ihre Realität in einer anderen, präexistenten Ordnung zu finden, ist *die* entscheidende normative, legitimitätsverbürgende Denkfigur der Neuzeit.⁴⁹ Mit ihr ist aber auch und zugleich ganz

zu dieser Figur des natürlichen Erlaubnisgesetzes vgl. HOFMANN, Lehre vom Naturzustand, 245 m. Anm. 73 (Fn 32); s. ferner DEGGAU, Hans-Georg, Die Aporien der Rechtslehre Kants, Stuttgart-Bad Cannstadt 1983, 232 ff., 243 ff. — In den „Reflexionen zur Rechtsphilosophie“ (Akad.-Ausg. XIX) formuliert KANT unter Nr. 7848 (S. 533): „so werden die Gesetze so angesehen als von allen gegeben“, und noch deutlicher in Nr. 8077 (S. 609), wo KANT von der „Idee einer Republik, wo alle Stimmfähig vereinigt die ganze Gewalt haben“ spricht; zur Idee des Sozialkontraktes als Richtschnur der Beurteilung der existenten Staatsverfassung, nicht als Beschreibung der Genese des status civilis und damit der Dissoziation von historisch-faktischer Entstehung und normativ-hypothetischem Rechtsgrund des Staates vgl. Reflexionen Nr. 7734 (S. 503), 7737 (S. 504), 7740 (S. 504), 7974 (S. 568). Vgl. schließlich KANT, KrV, B 373/A 316: „Eine Verfassung von der größten menschlichen Freiheit nach Gesetzen, welche machen, daß jedes Freiheit mit der andern ihrer zusammen bestehen kann...“, ist doch wenigstens eine notwendige Idee, die man nicht bloß im ersten Entwürfe einer Staatsverfassung, sondern auch bei allen Gesetzen zum Grunde legen muß...“; KANT ist mit seiner, den ursprünglichen Vertrag als Vernunftidee konzipierenden Vorstellung (dazu jetzt ausführlich: KERSTING, Wolfgang, Wohlgeordnete Freiheit, Berlin-New York 1984, 215 ff.) also zumindest von HOBBS und ROUSSEAU nicht so weit entfernt, wie BREUER, Sozialgeschichte, 516 f (Fn 35) anzunehmen scheint. Der eine Unterschied aber bleibt: während sich etwa mit ROUSSEAU die bestehende bürgerliche Gesellschaft — wenn nicht auf den Prämissen des *contrat social* beruhend — verwerfen läßt, will KANT den auf kontingente Weise entstandenen Staat auf evolutionärem, reformerischem Wege (vgl. FETSCHER, Iring, Immanuel Kants bürgerlicher Reformismus, in: DERS., Herrschaft und Emanzipation, München 1976, 176—200; EUCHNER, Walter, Kant als Philosoph des politischen Fortschritts, in: BATSCHA, Zwi (Hg.), Materialien zu Kants Rechtsphilosophie, Frankfurt/M. 1976, 390—402; WIMMER, Reiner, Universalisierung in der Ethik, Frankfurt/M. 1980, 156 ff.) auf den Fixpunkt des Ideals einer vertragsmäßigen Fundierung hin orientieren, ohne die Vertragsidee als delegitimierendes Instrument zu handhaben.

48 S. nur ROUSSEAU, Gesellschaftsvertrag, IV 2 (S. 361) (Fn 15); vgl. dazu FORSCHNER, Maximilian, Rousseau, Freiburg/Br.-München 1977, 146 f m. Anm. 125; ferner SPAEMANN, Robert, Die Aktualität des Naturrechts, in: DERS., Philosophische Essays, Stuttgart 1983, 60—79 (71f); ausführlich bereits: HAYMANN, Franz, Jean Jacques Rousseaus Sozialphilosophie, Leipzig 1898, 127 ff; s. ferner MAYER-TASCH, Peter Cornelius, Hobbes und Rousseau, Aalen 1976, 51.

49 So FRIEDRICH, Carl Joachim, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin u. a. 1975, 308; s. ausführlich BALLESTREM, Vertragstheoretische Ansätze, 2 ff (Fn 29) und KIELMANSEGG, Peter Graf, Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart 1977, 99 ff; die mit der Idee des als

44 HOBBS, Leviathan, ch. XVII (S. 158) (Fn 31).

45 HOBBS, Leviathan, ch. XVII (S. 159) (Fn 31); DERS., De Cive, cap. V, 12 (S. 215 f) (Fn 31).

46 HOBBS, Leviathan, ch. XIII, XIV, XVII (S. 110 ff., 116 ff., 153 ff) (Fn 31); DERS., De Homine (Opera Latina, Vol 2), XI, 6 (S. 98); DERS., De Cive, V, 1 (S. 209) (Fn 31); zum intrikaten, auf der Grenze zwischen den „laws of nature“ und dem „right of nature“ liegenden Status des Prinzips der Selbsterhaltung vgl. TUCK, Richard, Natural Rights Theories. Their origin and development, Cambridge u. a. 1979, 119 ff., insb. 128 ff; HABERMAS, Lehre von der Politik, 69 ff (Fn 32); ferner RÖD, Wolfgang, Rationalistisches Naturrecht und praktische Philosophie der Neuzeit, in: Rehabilitierung der praktischen Philosophie, hg. von RIEDEL, Manfred, Bd. 1, Freiburg 1972, 269—295 (276 ff).

47 KANT, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, II. Folgerung, S. 95 (zit. nach KANT, Immanuel, Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik, hg. von VORLÄNDER, Karl, Berlin 1964); in den „Vorarbeiten“ zum Gemeinspruch heißt es: „Alle Rechtsgesetze müssen aus der Freiheit derer hervorgehen, die ihnen gehorchen sollen“ (Akad.-Ausg. XXIII, S. 129). KANT, Metaphysik der Sitten, § 46 = A 166/B 196 = S. 432 (Fn 28) definiert als Attribut des Staatsbürgers die „gesetzliche Freiheit, keinem anderen Gesetz zu gehorchen, als zu welchem er seine Beistimmung gegeben hat“, und in den „Reflexionen zur Moralphilosophie“ (Akad.-Ausg. XIX, S. 123) heißt es unter Nr. 6645 ganz allgemein: „niemand ist obligiert außer durch seine Einstimmung“. Zur Notwendigkeit der „Idee“ des Urvertrages, der gleichwohl den Untertanen kein Recht verleiht, über den Ursprung der Staatsgewalt und die Gesetze „werk tätig zu vernünfteln“, vgl. Metaphysik, § 47 = A 168, 169/B 198, 199 = S. 434; im übrigen erklärt KANT die Notwendigkeit des Eintritts in die bürgerliche Verfassung teils zur Pflicht (Metaphysik, § 15 = AB 86 = S. 374), teils anerkennt er ein allgemeines Nötigungsrecht anderen gegenüber, diese zum Eintritt in die bürgerliche Verfassung zu zwingen (Metaphysik, § 2 = AB 58 = S. 355; § 8 = AB 73 = S. 366; § 9 = AB 74 = S. 366); insbes.

zwangsläufig das Moment des ‚Selbstverständlichen‘ und des ‚Unhinterfragten‘ der Herrschaft von Menschen über Menschen dahin.⁵⁰ Nach der Säkularisierung des Rechts läßt sich staatliche Legitimität nicht länger im Bereich undiskutierter, unmittelbar einsichtiger letzter Prinzipien ansiedeln.⁵¹ Das Gegenteil ist der Fall: gerade weil der moderne Staat Zerfallsprodukt vorgängiger, feudaler, ständischer, auf anderen Legitimitätsprinzipien beruhender Ordnungen ist;⁵² weil er zudem

Überwindung des Naturzustandes gedachten Gesellschaftsvertrages zwingend verknüpfte theoretische Herleitung des Staates aus dem freien Willen der Individuen betont auch v. GIERKE, Althusius, 105 ff (Fn 29); daß allerdings die Sozialvertragslehre in ihrer konkreten ideengeschichtlichen Ausprägung und historischen Funktion besonders im Rahmen der älteren deutschen Naturrechtslehre keine per se emanzipative Kategorie darstellt, zeigt KLIPPEL, Diethelm, Politische Freiheit und Freiheitsrechte im deutschen Naturrecht des 18. Jahrhunderts, Paderborn 1976, 43 ff.

50 Dies gegen MATZ, Ulrich, Recht und Gewalt, Freiburg/Br. 1975, 122 ff; deutlicher noch DERS., Demokratische Ordnung nach dem Grundgesetz, in: PVS 1979, 183—189, der die mit der Säkularisierung und Profanierung verbundene Problematisierung der Herrschaftsansprüche vornehmlich als Verlust- und Verfallsvorgang rezipiert, ohne der Bedeutung eigenständiger, autonomer demokratischer Legitimitätsbegründung Rechnung zu tragen und Raum zu geben. — Schon bei v. GIERKE, Althusius, 344 (Fn 29) heißt es: „Ist aber der Staat aus einer Willensthat der von Natur freien und gleichen Individuen entsprungen, so kann auch sein Zweck nicht außerhalb der Individuen liegen.“

51 Insofern ist das Legitimitätsproblem in der Tat erst eines der Neuzeit (so mit Nachdruck HENNIS, Legitimität, 20 [Fn 1]), das sich in dieser Form in vormodernen Gesellschaften mit ihrer Einbettung des Einzelnen in ihm vorgeordnete Zusammenhänge (vgl. TROELTSCH, Ernst, Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen, Tübingen 1922 (Neudruck Aalen 1961), 316 ff, 330 ff, 337 ff) aus prinzipiellen Gründen nicht stellen konnte (JONAS, Sozialphilosophie, 72 ff [Fn 37]; HOFMANN, Hasso, Legitimität und Rechtsgeltung, Berlin 1977, 12 ff), weil dort der objektive Seinszweck immer schon feststand und nur nach dem Grad seiner Realisierung gefragt werden konnte (so wiederum treffend MATZ, Ulrich, Zur Legitimität der westlichen Demokratie, in: KIELMANSEGG, Peter Graf/MATZ, Ulrich (Hgg.), Die Rechtfertigung politischer Herrschaft, Freiburg/Br.-München 1978, 27—58 (30). HABERMAS, Legitimationsprobleme im modernen Staat, 278 (Fn 14) spricht im Hinblick auf das nicht wieder unterschreitbare Niveau einer einmal evolutionär herausgearbeiteten Legitimitätskonfiguration plastisch von einem „Sperrklinkeneffekt“.

52 Vgl. zu dem umfangreichen Prozeß des Übergangs vormoderner zu modernen Gesellschaften aus der Überfülle der Literatur BREUER, Stefan, Politik und Recht im Prozeß der Rationalisierung, in: Leviathan 1977, 53—99 (57 ff); RIEDEL, Manfred, Gesellschaft, bürgerliche, in: BRUNNER, Otto/CONZE, Werner/KOSELLEK, Reinhard (Hgg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2, Stuttgart 1975, 719—800 (732 ff, 746 ff, 786 ff); DERS., Der Begriff der „Bürgerlichen Gesellschaft“ und das Problem seines geschichtlichen Ursprungs, in: DERS., Studien zu Hegels Rechtsphilosophie, Frankfurt/M. 1969, 135—168; s. ferner unter dem Aspekt der Ausbildung des Militär-, Steuer- und Verwaltungsstaates einschließlich der sozialpsychologischen Dispositionen ELIAS, Norbert, Über den Prozeß der Zivilisation, 2 Bde., Frankfurt/M. 1976, insb. Bd. 2, 222 ff, 279 ff; OESTREICH, Gerhard, Ständetum und Staatsbildung in Deutschland, in: DERS., Geist und Gestalt des frühmodernen Staates, Berlin 1969, 277—289; DERS., Strukturprobleme des europäischen Absolutismus, ebda., 179—197; DERS., Das Reich — Habsburgische Monarchie — Brandenburg-Preußen von

souveräner, also die Gewalt in einem Punkt konzentrierender Staat ist;⁵³ und weil das Recht zu einer weltlichen,⁵⁴ im weiteren Verlauf zunehmend positivierten und deshalb prinzipiell disponiblen Größe geworden ist,⁵⁵ bedarf es nicht nur eines ungeheuren Maßes an Legitimation, d. h.: der Bewältigung einer „Rechtfertigungslast“, wie sie „vormodernen Epochen

1648—1803, in: SCHIEDER, Theodor (Hg.), Handbuch der Europäischen Geschichte, Stuttgart 1968, 378—475; FINER, Samuel E., State- and Nation-Building in Europe: The Role of the Military, in: TILLY, Charles (ed.), The Formation of National States in Western Europe, Princeton/New Jersey 1975, 84—163; ARDANT, Gabriel, Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations, ebda., 164—242; MAYER, Theodor, Die Ausbildung der Grundlagen des modernen deutschen Staates im hohen Mittelalter (1939), in: KÄMPF, Hellmut (Hg.), Herrschaft und Staat im deutschen Mittelalter, Darmstadt 1956, 284—331; ANDERSON, Perry, Die Entstehung des absolutistischen Staates, Frankfurt/M. 1979 (mit Länderstudien); s. auch die komprimierte Darstellung bei v. DÖLMEN, Richard, Entstehung des frühneuzeitlichen Europa 1550—1648, Frankfurt/M. 1982, 10 ff, 321 ff; DERS., Formierung der europäischen Gesellschaft in der Frühen Neuzeit, in: Geschichte und Gesellschaft 1981, 5—41; zusammenfassend zur Diskussion um den Staatscharakter des deutschen Reiches im Mittelalter nun BOLDT, Hans, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, München 1984, 82 ff.

53 Dazu die Beiträge in HOFMANN, Hanns Hubert (Hg.), Die Entstehung des modernen souveränen Staates, Köln-Berlin 1967; s. ferner QUARITSCH, Helmut, Staat und Souveränität, Bd. 1, Frankfurt/M. 1970, insb. 32 ff, 255 ff. — KRIELE, Martin, Einführung in die Staatslehre, Reinbek bei Hamburg 1975, 19 hat die Legitimität des Staates als die „Innenseite der Souveränitätsfrage“ bezeichnet; zum engen Zusammenhang mit der (Volks-)Souveränität vgl. JONAS, Sozialphilosophie, 72, 81 (Fn 37).

54 Gerade weil die christliche Lehre nach der Glaubensspaltung und der ihr folgenden Zeit der konfessionellen Bürgerkriege (s. die Darstellung von ZEEDEN, Ernst Walter, Das Zeitalter der Glaubenskämpfe, 6. A., München 1983) als homogenitätsverbürgende Grundlage der politischen Ordnung entfallen war, stellte das rationale Naturrecht Herrschaft auf eine insofern sittlich entschärfte, rein weltliche, deswegen aber auch: von der immanenten Überzeugungskraft dieser Form der Sittlichkeit nicht mehr profitierende Grundlage. Vgl. allgemein zur Entkoppelung weltlicher Herrschaft von geistlich-religiösen Motiven BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: DERS., Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt/M. 1976, 42—64; DERS., Das Grundrecht der Gewissensfreiheit, ebda., 253—317 (insb. 254 ff); SCHLAICH, Klaus, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, Tübingen 1972, 26 ff; in dieser Trennung von religiösen Glaubensüberzeugungen und praktischer Politik gründet auch die vielgebrauchte Unterscheidung sog. „letzter“ und „vorletzter“ Gründe (ARNDT, Adolf, Humanität — Kulturaufgabe des Politischen (1960), in: DERS., Politische Reden und Schriften, hg. v. EHMKE, Horst/SCHMID, Carlo, Berlin-Bonn/Bad Godesberg 1976, 257—277 (265 ff, 272 f); HENNIS, Legitimität, 22 (Fn 1); v. KROCKOW, Christian Graf, Gewalt für den Frieden?, München-Zürich 1983, 25 ff). Glaubens- und Gewissensangelegenheiten sollen nun nicht länger Herrschaftsgrundlage, sondern Herrschaftsschranke sein.

55 Dazu GRAWERT, Entwicklungslinien, passim (Fn 33); vor allem LUHMANN, Niklas, Rechtssoziologie, Bd. 2, Reinbek bei Hamburg 1972, 251 ff, 256 ff; DERS., Rechtstheorie im interdisziplinären Zusammenhang, in: DERS., Ausdifferenzierung des Rechts, Frankfurt/M. 1981, 191—240 (201 ff); mit Bezug darauf DREIER, Horst, Hans Kelsen und Niklas Luhmann: Positivität des Rechts aus rechtswissenschaftlicher und systemtheoretischer Perspektive, in: Rechtstheorie 1983, 419—458 (427 ff).

unbekannt gewesen ist“,⁵⁶ sondern auch deren Fundierung durch einsehbare und damit prinzipiell kritisierbare Geltungsgründe, die als solche ausgewiesen sein müssen.⁵⁷

3. Der Weg von der rekonstruktiven Annahme eines legitimierenden Urvertrages, der ja nicht ein wirkliches Geschehen beschreiben wollte, sondern Produkt systematisierender Philosophie, „Erkenntnismittel, aber nicht die zu entwerfende Ordnung war“,⁵⁸ zu Verfassung, Verfassungsgebung und damit Verfassungskonsens ist gedanklich kurz, realhistorisch von unterschiedlicher Weite.⁵⁹ Wenn wir in jüngerer Zeit⁶⁰

56 KIELMANSEGG, Peter Graf, Die demokratische Revolution und die Spielräume politischen Handelns, in: Merkur 1982, 1150—1163 (1153).

57 TUGENDHAT, Ernst, Antike und moderne Ethik, in: DERS., Probleme der Ethik, Stuttgart 1984, 33—56 spricht davon, daß sich die Ethik der Moderne (KANT) von der der Antike (ARISTOTELES) vor allem durch die „Radikalisierung der Ausweisungskriterien“ unterscheidet (S. 41).

58 SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, Der Verfassungsbegriff in der deutschen Staatslehre der Aufklärung und des Historismus, Berlin 1967, 58.

59 Zum Zusammenhang zwischen — revolutionärer — Verfassungsgebung und — vormodernen — Herrschaftsverträgen, Wahlkapitulationen etc. (z. B. Magna Charta Libertatum 1215, Tübinger Vertrag 1514, Brandenburger Rezeß 1653) s. NÄF, Werner, Herrschaftsverträge und Lehre vom Herrschaftsvertrag (1949), in: Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung, Bd. 1, hg. v. Heinz RAUSCH, Darmstadt 1980, 212—245; OESTREICH, Gerhard, Vom Herrschaftsvertrag zur Verfassungs-urkunde. Die „Regierungsformen“ des 17. Jahrhunderts als konstitutionelle Instrumente (1977), ebda., 246—277. Diesen im wesentlichen der Grenzregulierung von Herrschaftsbefugnissen zwischen „Fürst“ und „Ständen“ dienenden Abkommen ist aber das Charakteristikum des modernen Verfassungsgedankens: die bewußte, „künstliche“ Herstellung eines gesamtgesellschaftlichen Ordnungszusammenhangs von einem Zentrum aus durchaus fremd (vgl. JELLINEK, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. A., Berlin 1914 (Neudruck 1976), 521; SCHMITT, Carl, Verfassungslehre, 5. A., Berlin 1970, 44 ff; zu den Vorstellungen der Monarchomachen im Ergebnis ebenso TROELTSCH, Soziallehren, 691 f [Fn 51]; GOUGH, Social Contract, 49 ff, 55 ff [Fn 29]). Andererseits läßt sich die moderne Sozialvertragsidee mit dem Verfassungsgedanken auch nicht tendenziell identifizieren: Das Gedankenexperiment der Rekonstruktion der notwendigen Voraussetzungen legitimer Ordnung zwingt nicht unbedingt zur Ausarbeitung ihrer normativen Grundprinzipien in Form einer Verfassungsurkunde (s. auch SCHMITT, Verfassungslehre, 61 f, op. cit.; BUBNER, Rüdiger, Geschichtsprozesse und Handlungsnormen, Frankfurt/M. 1984, 258). Strukturelle Affinitäten sind gleichwohl nicht zu übersehen. Andeutungen über den in seiner Komplexität und Tragweite wohl erst noch zu erarbeitenden Zusammenhang zwischen der Sozialvertragsidee und dem Gedanken der Verfassungsgebung: JELLINEK, Staatslehre, 509, 512 op. cit.; HELLER, Staatslehre, 310 f (Fn 13); VOIGT, Alfred, Einleitung, in: DERS. (Hg.), Herrschaftsvertrag, 7—36 (35) (Fn 29); SCHMIDT-ASSMANN, Verfassungsbegriff, 57 ff (Fn 58); BADURA, Peter, Verfassung und Verfassungsgesetz, in: FS-SCHEUNER, Berlin 1973, 19—39 (25, 32); SCHEUNER, Ulrich, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen 1973, 54 f; KLIPPEL, Politische Freiheit, 154 ff (Fn 49); HEUN, Mehrheitsprinzip, 82 f, 189 (Fn 41).

60 Nach der prekären Verknüpfung demokratischer und dynastischer Legitimitätskonzepte im Konstitutionalismus war bis hin zur Weimarer Republik angesichts der unangefochtenen Dominanz des staatsrechtlichen Positivismus, unumschränkter

die Legitimität staatlicher Herrschaft zunehmend mit der Frage nach einem die Verfassung tragenden Grundkonsens verknüpfen, so zeigt sich darin nicht nur, daß die Lehre vom Gesellschaftsvertrag als der „ideengeschichtliche Schlüssel für das... Problem des Verfassungskonsenses“⁶¹ anzusehen ist, weil der zentralen Idee der Legitimation von Herrschaft aus dem Willen und der Zustimmung der Beherrschten trotz gewisser Vermittlungsformen in der Verfassung ein dokumentierbarer Ort zugewiesen wird; vielmehr hat der Verfassungsgedanke selbst die Idee des Gesellschaftsvertrages übernommen und in eigentümlicher Weise ausgeformt. Meint Verfassung die umgreifende normative Fixierung der politischen Organisation der Gesellschaft in einem — zumeist schriftlich fixierten⁶² — Fundamentalgesetz auf der Grundlage einer erzielten Einigung der an der Verfassungsgebung beteiligten „Organe“,⁶³ so sind beide oben angesprochenen Perspektiven: die faktische Rechtfertigung einer bereits bestehenden wie die normative einer erst noch zu errichtenden Herrschaft miteinander verschmolzen. Zunächst und vor allem ist die Verfassungsgebung — wie im Kern die Sozialvertragslehre, die die bestehende Gesellschaft ja gedanklich auflöst, um sie nach Vernunftprinzipien wieder zusammenzubauen, auch — auf die Begründung einer in statu nascendi befindlichen politischen Ordnung bezogen. Deshalb kommt der Einigung und Einigkeit der verfassungsgebenden Versammlung bzw. des verfassungsgebenden Organs eine ganz herausragende Bedeutung zu. Gerade weil aber diese normative Grundlegung anders als in der Sozialvertragslehre nicht nur gedankliches Konstrukt, sondern konkreter sozialhistorischer Vorgang ist, schält sich stärker ihre Zukunftsausrichtung und -relevanz heraus.⁶⁴ Denn als

staatlicher Souveränität und ungefährdeter nationaler Einheit die immer auch kritische Frage nach der Legitimität des Staates weitgehend stillgestellt, vgl. WÜRTENBERGER, Legitimität staatlicher Herrschaft, 242 ff (Fn 16); DERS., Legitimität, Legalität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3, Stuttgart 1982, 677—740 (735) (Fn 52). Zum vielschichtigen Komplex der Einordnung des Kaiserreichs in eine bestimmte Legitimitätskategorie vgl. HOFMANN, Hasso, Das Problem der cäsaristischen Legitimität im Bismarckreich, in: Der Bonapartismus (= Beiheft der Francia 6), München 1977, 77—101.

61 VORLÄNDER, Hans, Verfassung und Konsens, Berlin 1981, 183.

62 Zur Schriftlichkeit JELLINEK, Staatslehre, 507 f, 511 (Fn 59); HELLER, Staatslehre, 305 ff (Fn 13); zu Verfassung in normativem und sozialem Sinn ebda., 281 ff, 293 ff; zu unterschiedlichen Verfassungsbegriffen auch BADURA, Peter, Verfassung, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. A., Stuttgart-Berlin 1975, Sp. 2708—2725 (insb 2711 ff).

63 Zu den unterschiedlichen Formen der Verfassungsgebung s. STEINER, Udo, Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Berlin 1966, 93 ff; BEYME, Klaus v., Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Tübingen 1968, 7 ff; zum GG vgl. MURSWIECK, Dietrich, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978.

64 Vgl. BADURA, Verfassung und Verfassungsgesetz, 32 ff (Fn 59); SCHEUNER, Ulrich, Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem, in: JAKOBS, Günther

Grundlage des politischen und gesellschaftlichen Prozesses, als Konfliktregelungsmodell, Rahmenordnung und „Entwurf“ für die politische Einheitsbildung⁶⁵ vermag die Verfassung nur zu fungieren, wenn sie Anspruch auf Befolgung und Geltung auch über den Prozeß ihrer Genese hinaus erheben kann.⁶⁶ Der auf sie bezogene und sie tragende Fundamentalkonsens⁶⁷ ist also weder als singuläre noch als statische Größe vorzustellen. Die Verfassung soll ihrer Bestimmung als

(Hg.), Rechtsgeltung und Konsens, Berlin 1976, 33–68 (61 ff.); HOFMANN, Legitimität und Rechtsgeltung, 70 f. (Fn 51); auch SCHMIDT-ASSMANN, Verfassungsbegriff, 58 (Fn 58).

- 65 Schon klassisch KÄGI, Werner, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich o. J. (1945); ferner — jeweils mit gewissen Nuancierungen — SCHEUNER, Ulrich, Verfassung, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 6. A., Bd. 8, Freiburg/Br. 1963, Sp. 117–127 (118); DERS., Konsens und Pluralismus, 36 (Fn 64); HESSE, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 14. A., Heidelberg 1984, 3 ff., 10 ff.; SCHNEIDER, Hans-Peter, Die Verfassung — Aufgabe und Struktur, in: AöR, Beiheft 1, Tübingen 1974, 64–85; BADURA, Verfassung, Sp. 2708 ff. (Fn 62); auch BÄUMLIN, Richard, Staat, Recht und Geschichte, Zürich 1961; jüngster Überblick bei BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung, in: FS-GMÜR, Bielefeld 1983, 7–19.
- 66 Hier findet der Vorschlag Thomas JEFFERSONS, daß jede Generation von neuem über die Verfassung abstimmen sollte, seinen ganz berechtigten Anknüpfungspunkt (Nachweise bei PREUSS, Ulrich K., Politische Verantwortung und Bürgerloyalität, Frankfurt/M. 1984, 25). Nicht zufällig sollen auch die periodischen Versammlungen des souveränen Volkes in ROUSSEAUS Gesellschaftsvertrag immer wieder aufs neue „die Aufrechterhaltung des Gesellschaftsvertrages zum Gegenstand haben“ [ROUSSEAU, Vom Gesellschaftsvertrag, III 18 (S. 356) (Fn 15)]; zur Möglichkeit der Revision der Verfassung auch SIEYES, Emmanuel Joseph, Was ist der dritte Stand?, in: DERS., Politische Schriften 1788–1790, 2. A., München-Wien 1981, 117–196 (172); neben dem die derzeitige Veränderung der Verfassung zulassenden Art 28 Satz 1 bleibt auch in Art 28 Satz 2 der Jakobinischen Deklaration vom 24. Juni 1793 eben dieser Gedanke beständiger Erneuerung der konsensuellen Grundlage in etwas modifizierter Form wachgehalten, wenn es dort heißt: „Eine Generation kann ihren Gesetzen nicht die zukünftigen Generationen unterwerfen.“ (zitiert nach: FRANZ, Günther, Staatsverfassungen, 3. A., Darmstadt 1975, 379). Unantastbar bleiben aber wegen ihres schlechthin konstitutiven Charakters für alle denkbaren Verfassungen die zentralen Prinzipien der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789: Denn die Rechte der Menschen sind dieser „Déclaration“ (nicht: „petition“ oder „constitution“) zufolge „unverjährbar“. Man wollte eben „Sätze aufstellen, die für alle Zeiten und Länder Geltung hätten“ (KOCH, Gottfried, Beiträge zur Geschichte der Politischen Ideen und der Regierungspraxis, Zweiter Teil: Demokratie und Konstitution (1750–1791), Berlin 1896, 227).
- 67 Konsens meint hier zunächst nur die aktuelle Zustimmungsbefähigung, ohne welche der normative Anspruch der Verfassung leerliefe, nicht die Überhöhung des Konsensinhaltes zur Rechtsquelle (dagegen zu Recht BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Methoden der Verfassungsinterpretation — Bestandsaufnahme und Kritik, in: NJW 1976, 2089–2099 [2098]). Der eigentliche verfassungstheoretische Streitpunkt liegt darin, ob der vom Grundgesetz reklamierte „Minimalkonsens“ (ELLWEIN, Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. A., Opladen 1973, 104) eher als Verfahrens- oder als materialer Konsens zu qualifizieren ist (vgl. die Stellungnahmen von: DENNINGER, Erhard [1308 f., 1326], BENDA, Ernst [1338 ff.] und

dauerhaftem Instrument der Einigung gemäß nicht nur der Konstitution im Sinne der Besiegelung eines großen historischen, aber letztlich doch punktuellen Augenblicks dienen, sondern als institutionalisierte Form des Urkonsenses auch und zugleich Programm und Leitlinie für die Zukunft sein. Voraussetzung dafür ist aber, daß den Folgegenerationen⁶⁸ durch Offenhaltung politischer Handlungsspielräume die Möglichkeit der Selbstbestimmung auf Grundlage der Verfassung nicht durch allzu detaillistische Vorgaben durch die Verfassung entzogen wird. Weil die Verfassung auf beständige Realisierung, Ausschöpfung und Erfüllung, also auf „Annahme“ angelegt ist,⁶⁹ muß sie gleichsam im Gegenzug „in die Zeit hinein offen“ bleiben.⁷⁰ Stabilität im Sinne einer dauerhaften und funktionsfähigen Orientierungsgröße kann die Verfassung nur durch Wandel, durch ihre immer wieder zu erneuernde, dynamisch sich verändernde Akzeptanz als Grundordnung mit berechtigtem Verpflichtungsanspruch bewahren.⁷¹ Allein unter dieser Bedingung firmiert sie als entscheidende normative Identitäts- und Integrationsgröße, in der sich der Grundkonsens manifestiert.⁷²

MAIHOFFER, Werner, [1393 ff.], in: Handbuch des Verfassungsrechts, hg. v. BENDA/MAIHOFFER/VOGEL, Berlin-New York 1983; zum schwierigen Status dieses Konsensbegriffs s. auch LADEUR, Karl-Heinz, Konsensstrategien statt Verfassungsinterpretation?, in: Der Staat 1982, 391–412). PERELS, Joachim, Die Grenzmarken der Verfassung, in: KJ 1977, 375–394 (387) hebt treffend hervor, daß die Funktion der Materialisierung der Verfassung durch Art 79 Abs 3 GG in der Absicherung der ihrerseits nicht weiter gebundenen politischen Auseinandersetzung besteht (bemerkenswert auch die Äußerung des damaligen Bundeskanzlers SCHMIDT: „Die Bejahung der demokratischen Verfassung bedeutet geradezu den prinzipiellen Verzicht auf Totalkonsens.“, in: GORSCHENEK, Günter (Hg.), Grundwerte in Staat und Gesellschaft, 3. A., München 1978, 16); zu den sozialen und politischen Voraussetzungen eines (Grund-)Konsens s. HEUN, Mehrheitsprinzip, 176 ff. (Fn 41).

68 Zu den „Nachgeborenen“ im Verhältnis zum legitimitätsstiftenden Urakt vgl. BERGER, Peter L./LUCKMANN, Thomas, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, Frankfurt/M. 1980, 99 f.

69 Vgl. nur BADURA, Verfassung und Verfassungsgesetz, 35 (Fn 59); HOFMANN, Legitimität und Rechtsgeltung, 73, 77 (Fn 51).

70 So die bekannte Formulierung von BÄUMLIN, Staat, Recht und Geschichte, 15 (Fn 65); ähnlich bereits MARTI, Hans, Urbild und Verfassung, Bern-Stuttgart 1958, 9, 81 ff.; s. ferner HESSE, Verfassungsrecht, 12, 15 ff. (Fn 65); grundsätzlich HÄBERLE, Peter, Zeit und Verfassung, in: ZfP 1974, 111–137; zum eng damit zusammenhängenden Thema vom Bedeutungswandel von Verfassungsbestimmungen, also dem Problemkreis der „living constitution“ vgl. aus jüngerer Zeit BRYDE, Brun-Otto, Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982, insb. 254 ff., 356 ff.; s. ferner ZEIDLER, Karl, Sondervotum zum Urteil des BVerfG vom 16. 2. 1983, in: NJW 1983, 742 ff. Schon von hier aus verbietet sich im übrigen die Annahme, die Verfassung stelle so etwas wie ein in sich stabiles und unveränderliches Wertgerüst dar.

71 So SCHEUNER, Konsens und Pluralismus, 57 (Fn 64); s. auch PODLECH, Adalbert, Wertentscheidungen und Konsens, ebda., 9–28 (24: „Unsere freiheitliche demokratische Grundordnung des Jahres 1975 ist nicht mehr die des Jahres 1949.“); SCHNEIDER, Verfassung, 76 (Fn 65): „Dauer durch Elastizität“; ferner STEINBERG, Rudolf, Verfassungspolitik und offene Verfassung, in: JZ 1980, 385–392 (387 ff.).

72 Vgl. BADURA, Verfassung und Verfassungsgesetz, 24, 35 (Fn 59); SCHEUNER, Konsens

Das wichtigste aber: Gerade weil die Verfassung auf dauerhafte Erfüllung, Ausfüllung und damit notwendigerweise Weiterentwicklung angelegt ist, ohne welche die offerierten Handlungsoptionen gleichsam an der Wirklichkeit vorbeiliefen, so daß die notwendige „Sinnkorrelativität von Verfassungsrecht und Verfassungsgebrauch“⁷³ ausbliebe, wird mit der Figur des Verfassungskonsenses der theoretisch-logisch unvermeidliche hiatus zwischen normativem und soziologischem Legitimitätsansatz praktisch überbrückt. Damit wird zwar nicht das im Dualismus von Sein und Sollen wurzelnde Prinzip angefochten, daß ein die gesellschaftliche Ordnung tragender faktischer Konsens nicht zugleich deren ethisch-moralische Berechtigung in objektiv-verbindlicher Weise mitgarantieren kann,⁷⁴ sondern lediglich zum Ausdruck gebracht, daß ohne einen grundsätzlichen, wirksamen Konsens der dauerhafte Bestand einer jeden, auch einer sittlich gerechtfertigten Ordnung gefährdet ist.⁷⁵ Das Problem, wie ohne naturrechtliche Grundannahmen Maßstäbe ‚richtigen‘ Rechts aufzufinden sind, läßt sich auch auf diesem Wege keiner vollends befriedigenden Lösung zuführen⁷⁶ — doch stellt die Annahme einer Verknüpfung der ethisch-normativen und der faktisch-empirischen Dimension im Konsensbegriff⁷⁷ einen pragmatischen Mittelweg dar, der

und Pluralismus, 62 (Fn 64); SCHNEIDER, Hans-Peter, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Frankfurt/M. 1974, 100, 115, 167, 375; ISENSEE, Josef, Verfassungsgarantie ethischer Grundwerte und gesellschaftlicher Konsens, in: NJW 1977, 545—551 (546f); VORLÄNDER, Verfassung und Konsens, 31, 350 m. Anm. 335 (Fn 61).

73 GÖLDNER, Detlef, Integration und Pluralismus im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1977, 3.

74 HENNIS, Legitimität, 12 (Fn 1): „Selbst wenn sich neunundneunzig von Hundert die Rechtmäßigkeit des Regimes psychisch zu eigen gemacht haben, der eine Gerechte weiß es besser“; insb. HELLER, Staatslehre, 254 (Fn 13) hat scharf zwischen der ideellen Rechtfertigung des Staates durch sittliche Rechtsgrundsätze und der sozialen Legitimierung durch die rechtssichernde Autorität unterschieden, ohne die höheren Prinzipien näher zu begründen; vielmehr heißt es an der angegebenen Stelle: „Daß es aber solche Rechtsgrundsätze gibt, welche die rechtfertigende Grundlage des Staates und seines positiven Rechts bilden, muß für eine wirklichkeitswissenschaftliche Staatslehre als ausgemacht gelten.“; der Versuch, von hier aus „Brückenprinzipien“ zu etablieren, die die normative und die faktische Ebene in mehr als nur pragmatischer Hinsicht überspringen sollen (in diese Richtung SCHLUCHTER, Wolfgang, Die Entwicklung des okzidentalen Rationalismus, Tübingen 1979, 154 ff, insb. 162, 168), scheint aber nicht tragfähig (vgl. HABERMAS, Jürgen, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 1, Frankfurt/M. 1981, 361).

75 HESSE, Verfassungsrecht, 10, 15 (Fn 65).

76 Das wird — wohl entgegen den eigenen Intentionen — deutlich bei HESSE, Konrad, Das Grundgesetz in der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland; Aufgabe und Funktion der Verfassung, in: Handbuch, 3—27 (16 f) (Fn 67); Vgl. auch HOFMANN, Legitimität und Rechtsgeltung, 33 f, 62 (Fn 51); KIELMANSEGG, Legitimität, 381 (Fn 2).

77 Reinhold ZIPPELIUS hat wiederholt auf die Annäherung des faktischen und des normativen Elements im Begriff des Konsenses aufmerksam gemacht (vgl. DERS., Das Wesen des Rechts, 4. A., München 1978, 74, 124 f; DERS., Legitimation im

den Tatbestand der Zustimmung als empirisches Phänomen zumindest als *conditio sine qua non* der Legitimität des modernen Verfassungsstaates theoretisch aufnimmt. Faktischer Konsens wird damit zur unverzichtbaren Voraussetzung echter, im Sinne von gelingender, weil wirklichkeitsmächtiger Legitimation.⁷⁸ Demgemäß muß die Verfassung „die politische Herrschaft mit den sozialen Normen und Sinnbedingungen des individuellen Daseins verbinden“.⁷⁹

Andererseits setzt das Grundgesetz in Art 79 Abs 3 für einen Grundbestand an materialen Prinzipien einen Konsens schlicht voraus, entzieht diesen Teil dem demokratischen Entscheidungsprozeß und der Disposition wechselnder Majoritäten, stellt ihn als nichtkontroversen

demokratischen Verfassungsstaat, in: Legitimation des modernen Staates, 84—94 (Fn 28); den gleichen Aspekt akzentuiert VORLÄNDER, Verfassung und Konsens, 303 ff (Fn 61); ebenso SCHMIDT, Reiner, Lebensgefühl und Legitimation, in: JZ 1983, 725—731 (726). — Daß man dieses bleibende theoretische Problem praktisch stillstellen kann, dürfte vor allem daran liegen, daß an der Verbindlichkeit grundlegender Rechtsprinzipien wie der Volkssouveränität, der Gewährleistung der Grund- und Menschenrechte etc. in dem für uns entscheidenden politischen Kulturkreis keine ernsthaften Zweifel bestehen: das entschärft die Frage, ohne sie befriedigend zu beantworten. Will man dem bleibenden theoretischen Dilemma entrinnen, kommt man um naturrechtliche Präsuppositionen nicht herum — es sei denn, man begnügt sich mit einer auf die pragmatische Tragfähigkeit und Wirksamkeit der Verfassung sich stützenden Vermutung ihrer Vernünftigkeit und ersetzt ihre theoretisch nicht einwandfrei herzuleitende objektive Normativität durch die Vermutung ihrer praktischen Rationalität (so HOFMANN, Legitimität und Rechtsgeltung, 72 ff [Fn 51]; s. ferner ISENSEE, Josef, Regierbarkeit in einer parlamentarischen Demokratie, in: Ein Cappenberger Gespräch, Köln 1979, 15—47 [32 ff]).

78 Daß damit nicht permanent aktuell erlebte, gar im Erlebens- und Handlungsbereich zum Ausdruck gebrachte Zustimmung und/oder Akklamation gemeint ist, dürfte sich von selbst verstehen. Unter den hochkomplexen Bedingungen moderner Gesellschaften kann Zustimmung kaum mehr als die begründete Vermutung der Unterstellbarkeit von Konsens meinen (demgemäß sieht LUHMANN, Niklas, Rechtssoziologie, Bd. 1, Reinbek bei Hamburg 1972, 64 ff, 95 ff in der „Institutionalisierung“ die notwendige Unterstellung von Konsens zum Ausdruck gebracht; seine Kritik am Konsensbegriff ist zutreffend, sofern damit daran erinnert wird, daß nicht jede geltende Rechtsnorm von der aktuellen Zustimmung der Normunterworfenen abhängt; andererseits faßt LUHMANN den Konsensbegriff in einer an die individuelle Anerkennungstheorie erinnernden Weise derart eng, daß der Gedanke der Notwendigkeit einer Art von „generellem Systemvertrauen“, als welchen man den Verfassungskonsens auch bezeichnen könnte, untergehen muß). — Ausgeschaltet ist mit der Verknüpfung normativer und faktischer Momente im Verfassungskonsensbegriff zweierlei: zum einen die Realisierung einer „idealen“ Ordnung gegen den Willen der Mehrheit, zum anderen die Etablierung einer sich auf die Mehrheit stützenden, aber gegen tragende Verfassungsprinzipien verstoßenden Ordnung.

79 BADURA, Verfassung und Verfassungsgesetz, 21 (Fn 59); vgl. auch VORLÄNDER, Verfassung und Konsens, 31 (Fn 61). — Für die Verfassung als Sollensordnung gilt mithin nichts anderes als für alle Rechtsnormen: daß sie zu ihrer normativen Geltung der sozialen Wirksamkeit bedürfen; vgl. dazu Kelsen, Hans, Reine Rechtslehre, 2. A., Wien 1960, 215 ff; in nur vermeintlichem Gegensatz zu Kelsen steht HELLER, Staatslehre, 284 ff (Fn 13); s. auch SCHREIBER, Rupert, Die Geltung von Rechtsnormen, Berlin-Heidelberg-New York 1966, 68 ff.

Sektor — normativ — außer Streit. Darin, daß der austragbare Bestand an Konflikten unterhalb der damit bezeichneten Schwelle angesiedelt wird, manifestiert sich in rechtlicher Überhöhung die Notwendigkeit einer — jeder politischen Mehrheitsbildung notwendigerweise vorangehenden, weil deren Voraussetzung bildenden — grundlegenden Einigung, die allein dem Majoritätsprinzip mit der Unterwerfung der unterlegenen Minderheit unter den Mehrheitswillen eine stabile Grundlage geben kann.⁸⁰

Weil der Grundkonsens aber Bedingung rationaler, vor allem: gewaltfreier Konfliktaustragung ist und insoweit ein Substitut für die in der pluralen Gesellschaft nicht länger existente substantielle Homogenität bildet, erstreckt er sich mit Ausnahme der genannten ‚konstitutionellen‘ Elemente nicht auf einen Set präfixierter, zudem auf beständige Realisierung drängender Werte, schon gar nicht auf eine geschlossene Wertordnung,⁸¹ sondern vor allem auf die Garantie der verfahrensmäßigen, formalen Aspekte des prinzipiell offenen demokratischen Prozesses.⁸² Das Grundgesetz als „Spannungsprogramm“⁸³ repräsentiert insoweit einen prozeduralen Legitimitätstypus,⁸⁴ der allgemeinverbind-

liche Entscheidungen an Verfahren diskursiver Willensbildung bindet. Von der Verfassung als einem „Orientierungsdatum des Freiheitsgebrauchs“⁸⁵ kann deswegen nur in einem sehr speziellen Sinn gesprochen werden. Gemeint ist damit allein: Die Verfassung fungiert als Rahmen *von* und als Forum *für* die politischen Prozesse der Willensbildung, ermöglicht also bis auf die präfixierten konstitutionellen Elemente den ungehinderten Austausch inhaltlich nicht restringierter Positionen und Anschauungen mit dem Ziel, zum inneren Frieden nicht durch manipulative oder manifeste Unterdrückung von Konflikten und Divergenzen, sondern durch deren offene Austragung zu gelangen.

Als Entwurf der Ordnung des politischen Prozesses bleibt die Verfassung nicht abstraktes Modell — sie befindet sich vielmehr in spannungsreicher Abhängigkeit von der politischen Realität, für die sie wiederum Richtlinie und Leitmotiv, „Anregung und Schranke“⁸⁶ ist.

Es ergibt sich: Die Legitimität des demokratischen Verfassungsstaates beruht auf Konsens, der in der Verfassung niedergelegt ist und auf die er sich beständig erneuert beziehen muß. Weil dieser Staat vielleicht mehr als jede andere Ordnung der aktiven Zustimmung, der ‚Ambiance‘, der sozialen Fundierung bedarf,⁸⁷ hängt seine Legitimation in wesentlichem Maße von der Ausfüllung der vorbezeichneten Handlungsspielräume, der Ausnutzung der Beteiligungsmöglichkeiten, der Inanspruchnahme der verbürgten Freiheitsgarantien ab. Jedoch können und dürfen diese Möglichkeiten politischer Beteiligung und Mitwirkung, vor allem die Wahrnehmung der Kommunikationsgrundrechte, nicht in Pflichten umgestaltet noch sonst als Mittel zur Erzeugung von Folgebereitschaft und Staatsbejahung eingesetzt werden. Die Anverwandlung der leitenden Verfassungsprinzipien, ihr Einbau in den eigenen Handlungsvollzug bedarf unbedingt der Freiwilligkeit.⁸⁸ Zwar stützt sich

auch BALLESTREM, Vertragstheoretische Aspekte, 3 (Fn 29). Die Betonung des Verfahrensaspekts soll hervorheben, daß im Unterschied zu früheren Epochen nicht länger ein invariantes materiales Prinzip die Anerkennungswürdigkeit der Ordnung verbürgt, sondern nun die Idee der Rückführbarkeit der geltenden, allgemeinverbindlichen Basisnormen auf den Konsens (dessen Wegfall die Legitimitätsgrundlagen erschüttert) und die Zustimmung aller zentral wird. Prozeduralität bedeutet nicht die Abstufung des Grundgesetzes zu einer bloßen Geschäfts- und Verfahrensordnung für laufende Gesetzesproduktion.

⁸⁵ VORLÄNDER, Verfassung und Konsens, 149 (Fn 61).

⁸⁶ SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht, 195 (Fn 1).

⁸⁷ Vgl. SCHINDLER, Dietrich, Verfassungsrecht und soziale Struktur, 2. A., Zürich 1944, 92 ff.; HELLER, Staatslehre, 284 (Fn 13) prägt die schöne Wendung vom „nicht normierten Unterbau der Staatsverfassung“; s. auch HESSE, Verfassungsrecht, 16 ff (Fn 65).

⁸⁸ Auch aus diesem Grunde — und nicht nur wegen des Elternrechts — ist die Festlegung staatlicher Erziehungsziele eine höchst sensibel zu handhabende Angelegenheit: vgl. EVERS, Hans-Ulrich, Die Befugnis des Staates zur Festlegung von Erziehungszielen in der pluralistischen Gesellschaft, Berlin 1979, 101 ff, 110 ff; ferner OSSENBÜHL, Fritz, Das elterliche Erziehungsrecht im Sinne des Grundgesetzes, Berlin 1981, 103 ff, 142 ff;

⁸⁰ Vgl. LEIBHOLZ, Gerhard, Zum Begriff und Wesen der Demokratie, in: DERS., Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1974, 142—155 (150 ff); ARNDT, Humanität, 264 (Fn 54); SCHEUNER, Mehrheitsprinzip, 54 (Fn 59); DERS., Konsens und Pluralismus, 64 (Fn 64); PERELS, Grenzmarken der Verfassung, 387 (Fn 67); zum Zusammenhang von Verfassung, Konsens und Mehrheitsregel s. auch BVerfGE 5, 85 (195 ff).

⁸¹ Mit Recht kritisch zu entsprechenden Ansätzen des Bundesverfassungsgerichts: GOERLICH, Helmut, Wertordnung und Grundgesetz, Baden-Baden 1973; HESSE, Verfassungsrecht, 120 ff (Fn 65); BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: DERS., Staat, Gesellschaft, Freiheit, 221—252 (232 ff); DENNINGER, Erhard, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, in: VVDStRL 37 (1979), 7—51 (11 ff); zuletzt prägnant GÖLDNER, Detlef, Grundrechte und Grundwerte, in: FS-BACHOF, München 1984, 21—27 (23 ff); zur „Ethisierung“ oder „Substantialisierung“ der Verfassung theoretisch sehr tiefgreifend PREUSS, Ulrich K., Politisches Ethos und Verfassung, in: BRÜGGEMANN, Heinz (Hg.), Über den Mangel an politischer Kultur in Deutschland, Berlin 1978, 26—49; DERS., Zur Aufrüstung der Normalität, in: Kursbuch 56 (1979), 15—37; DERS., Die Internalisierung des Subjekts, Frankfurt/M. 1979.

⁸² Vgl. DENNINGER, Erhard, Staatsrecht I, Reinbek bei Hamburg 1973, 55 ff; DERS., Demokratieprinzip und Verfassung — eine Problemskizze in demokratischer Absicht, in: Sozialwissenschaften im Studium des Rechts, Bd. 2, München 1977, 33—46 (42 ff); SCHNEIDER, Verfassung, passim (Fn 65). Nur wenn die Inhalte variabel gehalten werden, kann es trotz offensichtlicher Wert- und Interessenpluralität zur Integration kommen (vgl. STOLLEIS, Michael, Gemeinwohl und Minimalkonsens, in: aus politik und zeitgeschichte, B3/1978, 37—45 [40, 41, 44]). Schon wegen des Toleranzgedankens schließt die Konsensidee keineswegs aus, daß der offene Dissens bis zu einem gewissen Grad ertragen werden muß: vgl. LENDI, Martin, Konsens — Fähigkeit zum Dissens, in: Recht als Prozeß und Gefüge, in: FS-HUBER, Bern 1981, 487—500.

⁸³ GÖLDNER, Integration und Pluralismus, 83 (Fn 73).

⁸⁴ Diese Charakterisierung verwendet — im Anschluß an Carl Joachim FRIEDRICH — HABERMAS, Legitimationsprobleme im modernen Staat, 278, 302 Anm. 32 (Fn 14); s.

die demokratische Verfassung wie jedes Legalsystem auf angebbare gesellschaftliche, politische, sozialökonomische und wohl auch sozialpsychologische Voraussetzungen⁸⁹ — doch als freiheitliche Ordnung hängt sie von Ressourcen ab, die nicht zu ihrer Disposition stehen. Sie darf über die systembildenden Ressourcen nicht verfügen, weil der staatliche Zugriff auf den Inhalt des Freiheitsgebrauchs oder der Einsatz sanktionsbewehrter rechtlicher Mittel zur Kreation einer Staatsbürgerethik einer Selbstdestruktion gleichkäme.⁹⁰ Zugleich kann aus strukturellen Gründen Legitimität nicht beliebig produziert werden, weil es eben keine „administrative Erzeugung von Sinn“⁹¹ gibt. Genau diesen — beide Aspekte umfassenden — Umstand benennt der vielzitierte Satz, daß die freiheitliche Demokratie von Voraussetzungen lebe, die sie nicht zu erzwingen vermag.⁹² Schon hieraus erhellt, daß ihre voraussetzungsvollen Regeln keine umstandslose, stabile ‚Selbstlegitimation‘ des Systems garantieren,⁹³ sondern höchst prekäre Ansprüche formulieren, über

deren Einlösungs- und Erfüllungsvoraussetzungen nicht voluntaristisch verfügt werden kann.

Diese scheinbare Schwäche rührt nun nicht allein daher, daß die politische Einheitsbildung auf vorrechtliche Bestände angewiesen ist.⁹⁴ Hinzu kommt, daß der Verfassungsstaat über die Zurverfügungstellung der demokratiekomplementären Individualrechte und damit der Schaffung der Voraussetzungen „politischer Vergesellschaftung“⁹⁵ hinaus auch und zugleich die freiheitssichernden Errungenschaften des klassischen, formellen, primär auf Staatsabwehr gerichteten Rechtsstaates festhält. Es gibt nicht nur eine Freiheit zum politischen Entscheidungsprozeß, sondern auch eine Freiheit *ihm gegenüber*, also den Anspruch, vom Staat „in Ruhe gelassen“⁹⁶ zu werden. Dieser — wenn man so will: — liberal-rechtsstaatliche Freiheitsbegriff meint immer auch Freiheit zum Freiheitsnichtgebrauch, Freiheit zu Beliebigem, Freiheit, die sich zu den Voraussetzungen und Bestandserfordernissen des politischen Gemeinwesens indifferent verhält.⁹⁷ Seinen Kern und seine

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Elternrecht — Recht des Kindes — Recht des Staates, in: Essener Gespräche 1980, 54 ff, 74 ff; HÄBERLE, Peter, Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele, in: FS-HUBER, 211—239 (insb. 220 ff) (Fn 82).

- 89 Vgl. BADURA, Verfassung und Verfassungsgesetz, 27 (Fn 59); HOFMANN, Legitimität und Rechtsgeltung, 69 f (Fn 51); deutlich PETERS, Hans, Die Problematik der deutschen Demokratie, Zürich 1948, 69: Demokratie „muß mehr als jede andere Staatsform... in den Willen der Bürger aufgenommen werden und gelangt damit in den Bereich ethischer Forderungen und Wertmaßstäbe.“ Zur Bedeutung des Lebensgefühls aus soziologischer Sicht: TENBRUCK, Friedrich H., Alltagsnormen und Lebensgefühle in der Bundesrepublik, in: Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — eine Bilanz, hg. v. LÖWENTHAL, Richard/SCHWARZ, Hans-Peter, Stuttgart 1974, 289—310. Nicht nur die politische Kultur im engeren Sinne, auch das „allgemeine“ Lebensgefühl gewinnt wegen des angesprochenen Zusammenhanges zwischen Legitimität und Konsens unmittelbare verfassungsrechtliche Relevanz (dazu SCHMIDT, Lebensgefühl und Legitimation, passim [Fn 77]).
- 90 BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Der Staat als sittlicher Staat, Pforzheim 1978, 12, 16, 20.
- 91 HABERMAS, Jürgen, Was heißt heute Krise? Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, in: Zur Rekonstruktion, 304—328 (318) (Fn 14); DERS., Können komplexe Gesellschaften eine vernünftige Identität ausbilden?, ebd., 92—126 (120); DERS., Legitimation des modernen Staates, 272 f, 288 f (Fn 14).
- 92 So wohl zuerst BÖCKENFÖRDE, Entstehung des Staates, 60 (Fn 54); s. DERS., Staat als sittlicher Staat, 25, 36 f (Fn 90) (schon SCHINDLER, Verfassungsrecht, 145 (Fn 87) hatte allerdings bemerkt: „Die autokratischen Staatsformen bieten dem Volk Halt von außen, die Demokratie verlegt die haltgebenden Momente in die Psyche des Einzelnen.“); das BÖCKENFÖRDE-Wort ist in vielfältiger Weise und ganz überwiegend zustimmend aufgenommen worden: vgl. DENNINGER, Verfassungstreue, 24 (Fn 81); KLEIN, Hans H., ebd., 106; DENNINGER, Handbuch, 1327 (Fn 67); EVERS, Befugnis des Staates, 110 (Fn 88); ISENSEE, Verfassungsgarantie, 550 (Fn 72); DERS., Die verdrängten Grundpflichten des Bürgers, in: DÖV 1982, 609—618 (615); ferner LÜBBE, Hermann, Staat und Zivilreligion. Ein Aspekt politischer Legitimität, in: Legitimation des modernen Staates, 40—64 (57 f) (Fn 28); jüngst WYDUCKEL, Dieter, Ius Publicum, Berlin 1984, 327.
- 93 Den Terminus der „Selbstlegitimation“ des politischen Systems hat wiederholt Niklas LUHMANN gebraucht. Bereits dies weist darauf hin, daß LUHMANN an diejenigen

Aspekte des WEBERSchen Legitimitätskonzeptes anknüpft, welche Legitimität von einer inhaltlich ausgewiesenen, materialen Wahrheitsgröße weitgehend abkoppeln (während HABERMAS gerade dort einhakt, wo WEBER Materialisierungstendenzen zeigt: beim Begriff des Einverständnishandelns und der Wertrationalität, vgl. RODENSTEIN, Bürgerinitiativen, 31 [Fn 22]). Eine Reihe von scharf zugespitzten Formulierungen LUHMANNs deutet auf eine von allen inhaltlichen Überzeugungen der Gesellschaftsmitglieder vollständig losgelöste, von deren Wertanschauungen unabhängige Konzeption hin (vgl. LUHMANN, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt/M. 1983, 32 ff; DERS., Rechtssoziologie 2, 259 ff [Fn 55]). Doch stellt sich natürlich auch für ihn die Legitimationsbeschaffung des Staates nicht als problemloser Automatismus mit einer gewissermaßen garantierten Selbstversorgung der Ressource Legitimität, sondern erheblich differenzierter dar. Mit seiner These von Legitimität als dem Ergebnis eines Lernprozesses, wobei die Lernbereitschaft durch die symbolisch-generalisierende Wirksamkeit physischer Gewalt einerseits, die Beteiligung an Verfahren andererseits sichergestellt wird, erklärt LUHMANN zunächst einmal nur, warum in modernen Gesellschaften einer ungeheuren Vielzahl hoheitlicher Entscheidungen von der ganz überwiegenden Mehrheit der Gesellschaftsmitglieder Folge geleistet wird. Warum diesen Verfahren wiederum „vertraut“ wird und deren Ergebnisse als verpflichtend akzeptiert werden, bleibt ausgeblendet. Gerade dies wird aber entscheidend: denn Verfahren können nicht immer wieder ihrerseits auf Verfahren verweisen; sie beziehen sich letztlich auf „Sinnwelten“ (GÖRLITZ, Axel, Zeitschriftenschau, in: ZRP 1984, 23) wie Demokratie und Pluralismus. Fallen diese fort, verliert die Produktion legitimer Entscheidungen auch im Sinne LUHMANNs ihre Grundlage.

- 94 Weil das Recht eben nicht die Grundlagen seiner eigenen Geltung regeln kann (vgl. ISENSEE, Regierbarkeit, 32 [Fn 77]; auch FULLER, Lon L., American Legal Philosophy at Mid-Century, in: Journal of Legal Education 6 [1954], 457—485 [468]).
- 95 So BADURA, Verfassung und Verfassungsgesetz, 21 (s. auch 28, 38) (Fn 59); DERS., Verfassung, Sp. 2724 (Fn 62); DERS., Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, in: DVBl 1982, 861—872 (861).
- 96 BVerfGE 27, 1 (6); vgl. BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: DERS., Staat, Gesellschaft, Freiheit, 185—221 (199) (Fn 54).
- 97 Zu diesem negatorischen Aspekt vgl. u. a. SCHMITT, Verfassungslehre, 200 ff (Fn 59);

bleibende Berechtigung findet dieser negativ ausgrenzende, sich ganz auf Abwehr- und Schutzrechte gegen den Staat konzentrierende bürgerlich-rechtsstaatliche Verfassungsbegriff in der Sicherung einer apolitischen Individualsphäre. Insofern ist der Rechtsstaat treffend eine „Staatsform der Distanz“⁹⁸ genannt worden. Demgegenüber akzentuiert der demokratisch-sozialstaatliche Verfassungsbegriff gerade die Notwendigkeit der Selbstorganisation der Gesellschaft und damit der Partizipation an der Setzung verbindlicher Rechtsregeln wie aktiver Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten überhaupt.⁹⁹ Demokratische Staatlichkeit zielt nicht auf Distanz, sondern auf Nähe, Integration, Diskurs. Zweifelsohne stellt der Typus des demokratischen Rechtsstaates den historisch bedeutendsten Versuch dar, die beiden hier idealtypisch kontrastierend herausgearbeiteten Momente miteinander zu verschränken. Mit dem Hinweis auf die Inkongruenz, die zwischen dem Modell der bürgerlich-rechtsstaatlichen und dem der demokratisch-sozialstaatlichen Verfassung besteht, soll auch nicht das zurecht kritisierte „Schisma zwischen dem repräsentativ-demokratischen und dem justiziell-rechtsstaatlichen Moment der Verfassung“¹⁰⁰ verabsolutiert werden.

KLEIN, Hans H., Die Grundrechte im demokratischen Staat, Stuttgart u. a. 1974, passim; GRABITZ, Eberhard, Freiheit und Verfassungsrecht, Tübingen 1976, 3 ff; (speziell unter grundrechtsdogmatischem Aspekt) SCHWABE, Jürgen, Probleme der Grundrechtsdogmatik, Darmstadt 1977, 11 ff; HERZOG, Roman, in: MAUNZ/DÜRIG, Komm. z. GG, Rdnr. 40, 63 zu Art 5 I, II; MANTL, Wolfgang, Demokratie, in: Katholisches Soziallexikon, 2. A., Innsbruck u. a. 1980, Sp. 398—420 (415); ISENSEE, Grundpflichten, 615 (Fn 92) spricht pointiert vom „Primat des status negativus“; gegen die Tendenz, Freiheit sogleich immer auch als „pflichtige“ Bindung zu verstehen, ferner PREUSS, Internalisierung, insb. 261 ff (Fn 81); LADEUR, Konsensstrategie, 399 ff (Fn 67).

98 KLOEPFER, Michael, Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: VVDStRL 40 (1982), 63—98 (65).

99 Es ist kein Zufall, daß SMEND, Rudolf, Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht (1933), in: DERS., Abhandlungen, 309—325 (322 ff) (Fn 1) in der krisenhaft zugespitzten Situation des Januar 1933 diesen Umstand der Beteiligung am Staat so sehr betont hat.

100 DENNINGER, Staatsrecht 1, 117 (Fn 82). Nicht verkannt wird damit insb. die im Grunde fatale deutsche Tradition der Zerschlagung des eigentlich nur gemeinsam zu denkenden Begriffs der Freiheit in eine politische und eine bürgerliche Seite, die den Freiraum des einzelnen nicht als Grundlage und Ausgangspunkt für das politische Gemeinwesen begreift, sondern als staatsfernen Privatbezirk reklamiert (vgl. MAIER, Hans, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungsrechtslehre, 2. A., München 1980, 287: „... man könne die eine, nämlich die Freiheit vom Staat besitzen, ohne die andere, nämlich den freien Staat, zu haben oder auch nur zu wollen — das ist die ausdrückliche These...“ s. auch 291; ferner SCHEUNER, Ulrich, Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts, in: BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang unter Mitarbeit von Rainer WAHL [Hg.], Moderne deutsche Verfassungsgeschichte [1815—1914], 2. veränd. A., Königstein/Ts. 1981, 319—345; [324 ff]; KRIELE, Staatslehre, 335 ff [Fn 53]). Das Gegenbeispiel zu dieser unpolitischen Dissoziation von privater und politischer Freiheit bildet die von Abgeordneten der Deutschen Nationalversammlung 1919 vertretene Auffassung, Grundrechte seien in die Reichsverfassung nicht aufzunehmen,

Doch grundsätzlich ist auf der Unterscheidung und der Unterscheidbarkeit beider Prinzipien zu insistieren.¹⁰¹ Dies vor allem deshalb, weil allein die Beachtung der Differenz es ermöglicht, den Freiheitsgewinn, der durch die demokratische Organisation des nur formellen Rechtsstaates (der die schon vordem negatorische Freiheit in der bürgerlichen Sphäre hatte garantieren können), also durch die „Erweiterung des bürgerlich-liberalen Verfassungsstaates um die Dimension des Sozialstaates und demokratischer Teilhaberechte“¹⁰² erzielt ist, angemessen zu würdigen.¹⁰³

weil sie durch die Demokratisierung der Staatsgewalt ihr notwendiges Gegenüber verloren hätten: Grundrechte seien nur im Obrigkeitsstaat vonnöten und entbehrten nun der Grundlage (vgl. KLEINHEYER, Gerd, Grundrechte, in: Geschichtliche Grundbegriffe, 1047—1082 [1081] [Fn 52]). Weil dieser zutiefst rousseauistischen Vorstellung zufolge die Demokratie als Inbegriff und Garant der Freiheit schlechthin galt, wurde der Prozeß demokratischer Willensbildung als Surrogat für die individuell-antistaatliche Freiheitssicherung angesehen — der Freiheitsschutz gegen den eigenen, weil demokratisch gebildeten Staatswillen erschien als *contradictio in adiecto*.

101 Denn durch demokratische Partizipation und Organisation wird ein Mindestmaß an individueller, selbstgestalteter und autonomer Freiheit nicht zwingend sichergestellt (vgl. BÖCKENFÖRDE, Gewissensfreiheit, 268 m. Anm. 73 [Fn 54]; LINK, Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit, 153 [Fn 36]: „Selbst eine Demokratie ist nicht gegen den Totalitarismus der Majoritäten gefeit.“). Gerade angesichts neuer Formen und Möglichkeiten der Gefährdung der Integrität von Privat- und Intimsphäre bedarf der Hervorhebung, daß die Grundrechte auch der demokratischen Staatsgewalt und Öffentlichkeit Einhalt gebieten (s. auch HÄBERLE, Peter, Struktur und Funktion der Öffentlichkeit im demokratischen Staat [1970], in: DERS., Die Verfassung des Pluralismus, Königstein/Ts. 1980, 126—162 [140]). In diesem Sinn läßt sich von einem „Recht auf nicht-politische Institutionen“ (so SCHILD, Wolfgang, Freiheit — Gleichheit — „Selbständigkeit“ [KANT]: Strukturmomente der Freiheit, in: SCHWARTLÄNDER, Johannes (Hg.), Menschenrechte und Demokratie, Kehl am Rhein-Straßburg 1981, 135—176 [170]) sprechen.

102 SCHNEIDER, Verfassung, 67 (Fn 65).

103 So erscheint — ohne daß damit das Verhältnis von bürgerlicher und politischer Freiheit, von Rechtsstaat und Demokratie bereits in ein allgültiges „System“ gebracht wäre — jedenfalls folgende Zuordnung als zwingend: daß ohne private, bürgerliche Freiheit echte politische Freiheit undenkbar ist (vgl. SCHNEIDER, Hans-Peter, Eigenart und Funktionen der Grundrechte im demokratischen Verfassungsstaat, in: Grundrechte als Fundament der Demokratie, hg. v. PERELS, Joachim, Frankfurt/M. 1979, 11—48 [43]; PODLECH, Adalbert, Das Recht auf Privatheit, ebda., 50—68 [53 f]; HÄBERLE, Öffentlichkeit, 140 [Fn 101]; DERS., Die Wesensgehaltgarantie des Art 19 Abs 2 Grundgesetz, 3. A., Heidelberg 1983, 335 ff; so bereits SMEND, Bürger und Bourgeois, 317 f [Fn 99]; SCHILD, Strukturmomente, 169 [Fn 101]; s. auch LINK, Herrschaftsordnung, 346 [Fn 36] und HESSE, Konrad, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: DÖV 1975, 437—443 [442]). Wenn also demokratische und rechtsstaatliche Freiheit gleichberechtigt nebeneinander stehen (KLEIN, Grundrechte, 41 [Fn 97]), schließt das keineswegs aus, daß beide füreinander wechselseitig funktional sind; sie sind allerdings nicht füreinander funktionalisierbar. Nicht nur deshalb zu pauschal GRIMMER, Klaus, Demokratie und Grundrechte, Berlin 1980, 312: „Grundrechtsauslegung und Grundrechtsrealisierung sind praktizierte Demokratie.“

Keinesfalls aber läßt sich das Hauptproblem der freiheitlichen Demokratie — wie sich die Sicherung eines individuellen Freiheitsraumes mit der maximalen Chance zur Beteiligung an der Konstitution der rechtlichen Ordnung verknüpft, also: Ausgrenzung und Partizipation gewährleisten läßt —, durch terminologische Amalgamierungen lösen.¹⁰⁴ Für die konstruktive Ineinanderführung beider Aspekte, die am Ende zu nichts geringerem als einer Theorie des demokratischen „Wohlfahrts-Rechtsstaat(es)“¹⁰⁵ führen müßte, gibt es keine leicht handhabbare Anwendungsformel. So präsentiert das Bundesverfassungsgericht denn auch keine Lösung dieses Problems, sondern formuliert ein notwendiges Leitmotiv, wenn es vom grundgesetzlichen „Ideal der ‚sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates‘“¹⁰⁶ spricht.

Weil nach alledem der politische wie bürgerliche Freiheit garantierende demokratische Verfassungsstaat nicht Herr seiner Bestandsvoraussetzungen, zugleich aber Zurechnungsobjekt vielfältiger Erwartungen ist, steht er offenbar auf schwachen Füßen, ja scheint geradezu „auf Sand gebaut“.¹⁰⁷ Er soll wirklich schier Unmögliches leisten: nicht nur die demokratische Freiheit gewähren und die liberale sichern, sondern darüber hinaus auch noch die ökonomischen Bestandsvoraussetzungen des Gesamtsystems wie die wirtschaftliche Existenz der Gesellschaftsmitglieder garantieren — denn natürlich gibt es neben der demokratischen und der rechtsstaatlichen auch noch eine sozialeudämonistische Legitimität.¹⁰⁸

104 Nur zur Vermeidung von Mißverständnissen sei angemerkt, daß sich die Herausarbeitung eines eher rechtsstaatlich-liberalen und eines eher demokratisch-sozialen Verfassungsbegriffs nicht mit der kontrastierenden Gegenüberstellung politisch-organisatorischer und materiell-rechtsstaatlicher Bestandteile und Regelungskomplexe der Weimarer Reichsverfassung durch Carl SCHMITT deckt (vgl. SCHMITT, Verfassungslehre, 23 ff. [Fn 59]; DERS., Grundrechte und Grundpflichten, in: DERS., Verfassungsrechtliche Aufsätze, 2. A., Berlin 1973, 181—231 [189 ff.]; DERS., Legalität und Legitimität, ebda., 263—350 [293 ff.]). In unserem Fall geht die Grenz- und Scheidelinie durch die Grundrechte als materiellrechtliche Ermächtigungen wie als Strukturprinzipien des Verfassungsstaates selbst: Grundrechte können überwiegend als staathervorbringend wie staatsabwehrend gedacht und genutzt werden. Eben in dieser Ambivalenz liegt der springende Punkt. Beide Aspekte dienen der Sicherung des Zentralwertes der Verfassung: der „Freiheit der Person“ (SCHEUNER, Ulrich, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland, in: DERS., Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften, Berlin 1978, 185—221 [186]).

105 DENNINGER, Staatsrecht I, 121 (Fn 82).

106 BVerfGE 5, 85 (198). Die umstandslose Ineinsetzung beider Prinzipien: des freiheitlich-ausgrenzenden wie des demokratisch-integrierenden hat entweder latent totalitäre Konsequenzen oder führt zur additiven Auflistung der verschiedensten „Funktionen“ und „Seiten“ der Grundrechte wie der Verfassung insgesamt, ohne daß ein einheitsstiftendes, die heterogenen Aspekte überbrückendes und strukturierendes Prinzip sichtbar würde.

107 HENNIS, Wilhelm, Zur Begründung der Fragestellung, in: HENNIS, Wilhelm/KIELMANSEGG, Peter Graf/MATZ, Ulrich (Hgg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, Stuttgart 1977, 9—21 (16).

108 Vgl. KIELMANSEGG, Legitimität, 391, 394 (Fn 2). — Es ist eine unausweichliche und

Ob und wie Politik als staatliche Einheitsbildung und organisierter Prozeß beständiger Integration unter diesen höchst anspruchsvollen wie gefährdeten Bedingungen weiterhin möglich sein kann, erscheint als die zentrale Frage heutiger aktueller Legitimation. Sie läßt sich gerade wegen des aufgezeigten komplexen Hintergrundes nicht pauschal (etwa als Frage nach der Legitimitätskrise des spätkapitalistischen Systems), sondern nur problemfeldspezifisch angehen. Einem solchen Teilgebiet wollen wir uns nun zuwenden.

unumkehrbare, weil in der Logik demokratisch-egalitärer Entwicklung liegende (dazu klassisch DE TOCQUEVILLE, Alexis, Über die Demokratie in Amerika, 2. A., München 1984, 785 ff.), im übrigen mit dem Sozialstaatsprinzip des Art 20 GG bereits angedeutete Folge der Ausweitung der Staatsaufgaben (s. dazu nur HABERMAS, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 52 ff., 77 ff. [Fn 9]; BÖCKENFÖRDE, Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, 206 ff. [Fn 96]; DERS., Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, in: Regierbarkeit, Bd. 1, 223—254 [Fn 107]), also der staatlichen Dauerintervention in den Sozialbereich wie der aus Gründen parteipolitischer Konkurrenz selbstreklamierten Allzuständigkeit des politisch-administrativen Systems, daß der Staat Legitimität auch und vor allem in seiner Rolle als Leistungs-, Verteilungs-, Wohlfahrts- und Planungsstaat gewinnt (dazu kritisch GEHLEN, Arnold, Studien zur Anthropologie und Soziologie, Neuwied-Berlin 1963, 252 f., 255; DERS., Moral und Hypermoral, Frankfurt/M.-Bonn 1969, 109 ff.). Damit „erscheint die Wahrnehmung weiterer Aufgaben der Wohlfahrtsförderung als notwendiger Bestandteil einer legitimen Staatsmacht“ (SCHEUNER, Legitimation des modernen Staates, 10 [Fn 37] s. 13 f. deutet sich sehr richtig an, daß die theoretisch befriedigende Einbeziehung dieses Topos in die Legitimationskette des demokratischen Staates zu einer Erneuerung der Staatszwecklehre, in deren Kontext auch die vieldiskutierten „sozialen Grundrechte“ [s. dazu LÜCKE, Jörg, Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, in: AöR 1982, 15—60] ihren angemessenen Platz zu finden hätten, führen müßte); diese „Generalzuständigkeit des Staates für Mängel“ (HABERMAS, Legitimationsprobleme im modernen Staat, 289 [Fn 14]) wird durch empirische Untersuchungen bestätigt, denen zufolge ökonomische Leistungserwartungen der Wahlbürgerschaft zur Richtschnur der Legitimitätszuweisung werden (vgl. KEVENHÖRSTER, Paul, Legitimitätsdoktrinen und Legitimierungsverfahren in westlichen Demokratien. Zu Bestimmungsfaktoren und Defiziten der Systemlegitimierung, in: KIELMANSEGG/MATZ (Hgg.), Rechtfertigung politischer Herrschaft, 59—103 [92 ff.] [Fn 51]). Da aber die quantitative Ausdehnung staatlicher Aktivitäten und Leistungen nicht auch eine Steigerung der Staatlichkeit zur Folge hat (vgl. FORSTHOFF, Ernst, Der Staat der Industriegesellschaft, 2. A., München 1971, 24), dem Staat vielmehr ganz ähnlich wie auf der Ebene der Gewinnung ideeller Ressourcen nur begrenzte Verfügungsgewalt über den ökonomisch-sozialen Bereich zusteht, weil er als Steuerstaat auf dessen „Leistungen“ angewiesen bleibt, haftet „das politische System der konstitutionellen Demokratie... weit über die Grenzen seines Handlungsspielraumes hinaus“ (KIELMANSEGG, Die demokratische Revolution, 1157 [Fn 56]). Zum Verhältnis zwischen rechtsstaatlicher und sozialstaatlicher Legitimität unter dem Aspekt von Freiheitsgewährung vs. Sozialgestaltung vgl. VORLÄNDER, Verfassung und Konsens, 220 ff., 353 ff., 368 ff. (Fn 61). Ganz rudimentär sind die unterschiedlichen Legitimitätsebenen (demokratischer, liberaler, sozialstaatlicher Art) bereits in der Statuslehre JELLINEKS (JELLINEK, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. A., Tübingen 1905, 81 ff., 94 ff.) angelegt.

II. Legitimität des Verfassungsstaates und neue soziale Bewegungen

1. Als ein herausragendes Krisenphänomen politischer Desintegration gilt seit Jahren das weite Spektrum der sog. Alternativbewegung, besser vielleicht: der neuen sozialen Bewegungen.¹⁰⁹ Einige Stichworte mögen deren Charakter, Symptome und Erscheinungsschwerpunkte kennzeichnen: Abwendung von herkömmlichen Formen politischen Engagements; Trend zum Aufbau einer gegengesellschaftlichen Alternativkultur, nicht selten verknüpft mit der aktiven Teilnahme an der Arbeit der Bürgerinitiativen; Ablehnung technischer, bürokratisch-politischer wie ökonomischer „Groß“-Systeme; sinkende Bereitschaft zur Akzeptanz und/oder zur Hinnahme umstrittener, als falsch und gefährlich empfundener politisch-administrativer Entscheidungen, was sich z. T. auch in Form demonstrativer Übertretung von Rechtsvorschriften artikuliert. Inhaltlich zeichnet sich die Alternativ- und Bürgerinitiativbewegung aus durch ein gesteigertes ökologisches Bewußtsein, den Kampf gegen die Umweltzerstörung, die Wiederentdeckung des Regionalen und Partikularen, die Absage an technisch-administrative Planungs- und Wachstumsrationalität und die — im Schatten der Möglichkeit eines alles zerstörenden nuklearen Genozids liegende — Suche nach einer unverstellten Natürlichkeit und Kreatürlichkeit des Menschen.¹¹⁰

Als positives Gegenbild zu einer Welt, die man aufgrund ihrer ureigensten Mechanismen der ökologischen und militärischen Katastrophe zutreiben sieht, als Gegenbild, dessen Realisierung zugleich als unabdingbare Voraussetzung für die Wiedergewinnung von Autonomie und Authentizität gilt, firmiert die umfassende Dezentralisierung des

gesamten gesellschaftlichen wie politischen Lebens,¹¹¹ der Aufbau kleiner (Versorgungs- und Beziehungs-)Netze und eine prinzipiell antikonsumelle Grundhaltung.¹¹² Es versteht sich, daß mit alledem eine sehr kritische Einschätzung der bestehenden gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse einhergeht.

Solche Erscheinungen, vor allem im Verein mit einer nicht ungewichtigen Resonanz in breiten Bevölkerungsschichten und der zunehmenden parlamentarischen Verankerung grüner und alternativer Listen, provozieren naturgemäß Krisentheoreme:¹¹³ Wie der Vorrat an fossilen Brennstoffen auch, scheinen sich die — vordemokratischen Zeiten entstammenden — stabilitätsverbürgenden Legitimitätsressourcen ihrem Ende zuzuneigen.

Allen derartigen überzogenen Krisenszenarios ist nun aber zunächst entgegenzuhalten, daß nach den vorliegenden, auf die Bundesrepublik Deutschland beschränkten Untersuchungen die Zustimmung zum politischen System nach wie vor signifikant hoch und das Vertrauen in die Stabilität der Ordnung weitgehend ungebrochen ist.¹¹⁴ Und für die

109 Diese Terminologie, die das Spektrum alternativer Lebenskultur um Protestformen erweitert, scheint sich in der einschlägigen Literatur durchzusetzen: vgl. BRAND, Karl-Werner, *Neue soziale Bewegungen*, Opladen 1982; BRAND, Karl-Werner/BÜSSER, Detlef/RUCHT, Dieter, *Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik*, Frankfurt/M. 1983; SCHÄFER, Wolf (Hg.), *Neue Soziale Bewegungen: Konservativer Aufbruch in buntem Gewand?* Frankfurt/M. 1983; HÜBER, Joseph, *Die neuen sozialen Bewegungen zwischen Konfrontation und Kooperation*, in: FINK, Ulf, *Keine Angst vor Alternativen. Ein Minister wagt sich in die Szene*, Freiburg/Br. 1983, 67—79; LANGGUTH, Gerd, *Protestbewegung. Entwicklung — Niedergang — Renaissance*, Köln 1983, 243. Verlaufsgeschichte und Entwicklungszyklus politischer und sozialer Bewegungen ist in den USA Gegenstand umfangreicher, hierzulande noch weitgehend unrezipierter Forschung gewesen; vgl. vor allem MAUSS, Armand, *Social Problems as Social Movements*, Philadelphia-New York-Toronto 1975.

110 Von der Intention, diese Aspekte in fundierter Weise darzulegen, dürfte MAREN-GRISEBACH, Manon, *Philosophie der Grünen*, München-Wien 1982 getragen sein, wenn dabei auch eher eine von bedeutungsschwangeren Metaphern durchsetzte, recht verquaste Privatphilosophie entfaltet wird.

111 Vgl. SCHUMACHER, Ernst Friedrich, *Die Rückkehr zum menschlichen Maß*, Reinbek bei Hamburg 1977; BOSSEL, Hartmut, *Die vergessenen Werte*, in: BRUN, Rudolf (Hg.), *Der grüne Protest*, Frankfurt/M. 1978, 7—17; ELGIN, D., *Einfachheit als Lebensprinzip*, in: *Die tägliche Revolution* (= *Magazin Brennpunkte* Bd. 11), Frankfurt/M. 1978, 7—39.

112 Dazu KRAUSHAAR, Wolfgang, *Thesen zum Verhältnis von Alternativ- und Fluchtbewegung*, in: DERS. (Hg.), *Autonomie oder Getto? Kontroversen über die Alternativbewegung*, Frankfurt/M. 1978, 8—67 (12 ff); RUSTERHOLZ, Heinrich, *Kleine Netze* (I), in: *Die tägliche Revolution*, 109—115 (Fn 111); GEISSBERGER, Werner, *Kleine Netze* (II), ebda., 117—133; GUGGENBERGER, Bernd, *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie*, Stuttgart u. a. 1980, 7 ff, 33 ff; HOLLSTEIN, Walter, *Die Gegengesellschaft. Alternative Lebensformen*, Reinbek bei Hamburg 1981, 190 ff; RASCHKE, Joachim, *Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien*, in: *aus politik und zeitgeschichte* B 36/1980, 23—45 (29 ff) begreift die entsprechende Umorientierung des Verhaltens als Wechsel zu einem neuen politischen Paradigma, dem „Paradigma der Lebensweise“. — Speziell zum Antikonsumismus: WEIZSÄCKER, Carl Friedrich v., *Gehen wir einer asketischen Weltkultur entgegen?*, in: *Merkur* 1978, 745—769; FETSCHER, Iring, *Die Suche nach der nationalen Identität*, in: *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*, hg. v. HABERMAS, Jürgen, Bd. 1, Frankfurt/M. 1979, 115—131 (124 ff); SÖLLE, Dorothee, *„Du sollst keine anderen Jeans haben neben mir“*, ebda., Bd. 2, 541—553; DIES., *Wege zum Leben in seiner Fülle*, in: *DIE ZEIT* Nr. 34 v. 19. 8. 1983, 14.

113 Einen guten Überblick über Krisenkonzepte gibt LOMPE, Klaus, *Probleme der Regierbarkeit angesichts des Mangels an langfristiger Politikorientierung — Neue Chancen für die politische Planung?*, in: *Politische Bildung* 2/1982, 3—30.

114 Vgl. die insgesamt beruhigende Bilanz bei THAYSEN, Uwe, *Grenzzlinien der Regierbarkeit 1974—1979*, in: *aus politik und zeitgeschichte* B 20/1979, 25—52; ferner BEYME, Klaus v., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 2. A., München 1980, 33 ff; MAYER, Ulrich, *Zwischen Anpassung und Alternativkultur oder das politische Bewußtsein und Handeln der Studenten*, Bonn 1981; RAUSCH, Heinz, *Politisches Bewußtsein und politische Einstellungen im Wandel*, in: WEIDENFELD, Werner (Hg.), *Die Identität der Deutschen*, Bonn 1983, 119—153 (131 ff); Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg.), *Jugend in der*

speziell staats- und verfassungsrechtliche Debatte ist der notwendigerweise recht weite, weil eine Vielzahl von Phänomenen umfassende, deswegen aber auch vergleichsweise recht unbestimmte Krisenbegriff der Sozialwissenschaften jedenfalls nicht in der Weise ohne Modifikationen zu übernehmen, daß jede demoskopische Zacke bereits als bedrohlicher Erosionsprozeß der Grundlagen der Verfassung registriert wird.¹¹⁵ Nicht jede politische Klima- und Kräfteveränderung darf zur verfassungsrechtlichen Grundsatz- oder gar Bestandsfrage hochstilisiert werden.¹¹⁶ Dies führt zur Verwechslung manifester Krisensituationen mit politischen Wandlungsprozessen und in der Folge zur unangemessenen Heranziehung staatsrechtlicher Extrembegriffe und Ausnahmeinstitute. Nicht jedes Politik- ist auch und zugleich ein Legitimationsproblem. Andererseits verbietet es sich, die Bewegungen als bloß spielerische, letztlich konsequenzenlose Attitüde materiell abgesicherter Freizeitaussteiger zu belächeln.¹¹⁷ Ebenso wenig handelt es sich um Auswirkungen typischer Adoleszenzkrise, um pubertären Protest, der sich nahtlos in das Erklärungsraster der überkommenen Generationenproblematik einfügen ließe.

Die Ursachen liegen tiefer. Sie sind — ohne sie hier auch nur annähernd erschöpfend erörtern zu können — neben einer erhöhten Sensibilität für Fragen individueller, kollektiver und gesellschaftlicher Lebensgestaltung, die zur Verquickung von Umwelt- und Gesellschaftsprotest führt, sicher auch in der sich aus dem beschleunigten Wachstumsprozeß und dem Mobilisierungszwang moderner Industriegesellschaften ergebenden sozialen Entstabilisierung¹¹⁸ wie in umfassenden Verschiebungen und Wandlungstendenzen der persönlichen

Wertehierarchie zu verorten.¹¹⁹ Daß bislang kaum hinterfragte Werte wie Wohlstands- und Karriereorientierung ihre selbstverständliche Überzeugungs- und Geltungskraft einbüßen, stellt vielleicht die zentrale verbindende Klammer zwischen den ansonsten so heterogenen Bewegungen dar.

Diese Heterogenität erschwert nun aber zugleich jede Behandlung und Darstellung, die die Vielfalt ihres Gegenstandes nicht Pauschalurteilen aufopfern will. Denn schließlich verbergen sich hinter den Sammelbezeichnungen ‚alternative Lebensformen‘, ‚Alternativbewegung‘, ‚Bürgerinitiativbewegung‘ etc. so unterschiedliche Phänomene wie Landkommunen- und Wohngemeinschaftsbewegung, Friedens- und Anti-KKW-Initiativen, Selbsterfahrungs- und Therapiegruppen, Dritte-Welt-Läden und Frauenhäuser, grüne und alternative Parteien, die Hausbesetzer-‚Scene‘ und anderes mehr. Sie alle bilden kein trennscharf einzugrenzendes soziales Phänomen, sondern ein kaum entwirrbares, auf

Bundesrepublik heute — Aufbruch oder Verweigerung —, Bonn, November 1981, 4 ff; BANNAS, Günter, Wie steht es um die Jugend von heute?, in: FAZ Nr. 239 v. 14. 10. 1983, 7 f; jüngst VEEN, Hans-Joachim, Mit den Risiken wächst die Zuversicht, in: FAZ Nr. 102 v. 2. 5. 1984, 9. — Zu Gründen für die Übersensibilität gegenüber Krisenphänomenen vgl. VORLÄNDER, Verfassung und Konsens, 24 ff (Fn 61).

115 Das soll Demoskopie nicht pauschal diskreditieren, aber ihren besonders unter dem Aspekt parlamentarisch-repräsentativer Herrschaftsausübung zuweilen zweifelhaften Beitrag kritisch reflektieren; zum Problem s. auch BENDA, Ernst, Konsens, Meinungsforschung und Verfassung, in: DÖV 1982, 877—883; DERS., Demoskopie und Recht, in: JZ 1972, 497—501; schon vorher NEEFF, Joachim, Demokratie und Demoskopie, in: JZ 1971, 16—18.

116 Insofern ist SCHOLZ, Rupert, Krise der parteienstaatlichen Demokratie? „Grüne“ und „Alternative“ im Parlament, Berlin-New York 1983, 6 beizupflichten.

117 In diese Richtung aber ISENSEE, Josef, Widerstand gegen den technischen Fortschritt, in: DÖV 1983, 565—575 (568) mit Hinweis auf Odo MARQUARD.

118 Vgl. KLAGES, Helmut, Die unruhige Gesellschaft. Untersuchungen über Grenzen und Probleme sozialer Stabilität, München 1975; SCHÜLEIN, Johann August, Normalität und Opposition. Über Ursachen und gesellschaftliche Funktion der „Alternativbewegung“, in: Leviathan 1983, 252—274 (258 ff) akzentuiert die durch die Industrialisierung hervorgerufenen Probleme fester Identitätsbildung.

119 Die von INGLEHART begründete Postmaterialismus-These (vgl. INGLEHART, Ronald, Wertwandel in den westlichen Gesellschaften. Politische Konsequenzen von materialistischen und postmaterialistischen Prioritäten, in: KLAGES, Helmut/KMIECIAK, Peter (Hgg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt/M.-New York 1979, 279—316; DERS., Traditionelle politische Trennungslinien und die Entwicklung der neuen Politik in westlichen Gesellschaften, in: PVS 1983, 139—165) kehrt in der einschlägigen Diskussion als Dauer-Topos beständig wieder: s. BOSSEL, Hartmut, Bürgerinitiativen entwerfen die Zukunft, Frankfurt/M. 1978, 164 ff; MURPHY, Detlef/RUBART, Franke/MÜLLER, Ferdinand/RASCHKE, Joachim, Protest. Grüne, Bunte und Steuerrebell, Reinbek bei Hamburg 1979, 162 f; GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen, 10 ff (Fn 112); RASCHKE, Politik und Wertwandel, 32 ff (Fn 112); BÖHR, Christoph, Bewußtseinswandel und Konsenskrise: Fragen an das Parteiensystem, in: Die Mitarbeit. Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik 1982, 113—138. Zu beachten ist allerdings nicht nur, daß diesem Modell, demzufolge in den wohlhabenden westlichen Industriegesellschaften aufgrund weitgehender Deckung materieller Bedürfnisse eine epochale Orientierung an nicht-materiellen Werten „jenseits von Angebot und Nachfrage“ (Jürgen RÖPKE) eingesetzt hat, ein recht simples Hierarchieschema MASLOWSCHER Provenienz zugrunde liegt (das kritisiert z. B. HABERMAS, Jürgen, Einleitung, in: Stichworte zur „Geistigen Situation“, Bd. 1, 7—35 [26] [Fn 112]; s. auch BRAND, Neue soziale Bewegungen, 65 ff [Fn 109]), sondern vor allem, daß die Ausrichtung an postmateriellen Werten (Kommunikation, Solidarität, Authentizität) keine Alternative, sondern eine Ergänzung zu den materiellen Werten (Wohlstand, Leistung, Sicherheit) darstellt: nur wenn die Stufe der materiellen Werte gesichert ist, kann die nächste erklommen werden. Die Sicherung der materiellen Werte stellt die Voraussetzung für die Artikulation der postmateriellen dar (treffend OBERREUTER, Heinrich, Wahrheiten statt Mehrheiten — Basis einer Gegenkultur, in: FAZ Nr. 4 v. 5. 1. 1984, 5). Dieses Abhängigkeitsverhältnis der „silent revolution“ von stabilen Sozialverhältnissen dürfte vor allem in Krisenzeiten deutlich werden. Zur Kritik an INGLEHART vgl. LEHNER, Franz, Die „Stille Revolution“: Zur Theorie und Realität des Wertwandels in hochindustrialisierten Gesellschaften, in: KLAGES/KMIECIAK (Hgg.), op. cit., 317—327. Zwar zeigen auch die Ergebnisse der empirisch fundierten Analysen von KMIECIAK, Peter, Wertstruktur und Wertwandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1976 deutliche Wandlungstendenzen, insb. eine Abkehr von der Dominanz beruflicher Karriereorientierung, ohne daß sich aber eine neue, geschlossene Wertordnung deutlich abzeichnete. Prägend für die Situation ist gerade eine ungefestigte Wertorientierung.

vielfältige Weise personell, strukturell und thematisch miteinander verflochtenes und wechselseitig aufeinander verweisendes Erscheinungssyndrom.¹²⁰ Aus analytischen wie darstellungstechnischen Gründen möchte ich — immer noch stark vergrößernd — zwei Gruppen unterscheiden:¹²¹ zum einen die eher privatistische, nach innen gekehrte Bewegung der Selbsterfahrungsgruppen sowie der Wohn-, Arbeits- und Lebensprojekte; zum zweiten die eher „handlungsorientierte Alternativbewegung“,¹²² deren Aktivitäten um den festen Kern der Umwelt- und Friedenspolitik zentriert sind.

2. Bei der Gruppe der retreatistischen ‚Aussteiger‘-Bewegung ist unschwer zu erkennen, daß hier keine sich in den herkömmlichen Bahnen von ‚Politik‘ bewegendes systemoppositionellen Ziele verfochten werden. Diese Rückzugspotentiale machen im Grunde nur von ihren ureigensten Freiheitsrechten Gebrauch, wenn sie unter bewußter Absonderung von der etablierten Gesellschaft und ohne drittgerichteten politischen Anspruch im autonom gestalteten Lebens- und Arbeitsbereich Schritte zur Selbstverwirklichung und Identitätsfindung unternehmen.¹²³ In Abschirmung gegen eine als entfremdend erfahrene Welt¹²⁴ soll eine

unbeschädigte Lebensform aufgebaut werden, deren Werthierarchie und Grundorientierung sich signifikant von der der Umwelt unterscheidet.¹²⁵ Dabei ist die Praxis dieser Gemeinschaften nicht selten von einem so stabilen, seiner Sache sicheren Bewußtsein geprägt, daß die ebenso verbreitete wie generalisierende Rede von einer „Orientierungskrise“¹²⁶ zumindest mißverständlich erscheinen muß.¹²⁷

Zum Teil verstehen die Gruppen die Um- und Neugestaltung des Alltags, die Veränderung von Verkehrs-, Arbeits- und Lebensformen bereits per se als Politikum, als exemplarische Vorwegnahme und Vorschein einer besseren Gesellschaft.¹²⁸ Über narzistische Einkapselung und eine bis zum „ritualisierten Selbstmitleid“¹²⁹ reichende Egozentrik weist die Praxis von Teilen der Alternativbewegung hinaus, wenn die gegengesellschaftlichen Lebensmodelle als Versuch der Verbindung von

120 Zur — jeder Untersuchung etwas Unabgeschlossenes verleihenden — Heterogenität und Diffusität der Bewegungen s. HUBER, Joseph, Wer soll das alles ändern. Über die Alternativen der Alternativbewegung, Berlin 1980, 10 ff; ferner ROTH, Roland, Notizen zur politischen Geschichte der Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik, in: DERS. (Hg.), Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen, Frankfurt/M.-New York 1980, 74—96; HIRSCH, Joachim, Alternativbewegung — eine politische Alternative?, ebda., 121—146; SCHÜLEIN, Normalität und Opposition, 267 (Fn 118); SCHNEIDER, Hans-Peter, Alternativbewegungen und Legitimationsprobleme der Demokratie, in: Gegenkultur und Recht, hg. v. GESSNER, Volkmar/HASSEMER, Winfried, Baden-Baden 1985, 107—129.

121 In Anlehnung an HABERMAS, Jürgen, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 2, 578 (Fn 74) (HABERMAS differenziert zwischen Emanzipations-, Widerstands- und Rückzugspotentialen); zu anderen Unterscheidungsmöglichkeiten vgl. HUBER, Wer soll das alles ändern, 10 (Fn 120); DERS., Die neuen sozialen Bewegungen, 68 ff (Fn 109); HIRSCH, Alternativbewegung, 122 (Fn 120).

122 KUNTZ, Karl Michael, Spontis, Schlaffis und Chaoten, in: AUST, St./ROSENBLADT, S. (Hg.), Hausbesetzer — wofür sie kämpfen, wie sie leben und wie sie leben wollen, Hamburg 1981, 193—221 (193).

123 MAIHOFER, Werner, Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Handbuch des Verfassungsrechts, 173—237 (230) (Fn 67) nennt die unorthodoxen Lebensführungsexperimente „Ausdruck eben der sonst so vielberufenen Menschenwürde zur Selbstverwirklichung aus Eigenverantwortung...“; zum historischen Vorläufer der „Lebensreformbewegung“ s. KRABBE, Wolfgang R., Gesellschaftsveränderung durch Lebensreform, Göttingen 1974; FRECOT, Janos, Die Lebensreformbewegung, in: VONDUNG, Klaus (Hg.), Das wilhelminische Bildungsbürgertum, Göttingen 1976, 138—152; FRECOT, Janos/GEIST, Johann Friedrich/KERBS, Diethart, Abriß der Lebensreform, in: KRAUSHAAR (Hg.), Autonomie oder Getto?, 210—245 (Fn 112).

124 Vgl. die Schilderung eines „idealtypischen“ alternativen Tagesablaufs bei FICHTER, Tilman/LÖNNENDONKER, Siegfried, Von der APO nach TUNIX, in: RICHTER, Claus (Hg.), Die überflüssige Generation, Königstein/Ts. 1979, 132—150 (137).

125 In der individuellen Variante hat das Problem einer neuen, ichbezogenen Sozialisationsform im soziologisch-pädagogischen Bereich Aufmerksamkeit gefunden: vgl. ZIEHE, Thomas, Pubertät und Narzissmus, Frankfurt/M.-Köln 1975 (dazu kritisch JOAS, Herbert, Motivationskrise der Jugend?, in: Leviathan 1977, 271—282); HÄSING, Helga/STUBENRAUCH, Herbert/ZIEHE, Thomas (Hgg.), Narziß — ein neuer Sozialisationstypus?, 2. A., Bensheim 1979; LASCH, Christopher, Das Zeitalter des Narzißmus, München 1980; ferner DISCHNER, Gisela, Der „neue Charakter“ — Rebell gegen die Tauschgesellschaft?, in: L'invitation au voyage zu Alfred Sohn-Rethel, Bremen 1979; zur Subkultur allgemein: SCHWENDTNER, Rolf, Theorie der Subkultur, Köln-Berlin 1971; CLARKE, John u. a., Jugendkultur als Widerstand, 2. A., Frankfurt/M. 1981.

126 Vielfach zurückgegriffen wird auf LÜBBE, Hermann, Traditionsverlust und Fortschrittskrise. Sozialer Wandel als Orientierungsproblem (1975), in: DERS., Praxis der Philosophie. Praktische Philosophie. Geschichtstheorie, Stuttgart 1978, 123—152.

127 Treffend BÖHR, Christoph, Strategien der Konsensbildung, in: BÖHR, Christoph/FUCHS, Jürgen/KOCH, Roland (Hgg.), Pluralismus im Widerstreit, Krefeld 1982, 85—103 (88); DERS., Bewußtseinswandel und Konsenskrise, 133 f (Fn 119). — Natürlich liegen bei der Alternativbewegung Ernsthaftigkeit und modisches Mimikry ebenso dicht beieinander wie Originalität und Engstirnigkeit. Die zuweilen aufgeblasene Spießigkeit dieser „neudeutschen“ Bewegung hat niemand bissiger als POHRT, Wolfgang, Endstation. Über die Wiedergeburt der Nation, Berlin 1982, insb. 41 ff, 51 ff, 95 ff kommentiert; (selbst)kritisch im Hinblick auf die teils unpolitische, teils selbstgerechte Haltung der Bewegung KRAUSHAAR, Thesen, passim (Fn 112); SCHÜLEIN, Johann August, Einige Gründe, warum die Beschäftigung mit dem Thema Identität für Oppositionsbewegungen in Industriegesellschaften wichtig ist, in: DERS. (Hg.), Auf der Suche nach Zukunft. Alternativbewegung und Identität, Gießen 1980, 181—188; MICHEL, Karl Markus, Die Herrschaft der neuen Glaubwürdigkeit, in: Kursbuch 71 (1983), 21—30.

128 Zum Alltag als Politikum vgl. das Selbstzeugnis bei HIRSCH, Alternativbewegung, 125 (Fn 120); ferner WENKE, Karl Ernst/ZILLESSEN, Horst (Hgg.), Neuer Lebensstil — verzichten oder verändern? Auf der Suche nach Alternativen für eine menschlichere Gesellschaft, Opladen 1978; GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen, 42, 111, 118 (Fn 112); HOLLSTEIN, Gegengesellschaft, 148, 168 ff (Fn 112); OFFE, Claus, Konkurrenzpartei und kollektive politische Identität, in: ROTH (Hg.), Parlamentarisches Ritual, 26—42 (36) (Fn 120); BACIA, Jürgen/SCHERER, Klaus-Jürgen, Paßt bloß auf! Was will die neue Jugendbewegung?, Berlin 1981, 44; BÖHR, Bewußtseinswandel und Konsenskrise, 133 (Fn 119).

129 BÖHR, Bewußtseinswandel und Konsenskrise, 129 (Fn 119).

Selbst- und Sozialveränderung betrachtet werden und nicht als Symptome resignierter Flucht einzustufen sind.¹³⁰ Neue Lebensformen lassen sich von dieser Seite nicht als eine Alternative zur Politik, sondern als deren Bestandteil begreifen.

Besonders dort aber, wo die subkulturellen Lebensstile sich auf bloßen Rückzug, auf Selbstgettoisierung reduzieren,¹³¹ droht die Gefahr des ebenso untheoretischen¹³² wie unpolitischen Einigeln in einer — mit Thomas Mann zu reden — „machtgeschützten Innerlichkeit“.¹³³

Ohne Zweifel realisieren derartige „Fluchtbewegungen aus einer unerträglich werdenden Welt“,¹³⁴ die sich in den Nischen der Gesellschaft häuslich einrichten, nicht das Ideal eines an den öffentlichen Angelegenheiten aktiv teilnehmenden ‚citoyen‘; vielmehr scheint hier die Gefahr eines Leerlaufes demokratischer Partizipationsmöglichkeiten auf, einer Delegitimation des repräsentativen Systems aus schlichtem Desinteresse.

Gleichwohl wäre dieser hedonistische Lebensstil normativ greifbar nur dann, wenn es sich bei der Vorstellung des demokratischen Bürgers um mehr als um ein — notwendiges — Leitbild handelte, wenn also der

demokratische Verfassungsstaat einen politischen Habitus, einen Verhaltenskodex, einen Stil öffentlichen Lebens vorschriebe, der die Demokratie als Organisationsform politischer Herrschaft fortentwickelte und erweiterte zu einer ‚Demokratie als Lebensform‘.¹³⁵ Und hier allerdings ist der Befund eindeutig. Denn so sehr gerade die Demokratie auf die Tugenden ihrer Bürger angewiesen ist, so wenig kann und darf zu Zwecken der Legitimitätszeugung und -sicherung auf deren private Lebensgestaltung und die soziokulturelle Ausstaffierung des Alltags durchgegriffen werden. Eine demokratische Staatssittenlehre mag möglich, sie mag sogar notwendig sein; auf keinen Fall ließen sich ihre Postulate zum Gegenstand strikten Rechts machen. Der Sozialcharakter des demokratischen Bürgers ist eben keine normative, sondern bestenfalls eine sozialpsychologische Kategorie, und die Formeln vom demokratischen Ethos, einer demokratischen ‚Ambiance‘ oder Substruktur bleiben, weil auf der Ebene des „sozialmoralischen Appells“ liegend,¹³⁶ weit vor zwingender rechtlicher Verbindlichkeit stehen. Das Konzept der „politischen Kultur“¹³⁷ verkörpert ebensowenig ein Surrogat für fehlende normative Vorgaben wie die Beschwörung einer demokratischen „Verfassungskultur“.¹³⁸ Auch die Funktionalisierung der Grundrechte stellt einen untauglichen Versuch dar, Ersatz für den demokratisch-liberalen „Verzicht auf staatlichen Weltanschauungsoktroi“¹³⁹ zu schaffen: Denn eine Pflicht zum gemeinwohlorientierten Grundrechtsgebrauch gibt es nicht und kann es nicht geben.¹⁴⁰ Und verfassungsrecht-

130 Dies gilt vor allem — und hier zeigt sich erneut die Unmöglichkeit wirklich exakter Abgrenzungen — für die im Sozialbereich tätigen Selbsthilfegruppen (psychosoziale Dienste, Gesundheit, Wohnen). Ihre mittel- und langfristigen Erfolge (vgl. BJFG (Hg.), Jugend, 30 [Fn 114]) können als prototypisch für von persönlichen Erfahrungen und Schicksalen ausgehende, nur scheinbar unpolitische soziale Aktivitäten gelten, bei denen die Veränderung privater Verkehrs- und Lebensformen Vorstufe zur Umorientierung staatlicher Sozialpolitik gewesen ist (speziell zu Arbeit, Arbeitsbedingungen und Unterstützungsmaßnahmen vgl. die „Große Anfrage der Fraktion der CDU über Alternatives Leben“ im Berliner Senat und die Antwort des Senators, abgedruckt bei FINK, Keine Angst vor Alternativen, 29 ff [Fn 109]; HUBER, Die neuen sozialen Bewegungen, 44 [Fn 109]). — Die Grenzen zwischen resignativer Abwendung von der Politik und einer richtig verstandenen „Politik in der ersten Person“ (KRAUSHAAR, Thesen, 34 ff [Fn 112]) dürften, wie überall in der Wirklichkeit, auch hier fließend sein.

131 Dazu KRAUSHAAR, Thesen, 21 (Fn 112). Den Extremfall bilden hier die Sekten; zu Vorläufern der retreatistischen Variante vgl. HOLLSTEIN, Gegengesellschaft, 38 ff, 60 ff (Fn 112).

132 Vgl. zum Theoriedefizit und zur Theorieablehnung KRAUSHAAR, Thesen, 45 (Fn 112); SPENGLER, Tilmann, Der Bauch als Avantgarde — über den aufrechten Niedergang der Theorie, in: Kursbuch 65, Berlin 1981, 179—188; LANGGUTH, Protestbewegung, 250 (Fn 109).

133 Kritisch dazu BURO, Andreas, Skizze zum gesellschaftlichen Hintergrund der gegenwärtigen Parlamentarismus-Debatte, in: ROTH (Hg.), Parlamentarisches Ritual, 43—73 (64) (Fn 120); OFFE, Konkurrenzpartei, 40 (Fn 128); HIRSCH, Alternativbewegung, 137 (Fn 120); GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen, 117 (Fn 112); BÖHR, Bewußtseinswandel und Konsenskrise, 129 (Fn 119); RASCHKE, Politik und Wertwandel, 45 (Fn 112) spricht eher zurückhaltend von der „Gefahr der Ausblendung von Organisations-, Macht- und Herrschaftsfragen“. Abschottend wirkt vor allem eine eigene Kommunikationsstruktur und eine spezielle Sprache (dazu z. B. SCHILLO, Johannes, Der sprachlose Pinguin im Packeis. Ein Tagungsbericht, in: Materialien zur politischen Bildung 3/1982, 76—82).

134 HENNIS, Legitimität, 27 (Fn 1).

135 Vgl. dazu SCHÜLE, Adolf, Demokratie als politische Form und als Lebensform, in: FS-SMEND, Göttingen 1952, 321—344; FRIEDRICH, Carl Joachim, Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, Heidelberg 1959; ROOS, Lothar, Demokratie als Lebensform, München 1969, insb. 144 ff, 247 ff; aus staatsorganischer Sicht bereits KJELLEN, Rudolf, Der Staat als Lebensform, Leipzig 1917.

136 MANTL, Wolfgang, Repräsentation und Identität, Wien-New York 1975, 312; nicht eindeutig BÄUMLIN, Richard, Demokratie, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. A., Stuttgart-Berlin 1975, Sp. 362—370, demzufolge die Sätze von der Demokratie als Lebensform „zu verlebendigen und zu konkretisieren“ (367 f) seien; als Beispiel für gutgemeinte, aber doch auch bezeichnende Rubrizierungen s. SCHÜLE, Demokratie als politische Form, 334 (Fn 135); der Handkuß als undemokratische Geste!

137 Ausgangspunkt bei ALMOND, Gabriel/VERBA, Sidney, The Civic Culture, Princeton 1963; s. ferner BERG-SCHLOSSER, Dirk, Politische Kultur, München 1972; SCHISSLER, Jakob, Zu einigen Problemen der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, in: ZfP 1978, 154—167, demzufolge der demokratische Bürger auch für die Politikwissenschaft weitgehend ein Artefakt geblieben ist (S. 158); s. auch REICHEL, Peter, Politische Kultur, in: aus politik und zeitgeschichte, B 42/1982, 13—26.

138 SCHNEIDER, Verfassung, 68 (Fn 65); VORLÄNDER, Verfassung und Konsens, 381 (Fn 61).

139 GÖLDNER, Integration und Pluralismus, 2 (Fn 73).

140 Gegen die These von der — ungeschriebenen — Pflicht, Freiheitsrechte zum Wohl der Allgemeinheit zu gebrauchen (GEIGER, Willi, Grundrechte und Rechtsprechung, München 1959, 53; DERS., Zur Diskussion über die Freiheit der Kunst, in: FS-LEIBHOLZ, Bd. 2, Tübingen 1966, 187—204 (202); KRÜGER, Herbert, Allgemeine Staatslehre, 2. A., Stuttgart u. a. 1966, 504 ff, 526 ff) mit Recht GÖLDNER, Integration

liche Grundpflichten schließlich erinnern zwar ähnlich wie die Grundrechtsschranken an den wechselseitigen Bezug der Freiheitsrechte und die aus der Sozialität folgende Notwendigkeit ihres Ausgleichs,¹⁴¹ etablieren aber keinen umfassenden Kanon staatsbürgerlicher Pflichten, der die gesellschaftliche Synthesis sicherstellen könnte.¹⁴²

So bleibt an dieser Stelle nur zu resümieren, daß die Differenz zwischen den Bestandsvoraussetzungen des Systems und der rechtlichen Verfügbarkeit über eben diese Voraussetzungen ihren Grund im Konstruktionsprinzip des freiheitlichen Verfassungsstaates selbst findet, weil die auf der Ebene der Verfassungstheorie analysierbaren Notwendigkeiten der Bestandserhaltung nicht mit einer verfassungsrechtlich verbindlichen Inpflichtnahme der Bürger kurzgeschlossen werden.

3. Die zweite Gruppe, die der handlungsorientierten ‚Initiativen‘, bietet nach Umfang, Form und Art ein ähnlich diffuses Bild wie die neuen sozialen Bewegungen insgesamt.¹⁴³ Als typenbildendes Merkmal lassen sich die unter Inanspruchnahme teilweise unkonventioneller Beteiligungs- und Protestformen¹⁴⁴ erfolgenden Aktivitäten im Bereich politischer Öffentlichkeit herauskristallisieren. Ziel ist gemeinhin die Einflußnahme auf politisch-administrative Funktionsträger und Organe. Nicht selten richtet sich der Protest gegen die Realisierung technischer Großprojekte. Regional wie thematisch sind die Handlungsbereiche häufig scharf voneinander abgegrenzt. Am ehesten noch scheint die Gruppen das Bewußtsein zu einen, Fragen von gattungsgeschichtlicher

Bedeutung und endzeitlicher Dimension zu thematisieren: nirgends zeigt(e) sich dies deutlicher als bei der Friedensbewegung.¹⁴⁵

Nun steht außer Frage, daß die vielfältigen Aktivitäten und Handlungsformen der Bürgerinitiativbewegung durch die Grundrechtsgarantien der Verfassung (vor allem Art 2 Abs 1, 5 Abs 1, 8 Abs 1 GG) *prinzipiell*, soll heißen: unter Außerachtlassung der bei Gelegenheit derartiger Aktivitäten begangenen Rechtsbrüche sowie der mit dem sog. ‚zivilen Ungehorsam‘ verbundenen Probleme, gedeckt und zudem zum Teil auf einfachgesetzlicher Ebene zusätzlich abgesichert und konkretisiert sind.¹⁴⁶ Indes ist zu bedenken, daß die Summe der Grundrechtsausübungen noch keinen — auch keinen demokratischen — funktionsfähigen Staat macht. Und so lautet die unter dem Legitimitätsaspekt entscheidende Frage auch nicht, ob das je für sich genommene bürgerschaftliche Engagement im Rahmen der Legalität verbleibt oder einen Rechtsverstoß darstellt, sondern: ob die Bürgerinitiativbewegung insgesamt nicht auf Dauer die Funktionslogik der repräsentativen Parteiendemokratie unterlaufen könnte.¹⁴⁷

In der Tat ist die zunehmende Bedeutung und Attraktivität der Bürgerinitiativen als Symptom einer gravierenden Schwäche des Parteiensystems, als Zeichen seines „Immobilismus“,¹⁴⁸ als „Ausdruck eines Legitimationsdefizits unseres heutigen politischen Systems einer repräsentativen Demokratie“¹⁴⁹ zu interpretieren. Die spezifische Wahrnehmung und Selektion gesellschaftlicher Probleme führt zu Verzerrungen, wenn nicht zu Ausblendungen bestimmter Felder, was durch den langfristigen, nun aber offensichtlich durchschlagenden Übergang von klassen- oder konfessionsspezifischen Massenintegrationsparteien zu weltanschauungsneutralen Machterwerbsorganisatio-

und Pluralismus, 37 f (Fn 73); DENNINGER, Erhard, Staatsrecht 2, Reinbek bei Hamburg 1979, 185 ff; MERTEN, Detlef, Handlungsgrundrechte als Verhaltensgarantien — zugleich ein Beitrag zur Funktion der Grundrechte, in: VerwArch 1982, 103—121 (106 ff); BETHGE, Herbert, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, in: NJW 1982, 2145—2150 (2147).

- 141 Vgl. GÖTZ, Volkmar/HOFMANN, Hasso, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, in: VVDStRL 41 (1983), 7—41 (12 ff), 42—86 (74 ff), wobei GÖTZ stärker die Differenzen zwischen Grundrechtsschranken und Grundpflichten betont; s. ferner BADURA, Grundpflichten, 868 ff (Fn 95). Auf den sozialen Bezug — und damit die Ausgleichsbedürftigkeit — der Grundrechte weist schon Art 1 Abs 2 GG hin, wenn dort von „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“ die Rede ist: Darauf macht KRÖGER, Klaus, Grundrechtstheorie als Verfassungsproblem, Baden-Baden 1978, 40 f aufmerksam.
- 142 Andererseits müssen Grundpflichten nicht zwangsläufig nur den Charakter allgemeiner volkspädagogischer Appelle tragen (in diese Richtung aber KLEIN, Hans H., Über Grundpflichten, in: Der Staat 1975, 153—168 [158 ff]). Entscheidend ist, daß sie zu den Grundrechtsgewährleistungen stets in einem Verhältnis der „Asymmetrie“ (HOFMANN, Grundpflichten, 49 [Fn 141]; zustimmend in der Diskussion BÖCKENFÖRDE, ebda., 115; den Begriff gebraucht ebenfalls ISENSEE, Grundpflichten, 614 [Fn 92]) stehen müssen.
- 143 Vgl. zu einigen Kategorisierungsmöglichkeiten PELINKA, Anton, Bürgerinitiativen — gefährlich oder notwendig?, Freiburg/Br.-Würzburg 1978, 44 ff.
- 144 Allgemein dazu KAASE, Max, Strukturen politischer Beteiligung, in: Form und Erfahrung, hg. v. WILDENMANN, Rudolf, Berlin 1976, 129—151.

- 145 Das führt bisweilen zur Politik im Missionarston, zu moralisierender Erhabenheit mit einem nicht geringen Anteil an Selbstgerechtigkeit: herrscht bei den Rückzugspotentialen Nabelschau vor, so hier der nach außen gewendete ethische Rigorismus; dazu passen dann seltsam entrückt anmutende politische Unschuldsbekundungen bzw. -sehnsüchte (vgl. MAREN-GRISEBACH, Philosophie der Grünen, 80 [Fn 110]); einen kritisch-kursorischen Abriss der Geschichte der Friedensbewegung gibt WEILER, Rudolf, Zur Kompetenz von Friedensbewegungen, in: FS-BROERMANN, Berlin 1982, 191—208.
- 146 Vgl. dazu den Überblick bei MAYER-TASCH, Peter Cornelius, Die Bürgerinitiativbewegung, 4., völlig neubearbeitete A., Reinbek bei Hamburg 1981, 77 ff.
- 147 MAYER-TASCH, Bürgerinitiativbewegung, 99 (Fn 146) fragt nach der Vereinbarkeit mit den „Strukturgesetzen der repräsentativen Demokratie“; s. auch GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen, 107 (Fn 112). Darauf wird zurückzukommen sein.
- 148 Vgl. ABROMEIT, Heidrun, Parteiverdrossenheit und Alternativbewegung, in: PVS 1982, 178—198; HAUNGS, Peter, Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980, 90 ff; RASCHKE, Joachim, Einleitung, in: DERS. (Hg.), Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, Opladen 1982, 9—31; MURPHY/RUBART/MÜLLER/RASCHKE, Protest, 7, 157 (Fn 119).
- 149 MAIHOFFER, Abschließende Äußerung, 1411 (Fn 67).

nen, den Volks- oder Allerweltparteien,¹⁵⁰ noch verstärkt wird.¹⁵¹ Fixiert auf das Ziel optimaler Stimmenallokation und in der Rekrutierung des Parteiengefolges zunehmend unspezifischer, dazu in der Konkurrenzsituation unter ständigem Druck zur gegenseitigen programmatischen Überbietung stehend,¹⁵² verfehlen diese „catch-all-parties“ (Kirchheimer) offenbar die angemessene Vertretung und Berücksichtigung neuer Politikfelder und politischer Einstellungen — mit der Folge, daß ‚Lücken‘ in der Repräsentation entstehen, die von anderen Formen politischer Organisation ausgefüllt werden.

Dementsprechend verstehen sich Bürgerinitiativen auch und gerade als Gestaltungsformen politischer Interessenvertretung, in denen die programmatischen wie organisatorischen Defizite (zu denen Oligarchisierungs-, Hierarchisierungs- und Professionalisierungstendenzen gezählt werden) der etablierten Parteien nicht auftreten. Zudem stellen sie jenes ‚Milieu‘ bereit, das die modernen Großparteien aufgrund der Generalisierung der Programme wie ihrer Klientel nicht mehr zu bieten vermögen.

Doch ist mit alledem zunächst nicht mehr dargelegt, als daß nunmehr in nennenswertem Umfang nicht parteigebundene Organisationen mit zum Teil phantasievollen Formen öffentlicher Meinungsartikulation hervortreten. Und wie bereits Art 21 Abs 1 GG zeigt, sind die Parteien zwar in den „Rang einer verfassungsrechtlichen Institution“¹⁵³ erhoben, ohne damit doch ein Monopol auf politische Interessenvertretung, Interessenaggregation und Interessendurchsetzung erlangt zu haben.¹⁵⁴ Parteien genießen im Bereich der politischen Willensbildung

keinen Alleinvertretungsanspruch.¹⁵⁵ Demokratisch institutionalisierte Öffentlichkeit umfaßt eine Vielzahl weiterer, individueller wie kollektiver Grundrechtsbetätigungen. Besonders den politischen Freiheitsrechten,¹⁵⁶ die als Elemente „unmittelbarer demokratischer Willensbildung des Volkes“¹⁵⁷ fungieren, kommt die Funktion außer- und nebenparteilicher staatsbürgerlicher Artikulation zu. Die Garantien der Art 5, 8, 9 GG sollen ja zumindest auch zur „Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes“¹⁵⁸ beitragen, somit als „Korrektiv der Mediatisierung“¹⁵⁹ durch die staatlichen Organe dienen und im durch einen „bemerkenswerten Mangel an demokratischem Selbstbewußtsein“¹⁶⁰ gekennzeichneten System des Grundgesetzes auch zwischen den Wahlakten eine systematische Rückkoppelung zwischen Regierenden und Regierten ermöglichen.¹⁶¹ Weil Demokratie immer beides: die Methode der Etablierung legitimer Herrschaft wie das „Verfahren der Legitimation, der Kontrolle und der Kritik politischer Herrschaft“¹⁶² meint, sind die vielfältigen Ermöglichungen politischer Beteiligung als Versuch zu interpretieren, Staatswillensbildung und Volkswillensbildung beständig zu koordinieren.¹⁶³

folgerichtig gibt es für plebiszitäre Einrichtungen wie Volksentscheide etc. „weder eine innere Notwendigkeit noch eine Rechtfertigung“ [S. 105]). Zur Kritik an dieser Vorstellung u. a. KRIELE, Martin, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL 29 (1971), 46—84 (69 ff); MANTL, Repräsentation und Identität, 175 (Fn 136); SCHEUNER, Konsens und Pluralismus, 41 Anm. 31 (Fn 64); SCHOLZ, Krise, 9 f (Fn 116).

155 Vgl. nur MÜNCH, Ingo v., Rdnr. 31 zu Art 21, in: MÜNCH, Ingo v. (Hg.), Kommentar zum GG, Bd. 2, 2. A., München 1983. Jüngst hat SCHMIDT, Walter, Politische Parteien und andere Vereinigungen, in: NJW 1984, 762—767 (764 ff) mit aller wünschenswerten Deutlichkeit zwischen dem Bereich staatlicher Willensbildung, in dem Parteien verfassungsrechtlich eindeutig privilegiert sind, und dem der öffentlichen Meinungsbildung, in dem sie mit anderen politischen Vereinigungen prinzipiell auf einer Stufe stehen, unterschieden; Klagen über die „Gefährdung“ der — doch grundgesetzlich abgesicherten — Parteiendemokratie tragen dieser Differenzierung häufig nicht genug Rechnung.

156 KRIELE, Das demokratische Prinzip, 65 (Fn 154) nennt die einschlägigen Rechte „staatsbürgerliche Einflußrechte“; MEYER, Hans, Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie, in: Ein Cappenberges Gespräch, Köln 1979, 48—68 (51) tituliert sie als „die politischen Rechte des Bürgers jenseits des Wahlrechts.“

157 HESSE, Verfassungsrecht, 60 (Fn 65); vgl. dazu vor allem BVerfGE 20, 56 (98 f).

158 BVerfGE 8, 104 (113, 115); 20, 56 (98).

159 HESSE, Verfassungsrecht, 59 (Fn 65).

160 FROMME, Friedrich Carl, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960, 212; s. auch FRAENKEL, Ernst, Deutschland und die westlichen Demokratien, 7. A., Stuttgart u. a. 1979, 149; ferner MAUNZ/DÜRIG, Komm. z. GG, Rdnr. 39 zu Art 20 II.

161 Ähnlich MEYER, Regierbarkeit, 51, 60 (Fn 156).

162 BADURA, Peter, Diskussionsbemerkung, in: VVDStRL 29 (1971), 97.

163 Vgl. SEIFERT, Karl-Heinz, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Köln u. a. 1975, 63; ZIPPELIUS, Staatslehre, 192 (Fn 28); s. auch BVerfGE 8, 104 (113).

150 Vgl. KIRCHHEIMER, Otto, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: ZIEBURA, Gilbert (Hg.), Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Darmstadt 1969, 341—374 (348 ff, 352 ff, 362 ff); s. auch GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen, 71 ff (Fn 112); HAUNGS, Parteiendemokratie, 63 ff (Fn 148); zur christlichen Konfessionspartei vor allem MAIER, Hans, Revolution und Kirche, München 1975.

151 S. auch HENNIS, Wilhelm, Parteienstruktur und Regierbarkeit, in: Regierbarkeit, Bd. 1, 150—195 (176 ff) (Fn 107); OFFE, Konkurrenzpartei, 26 ff (Fn 128).

152 HABERMAS, Was heißt heute Krise?, 321 (Fn 91); OFFE, Claus, „Unregierbarkeit“. Zur Renaissance konservativer Krisentheorie, in: Stichworte, Bd. 1, 294—318 (306 f) (Fn 112).

153 BVerfGE 2, 1 (73); 5, 85 (133); etwas mißverständlich spricht HENKE, Wilhelm, Die Parteien im Staat des Bonner Grundgesetzes, in: DÖV 1958, 646—651 (646) von einer „Verstaatlichung“ der Parteien.

154 Treffend SCHMIDT-JORTZIG, Edzard, Bürgerschaftliches Aufbegehren. Zur verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Einordnung von Bürgerinitiativen, in: aus politik und zeitgeschichte B 38/1979, 2—19 (11 f); KIMMINICH, Otto, Die Parteien im Rechtsstaat: Herausforderung durch die „Alternativen“, in: DÖV 1983, 217—226 (226). GRIMM, Dieter, Die politischen Parteien, in: Handbuch, 317—372 (325, 369) (Fn 67) hat richtig vermerkt, daß nicht unschuldig an der expliziten oder impliziten Annahme einer derartigen Monopolstellung die LEIBHOLZ'sche These von der Parteiendemokratie als der rationalisierten Form der plebiszitären Demokratie, also als einem Surrogat der unmittelbaren Demokratie im modernen Flächenstaat war (vgl. LEIBHOLZ, Strukturprobleme, 9 ff, 19, 36, 78 ff, 93, 142 ff, 146 f [Fn 80]; ganz

Diese demokratische Funktion der Grundrechtsbetätigung bleibt festzuhalten gegen institutionalistische Deutungen des repräsentativen Systems, welche die politische Beteiligung im Amtsgedanken auf- und damit zugleich auch ohne nennenswerten Rest untergehen zu lassen drohen.¹⁶⁴ Weil Ursprung wie letztes Ziel der Demokratie die autonome Selbstbestimmung ist,¹⁶⁵ kann auch nach dem Modell des Grundgesetzes die Demokratie im repräsentativen Element nicht völlig aufgehen.¹⁶⁶

164 HENNIS, Wilhelm, Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: FS-SMEND, Tübingen 1962, 51—70; DERS., Ende der Politik? Zur Krise des Politischen in der Gegenwart, in: Der aktive Bürger — Utopie oder Wirklichkeit. Ein Cappenberger Gespräch, Köln-Berlin 1971, 55—78 (55 f); andererseits wendet sich HENNIS — zumindest jüngst — auch deutlich gegen einen überzogenen Anspruch der Parteien: vgl. DERS., Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates, in: Brauchen wir ein neues Parteiensystem?, hg. von KROCKOW, Christian Graf v., Frankfurt/M. 1983, 28—46 (34 f).

165 Klassisch: Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. A., Tübingen 1929, 3 ff; s. auch DENNINGER, Erhard, Demokratisierung — Möglichkeiten und Grenzen. Ein Cappenberger Gespräch, Köln-Berlin 1976, 45—68 (48).

166 Das Bundesverfassungsgericht verleiht dem beredten Ausdruck, wenn es darauf insistiert, es genüge nicht, daß „eine Obrigkeit sich bemüht, noch so gut für das Wohl von ‚Untertanen‘ zu sorgen; der Einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfange verantwortlich auch an den Entscheidungen für die Gesamtheit mitwirken. Der Staat hat ihm dazu den Weg zu öffnen...“ (BVerfGE 5, 85 [205]); daß sich der Autonomiegedanke — wenn auch hier bezogen auf Verbände — sinnvoll in das demokratische System des Grundgesetzes einfügt, hebt BVerfGE 33, 125 (157) hervor; s. ferner LEIBHOLZ, Gerhard, Diskussionsbemerkung, in: VVDStRL 29 (1971) 103 f: Demokratie meine möglichst hohe Beteiligung der Aktivbürger. GREIFELD, Andreas, Volksentscheid durch Parlamente, Berlin 1983 verkennt m. E. die zentrale Bedeutung des Selbstbestimmungsmotivs auch für die repräsentative Demokratie. So erscheinen direkte, d. h.: vergleichsweise unvermittelte politische Entscheidungen der Aktivbürgerschaft in Plebisziten o. ä. nicht als deren *Urform*, sondern eher als *Unform*. Bei seinem Vergleich zwischen der von ihm so titulierten „Abstimmungsdemokratie“ und der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie werden überwiegend output-orientierte Kriterien als scheinbar objektive Maßstäbe verwandt. Die hohe input-Orientierung (diese Unterscheidung trifft SCHARPF, Fritz, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Kronberg/Ts. 1975, 21 ff) des Demokratiegedankens bleibt ausgeblendet. GREIFELD vermag so nicht zu sehen, daß die Funktionen der Vermittlung, der Rationalisierung, der Versachlichung, der Gewichtung etc., wie sie die parlamentarische Demokratie seiner Auffassung zufolge beinahe optimal gewährleistet (wobei vor dem Hintergrund bleibender Erkenntnisse der Parlamentarismuskritik das eine oder andere Fragezeichen angebracht wäre), nur Surrogate für den notwendigen Verzicht auf die alleinige Verwendung direkt-demokratischer Formen sind. Repräsentative Demokratie ist eine in modernen Flächenstaaten unausweichliche Metamorphose der utopischen, aber doch als Leitmotiv von Demokratie fungierenden Idee absoluter Autonomie. Und dies bleibt richtig, auch wenn die — kollektive — demokratische Mitbestimmung niemals die — individuelle — autonome Selbstbestimmung ersetzen kann (treffend KIELMANSEGG, Volkssouveränität, 236 ff [Fn 49]). Zudem ist natürlich immer zu bedenken, daß es nicht, wie GREIFELDS Erörterungen vielleicht nahelegen könnten, um die „Ablösung“ der einen — repräsentativen — durch die andere — plebiszitäre — Form, sondern allein um die Frage einer möglichen Zuordnung und gegenseitigen Ergänzung geht: vor allem um

Festzuhalten ist des weiteren, daß eine breitenwirksame Aktivierung in Bürgerinitiativen primär nicht als Ausdruck einer generellen Staats- oder Verfassungs-, sondern ganz überwiegend als „Parteiverdrossenheit“ zu interpretieren ist.¹⁶⁷ Gerade im Unterschied zu manchen Teilen der Studentenbewegung der sechziger Jahre werden die verfassungsrechtlichen Zentralaussagen ja nicht als zu überwindende Stufe bürgerlich-liberaler Staatlichkeit abgewertet, sondern jedenfalls überwiegend als Leit- und Richtwerte anerkannt.¹⁶⁸ Die politische Stoßrichtung zielt weniger gegen das Grundgesetz als — um den Begriff Adolf Arndts zu gebrauchen — gegen das „nicht erfüllte Grundgesetz“. ¹⁶⁹ Dem entspricht, daß sich die Kritik an Staat und Gesellschaft bei näherem Hinsehen weitgehend als Kritik an der Bürokratie entpuppt, deren Entscheidungen allzuoft als Akte verselbständigter, abgehobener und nicht hinreichend demokratisch legitimer exekutiver Selbstherrlichkeit charakterisiert und empfunden werden.¹⁷⁰ Deswegen scheint es unabhängig von der Berechtigung dieser Kritik wie der Frage, ob und inwieweit politische Änderungsvorschläge unter dem Grundgesetz bzw. im Wege seiner Änderung realisierbar wären oder an die Schranke des Art 79 Abs 3 GG stießen, auf jeden Fall zu pauschal, die Bürgerinitiativbewegung insgesamt als organisierten Anschlag auf die Verfassungsordnung einzustufen zu wollen.¹⁷¹

Obwohl also die durch den Bedeutungszuwachs der Bürgerinitiativen erfolgte partielle Schwächung der Parteien lediglich deren verfassungsrechtlich nicht garantierten Monopolanspruch politischer

einen Legitimitätswachstum politischer Entscheidungen durch Anreicherung des Grundgesetzes um direkt-demokratische Elemente, wie sie auf Länderverfassungsebene in nicht unwirksamer Weise schon lange existieren (vgl. dazu PESTALOZZA, Christian, Der Popularvorbehalt, Berlin-New York 1981).

167 Vgl. ABROMEIT, Parteiverdrossenheit, 194 (Fn 148); LAMMERT, Norbert, Das Phänomen der „Staatsverdrossenheit“ und die Strukturdefekte der Parteien, in: aus politik und zeitgeschichte B 25/1979, 3—14; ferner MENKE-GLÜCKERT, Peter, Grüner Protest — Zeichen der Parteiverdrossenheit?, in: aus politik und zeitgeschichte, B 43/1978, 3—12; HAUNGS, Parteiendemokratie, 90 ff (Fn 148); KÜCHLER, Manfred, Staats-, Parteien- oder Politikverdrossenheit?, in: RASCHKE (Hg.), Bürger und Parteien, 39—54 (Fn 148).

168 Vgl. GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen, 24 (Fn 112); MAYER-TASCH, Bürgerinitiativbewegung, 226 ff (Fn 146).

169 ARNDT, Adolf, Das nicht erfüllte Grundgesetz (1960), in: DERS., Gesammelte juristische Schriften, München 1976, 141—156.

170 Vgl. KELLY, Petra K., Um Hoffnung kämpfen, Bornheim-Merten 1983, 26; KUNTZ, Spontis, 218 (Fn 122); BRUN, Der grüne Protest, 65 (Fn 111); ELGIN, Einfachheit, 12 f (Fn 111); WESTENHOFF, Johannes, Gewaltfrei, in: Die Grünen, hg. v. LÜDKE, Hans-Werner/DINNE, Olaf, Stuttgart 1980, 100—103.

171 Z. B. KRÖGER, Klaus, Forum: Die vernachlässigte Friedenspflicht des Bürgers, in: JuS 1984, 172—176. Was die bisweilen als eindeutig verfassungswidrig deklarierten Ziele und politischen Forderungen der Grün-Alternativen angeht (dazu vor allem SCHOLZ, Krise, 22 ff [Fn 116]; s. auch KIMMICH, Parteien im Rechtsstaat, 217 ff [Fn 154]), so sollte — abgesehen davon, daß es die Positionen der Grün/Alternativen nicht gibt —

Willensbildung relativiert, könnten doch — vor allem vor dem Hintergrund des parteienstaatlich ausgestalteten Repräsentativsystems des Grundgesetzes — durch eine die Bedeutung der Parteien auf den Nullpunkt reduzierende Ausbreitung politischer Alternativbewegungen die Funktionsvoraussetzungen der repräsentativen Demokratie empfindlichst getroffen werden. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn zwischen Bürgerinitiativen und Parteien kein bloßes Konkurrenz- oder Ergänzungs-, sondern ein Ausschließungsverhältnis bestünde, wenn mithin beide Formen politischer Organisation sich gegenseitig durchkreuzende Prinzipien verkörpern. Doch so deutlich sich auch die Bürgerinitiativen hinsichtlich der Art des ‚policy-making‘ von den Parteien unterscheiden mögen: daß sie per se auf eine mit repräsentativen Strukturen unvereinbare Alternative zum Parteienstaat verweisen, ja daß zwischen ökologischer Bewegung und den etablierten Parteien ein Fundamentalkonflikt bestünde, ein „Verhältnis des schroffen und unvermittelten Aufeinanderprallens zweier unvereinbarer Lebens- und Zivilisationsmodelle“,¹⁷² wie man höchst überdramatisierend formuliert hat, stellt — je nach Standort — eine Traum- oder Schreckensvision, aber keine gültige Beschreibung der tatsächlichen Verhältnisse dar. Dies auch, weil in der Zwischenzeit der grüne ökologische Protest selbst sich als

genauer beachtet werden, daß vieles davon auf eine Steigerung demokratischer Beteiligung auch in Form parlamentarischer Entscheidungsprozesse und nicht auf deren Abschaffung zielt. Zwischen ausdrücklich antiparlamentarischen und eher parlaments-reformerischen Vorstellungen ist also zu unterscheiden. Einen deutlichen Trend zur Anerkennung der „Berechtigung“ der Institution des Parlamentarismus signalisieren: MURPHY, Detlef, Grüne und Bunte — Theorie und Praxis „alternativer Parteien“, in: RASCHKE (Hg.), Bürger und Parteien, 323—341 (Fn 148); HASENCLEVER, Wolf-Dieter, Die Grünen und die Bürger — ein neues Selbstverständnis als politische Partei?, ebda., 309—322; auch KRAUSHAAR, Wolfgang, Einleitung, in: Was sollen die Grünen im Parlament?, hg. v. KRAUSHAAR, Wolfgang, Frankfurt/M. 1983, 9—12. Die Forderung nach stärkerer plebiszitärer Ausrichtung der Verfassung, also ihrer wohl nur im Wege der Verfassungsänderung möglichen Ergänzung um Volksentscheid, Volksbegehren etc. wiederum steht ja nicht von vornherein außerhalb jeglicher ernsthafter Diskussion, sondern wird in Rechts- und Politikwissenschaft mit Emphase erörtert: z. B. BLECKMANN, Albert, Die Zulässigkeit des Volksentscheids nach dem Grundgesetz, in: JZ 1978, 217—223; HERNEKAMP, Karl, Mehr direkte Demokratie?, in: ZRP 1978, 232—234; DERS., Formen und Verfahren direkter Demokratie, Frankfurt/M. 1979, insb. 1 ff, 260 ff; TROITZSCH, Klaus G., Volksbegehren und Volksentscheid, Meisenheim 1979, insb. 22 ff, 129 ff; PESTALOZZA, Populärvorbehalt, passim (Fn 166); DERS., Volksbefragung — das demokratische Minimum, in: NJW 1981, 733—735; DERS., Startbahn frei für das Verwaltungsaktreferendum!, in: NJW 1982, 1571—1574; STEINBERG, Rudolf, Standortplanung umweltbelastender Großvorhaben durch Volksbegehren und Volksentscheid?, in: ZRP 1982, 113—118; DERS., Elemente volksunmittelbarer Demokratie im Verwaltungsstaat, in: Die Verwaltung 1983, 465—486.

172 GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen, 23, 25, 29, 56, 63 (Fn 112); s. auch DERS., Bürgerinitiativen: Krisensymptome oder Ergänzung des Systems der Volksparteien?, in: RASCHKE (Hg.), Bürger und Parteien, 190—203 (Fn 148).

politische Partei formiert hat¹⁷³ und trotz aller — teils wohl auch positiver — Aufstörungseffekte in weiten Bereichen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens die Kompetenz und Dominanz der Parteipolitik ganz unangefochten ist; dies aber vor allem, weil nach wie vor zwischen politischem Engagement und partizipatorischer Beteiligung auf der einen, den definitiven und für alle verbindlichen Entscheidungen der dazu bestellten staatlichen Organe auf der anderen Seite getrennt werden muß. Und darüber, daß das politische Letztentscheidungsrecht nicht auf die Bürgerinitiativen übergeht, die dadurch eine Art von außerparlamentarischer Mitregierung bilden würden, herrscht doch weitgehend Einigkeit.¹⁷⁴ Eher trifft zu, daß die Bürgerinitiativen in den Kreis jener ‚pouvoirs intermédiaires‘ aufgerückt sind, die im Wege der Bündelung gesellschaftlicher Macht mehr oder minder direkt auf die politischen Entscheidungsträger einwirken.¹⁷⁵ Auf lange Sicht deutet sich deswegen

173 Der unklare Status der Grünen zwischen „Bewegung“ und „Partei“ schafft in erster Linie Probleme mit ihrem Selbstverständnis und ihrer Identität; das dokumentieren die Beiträge von METTKE, Jörg R./HOPLITSCHKE, Ernst/MOMBAUR, Martin/NARR, Wolf-Dieter, in: METTKE, Jörg R. (Hg.), Die Grünen. Regierungspartner von morgen, Reinbek bei Hamburg 1982; s. auch die Aufsätze von SCHAEFFER, Roland/KOSTEDE, Norbert/ENZENSBERGER, Ulrich, in: Kursbuch 74 (1983); ferner die Beiträge in: KRAUSHAAR (Hg.), Was sollen die Grünen im Parlament? (Fn 171).

Nicht tragfähig scheinen mir Versuche, grünen und alternativen Listen ohne ein formelles Parteiverbotsverfahren gemäß Art 21 GG vor dem Bundesverfassungsgericht die Parteieigenschaft im Wege einer neuartigen, extensiven Interpretation des Parteibegriffs der einschlägigen Wahlgesetze des Bundes und der Länder absprechen zu wollen (so SCHOLZ, Krise [Fn 116]; zur Diskussion um diesen Punkt vgl. STÖBER, Rolf, GRÜNE und Grundgesetz, in: ZRP 1982, 209—215; GRIMM, Dieter, Nochmals: Die Parteien im Rechtsstaat, in: DÖV 1983, 538—541; HASE, Friedhelm, Die Grünen — eine verfassungsfeindliche Partei?, in: ZRP 1984, 86—93). Dies nicht allein wegen des formallogischen Arguments, daß das Bundesverfassungsgericht gemäß Art 21 GG nur Parteien verbieten kann, was nicht möglich wäre, wenn eine etwaige Verfassungswidrigkeit der Programmatik einer sich als Partei „gerierenden“ politischen Vereinigung auf administrativem Wege zum Verlust der Parteieigenschaft (genauer: zu ihrer Nichtanerkennung) führen und somit den Anwendungsbereich des Art 21 GG vollkommen überflüssig machen würde. Weitreichender scheint mir die verfassungsrechtlich zwingende Notwendigkeit einer formalen Begriffsbestimmung des Terminus „Partei“ im Sinne der Wahlgesetze, wie sie insb. von GRIMM, op. cit., dargelegt worden ist. Das bis zu einer gegenteiligen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geltende Parteienprivileg würde leerlaufen, wenn von Seiten der Wahlexekutivorgane über die Verfassungsmäßigkeit der Partei zu befinden wäre. Denn das Parteienprivileg schließt, wie das BVerfG ausführt, „ein administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin aus, mag sie sich gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung noch so feindlich verhalten“, und: „Das Grundgesetz nimmt die Gefahr, die in der Tätigkeit der Partei bis zur Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit besteht, um der politischen Freiheit willen in Kauf.“ (BVerfGE 47, 198 [228]; vgl. gegen den Ausschluß der Parteien durch „Wahltechnik“ auch BVerfGE 41, 399 [419]).

174 Vgl. die bemerkenswerte Übereinstimmung zwischen MAYER-TASCH, Bürgerinitiativbewegung, 103 ff (Fn 146) und ISENSEE, Regierbarkeit, 25 (Fn 77).

175 MAYER-TASCH, Bürgerinitiativbewegung, 107 (Fn 146) geht sogar davon aus, daß Bürgerinitiativen eher im Zeichen der „Vitalisierung der repräsentativen als im Zeichen einer Stärkung der plebiszitären Variante“ zu sehen seien.

eher ein Kooperations- denn ein Ausschließungsverhältnis zwischen Parteien und Bürgerinitiativen an.¹⁷⁶

Deren Gefährdungs- und Krisenpotential besteht nach alledem nicht in ihrer gegenüber den Parteien anders gearteten Organisationsform und Ausrichtung: Nur wenn man die Legitimität des demokratischen Verfassungsstaates kurzschließt mit einem parteienstaatlichen Monopolanspruch auf politische Interessenvertretung, kann die zunehmende Bedeutung von Bürgerinitiativen für die Formation und Durchsetzung politischer Ziele als gravierendes Legitimationsproblem erscheinen. Doch trifft hier die Bemerkung *Isensees* zu, daß Bürgerinitiativen „nicht Attentate auf die demokratische Repräsentativverfassung, sondern grundrechtslegitimierte Erscheinungen des täglichen Lebens“¹⁷⁷ sind.

Die *echten* Gefahren der Initiativbewegungen liegen vielmehr in der nach wie vor nicht völlig auszuschließenden gewaltförmigen Eskalation der Konflikte mit der Staatsgewalt einerseits, einem unreflektierten Selbstverständnis von „Betroffenendemokratie“,¹⁷⁸ in deren Namen gegen repräsentativ-demokratische Mehrheitsentscheidungen Vetopositionen aufgebaut werden, auf der anderen Seite. Denn ohne Zweifel gehören beide Elemente: das „Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit“ (Max Weber) wie die Mehrheitsregel zu den zentralen Bestandteilen des unaufgebbaren Demokratieprinzips, gleichsam zum „harten Kern“ der Legitimität des Verfassungsstaates. Indes ist zur Vermeidung undifferenzierter Argumentationen in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, daß das Mehrheitsprinzip seinerseits weder absolut noch voraussetzungslos gilt. Seine Überzeugungs- und Geltungskraft kann es nur unter der doppelten Voraussetzung behaupten, daß — erstens — bestimmte privatautonome Bereiche auch der demokratisch legitimierten staatlichen Gewalt und Regelungskompetenz entzogen sind und — zweitens — grundsätzlich die Revisibilität der getroffenen Entscheidung (die ja aus einer Mehrzahl von möglichen Normierungen lediglich eine als temporär verbindlich auszeichnet) gegeben ist,¹⁷⁹ d. h.: Die Minderheit von heute

muß immer die Chance haben, zur Mehrheit von morgen zu werden.¹⁸⁰ Denn eben aus der Möglichkeit der Entscheidungskorrektur und der Durchsetzung der zunächst unterlegenen Alternative folgt die Unterwerfungsbereitschaft der Minderheit.¹⁸¹ Seine legitimitätsstiftende Kraft schöpft das Majoritätsprinzip mithin gerade aus der Vorläufigkeit der Entscheidungen.¹⁸²

Auf der Hand liegt, daß für den im Bereich des schlechthin Unabstimmbaren liegenden menschlichen Extremfall: die Entscheidung über Leben und Tod, die Mehrheitsregel ins Leere greift.¹⁸³ Nicht zuletzt hierauf stützen sich all jene, die ihren Protest über legale Praktiken hinaus in den Formen des aktiven Widerstandes, des „zivilen Ungehorsams“, artikulieren.¹⁸⁴ Nun läßt sich allerdings darüber, ob etwas prinzipiell der Mehrheitsentscheidung entzogen ist, wegen der in diesen Bereichen

Demokratiepostulat?, in: JuS 1980, 704—709 (708); GUSY, Christoph, Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, in: AöR 1981, 329—354 (342 ff); FRANKENBERG, Günther, Ziviler Ungehorsam und Rechtsstaatliche Demokratie, in: JZ 1984, 266—275 (273 ff); s. auch HÄBERLE, Peter, Verfassungstheorie ohne Naturrecht, in: AöR 1974, 437—463 (461 ff); SPAEMANN, Robert, Moral und Gewalt (1972), in: DERS., Philosophische Essays, Stuttgart 1983, 151—184 (177).

180 So schon JELLINEK, Georg, Das Recht der Minoritäten, Wien 1898, 28.

181 Damit allein ist natürlich die Akzeptanz des Majoritätsprinzips nicht bereits sichergestellt; zu den komplexen Voraussetzungen vgl. SCHEUNER, Mehrheitsprinzip, 35 ff, 45 ff (Fn 59); umfassend nunmehr HEUN, Mehrheitsprinzip, 194 ff, 222 ff (Fn 41).

182 Zu den hier liegenden Problemen (insb. im Bereich der Staatsverschuldung und der nuklearen Entsorgung) für die parlamentarische Gesetzgebung instruktiv HENSELER, Paul, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, in: AöR 1983, 489—560.

183 Vgl. GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen, 59 ff (Fn 112); DERS., Die neue Macht der Minderheit, in: Merkur 1982, 129—133; zum gesamten Komplex jetzt auch: GUGGENBERGER, Bernd/OFFE, Claus (Hgg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen 1984.

184 Zum Konzept des zivilen Ungehorsams grundlegend RAWLS, John, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M. 1979, 399 ff; aus der aktuelleren Diskussion: SCHOLZ, Rupert, Rechtsfrieden im Rechtsstat, in: NJW 1983, 705—712 (706 ff); ISENSEE, Widerstand, 565 ff (Fn 117); KRÖGER, Klaus, Bürgerprotest im demokratischen Staat, in: aus politik und zeitgeschichte, B 39/1983, 3—11; KRIELE, Martin, Die Rechtfertigungsmodelle des Widerstands, ebda., 12—24; ARNDT, Claus, Bürger oder Rebell?, ebda., 32—41; DREIER, Ralf, Widerstandsrecht im Rechtsstaat?, in: FS-SCUPIN, Berlin 1983, 573—590; DERS., Widerstandsrecht und ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat, in: GLOTZ, Peter (Hg.), Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat, Frankfurt/M. 1983, 54—75; HABERMAS, Jürgen, Ziviler Ungehorsam — Testfall für den demokratischen Rechtsstaat. Wider den autoritären Legalismus in der Bundesrepublik, ebda., 29—53; SCHÜLER-SPRINGORUM, Horst, Strafrechtliche Aspekte zivilen Ungehorsams, ebda., 76—98; GUGGENBERGER, Bernd, An den Grenzen der Verfassung, in: Bilder und Zeiten. Beilage zur FAZ Nr. 281 v. 3. 12. 1983; dagegen BUSCHE, Jürgen, Welchen Gehorsam schulden wir den Gesetzen?, in: FAZ Nr. 281 v. 3. 12. 1983, 12; KRIELE, Martin, Ziviler Ungehorsam als moralisches Problem, in: Bilder und Zeiten. Beilage zur FAZ Nr. 60 v. 10. 3. 1984; ferner STARCK, Christian, Der Frieden im Dreieck der Staatsziele, in: FAZ Nr. 64 v. 15. 3. 1984, 11; FRANKENBERG, Ziviler Ungehorsam, passim (Fn 179).

176 Von einem „Trendwechsel gegen den Parteienstaat“ (GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen, 89 [Fn 112]) zu sprechen, ist also deutlich überzogen; vgl. auch die relativierenden Bemerkungen zur „Krise“ des Parteienstaates bei BEYME, Klaus v., Krise des Parteienstaates — ein internationales Phänomen?, in: RASCHKE (Hg.), Bürger und Parteien, 87—120 (Fn 148); die ebda. abgedruckten Beiträge von MURPHY und HASENCLEVER signalisieren, daß die Entwicklung nicht in Richtung „Politik ohne Parteien“, sondern „Politik mit anderen Parteien“ geht.

177 ISENSEE, Regierbarkeit, 24 (Fn 77); vgl. auch SCHNEIDER, Alternativbewegungen, 112 (Fn 120): Bewegungen nicht als Ernstfall, sondern als Normalfall der Demokratie.

178 Dagegen bereits treffend HAUNGS, Peter, Bürgerinitiativen und Probleme der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, in: GUGGENBERGER, Bernd/KEMPF, Udo (Hgg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1977, 156—171 (168 ff).

179 Zur Revisibilität als Strukturelement der Mehrheitsregel vgl. SCHEUNER, Mehrheitsprinzip, 58 (Fn 59); HESSE, Verfassungsrecht, 56 (Fn 65); HOFMANN, Legitimität und Rechtsgeltung, 88 (Fn 51); GRIMM, Dieter, Reformalisierung des Rechtsstaats als

naturgemäß nicht exakt zu ziehenden Grenzen trefflich streiten — ebenso wie über die Frage der Folgenirreversibilität.¹⁸⁵ Die Definitionsherrschaft über die Grenzen des Majoritätsprinzips kann und darf aber nicht in das Belieben einzelner gestellt werden. Der — wenn auch gute — Glaube, die Mehrheit habe den Kreis ihrer Regelungsbefugnis überschritten, gar einen Verfassungsbruch begangen, berechtigt nicht zur Aufkündigung der Gesetzesunterworfenheit. Auch deshalb verlieren die Protestaktionen (Besetzungen, Blockaden etc.), die per definitionem symbolischer, nicht instrumenteller Natur sind, ihren Charakter als Rechtsverletzungen nicht durch den demonstrativ guten Willen der Akteure und ihre noch so edlen Motive. Und in dem richtig verstandenen Interesse der ‚Protesttäter‘, die sich nicht auf ein *Recht* berufen, sondern die Folgen ihres Tuns bewußt in Kauf nehmen, sollen sie das ja auch gar nicht.¹⁸⁶ Insofern behält die so häufig stereotyp wiederholte Formel, daß ‚Recht Recht bleiben‘ müsse und demzufolge moralisch engagierte pressure-groups von der bereits aus dem Befolungsanspruch des einfachen Rechts selbst folgenden Pflicht zum Gesetzesgehorsam nicht ausgenommen sind, ihr relatives Recht.

Allein mit dieser formalen, jene Akte mit eigeninteressierten kriminellen Erwerbsdelikten umstandslos auf eine Stufe stellenden Qualifikation als Rechtsbruch aber ist die Bedeutung derartiger Widerstandshandlungen nicht hinreichend erfaßt. Denn jedenfalls unter dem *Legitimitätsaspekt* macht es einen ganz erheblichen Unterschied, ob die bewußt zu demonstrativen Zwecken eingesetzte Regelverletzung unter ausdrücklicher Anerkennung des politischen Systems und seines Verfassungsrahmens in toto erfolgt oder ob instrumentell betriebene illegale Aktionen in ihrem Fluchtpunkt auf die Vernichtung einer im ganzen verhaßten Staatsordnung zielen. Daß auch in dieser Hinsicht Bonn nicht Weimar ist, verkennt, wer die im Kontext von Friedens- und anderen Protestveranstaltungen begangenen, auf der prekären Grenze zwischen Legalität und Legitimität liegenden, im „Zwielicht der

Zeitgeschichte“¹⁸⁷ angesiedelten, als Akte des zivilen Ungehorsams deklarierten Rechtsverstöße bereits als kaum mehr wettzumachenden Erodierungsprozeß der Verfassung verstanden wissen will.

4. Alles in allem erlaubt die vorliegende knappe Skizze der Legitimitätsprobleme des demokratischen Verfassungsstaates in der Herausforderung durch Protest- und Alternativbewegungen eine verhalten zuversichtliche Prognose. Wenig wahrscheinlich ist, daß sich die ‚Aussteiger‘-Gruppe zur narzistischen Massenbewegung verbreitern oder die aktiv-politische Protestgruppe sich zur klandestinen Kaderorganisation formieren wird. Die genannten Krisenpotentiale: Eskapismus auf der einen, Gewalt auf der anderen Seite, scheinen sich in erträglichen Grenzen zu halten. Um so eher könnten die innovativen Elemente der oppositionellen Kräfte aufgegriffen werden. Grundlage dafür wäre u. a. eine größere Gelassenheit und Souveränität im Umgang mit ihnen: Verhaltensweisen, an denen es vor allem mangelt, weil diese ihrerseits ein erhebliches Maß an Selbstsicherheit und Selbstgewißheit zur Voraussetzung haben.¹⁸⁸ Nüchtern betrachtet, läßt sich der überwiegende Teil der neuen sozialen Bewegungen — bei allen notwendigen Vorbehalten einer derartigen ‚Generaleinschätzung‘ gegenüber — als Alternative *in der*, nicht *zur* Demokratie begreifen — etwa im Sinne Günter Dürigs, der vor mehr als 20 Jahren schrieb: „Nicht Differenzen vernichten das Gemeinsame, es tötet nur die Indifferenz.“^{66 189}

185 KRIELE, Rechtfertigungsmodelle, 22 (Fn 184) kritisiert, die Bewegung richte ihren „Protest gegen die Nebenfolgen der wissenschaftlich-technischen Industrialisierung zugleich gegen die Rechtsordnung, als ob diese dafür verantwortlich wäre“. Das verweist auch und zugleich darauf, daß schärfer als bislang gemeinhin üblich zwischen der Kritik am Verfassungssystem und der an den Folgen des Zivilisationsprozesses unterschieden werden sollte. Denn *wenn* in den letzten Jahren ein Konsens zerbrochen ist, dann die lange Zeit stabile stillschweigende Übereinkunft über die Akzeptanz des technischen Fortschritts mit seinen unvermeidlichen Folgekosten.

186 Deshalb ist Skepsis gegenüber dem Vorschlag DREIERS (s. Fn 184) angebracht, ein *Recht* auf zivilen Ungehorsam zu etablieren (gegen eine „Verrechtlichung“ und Legalisierung auch HABERMAS, Ziviler Ungehorsam, 42f [Fn 184]; SCHÜLER-SPRINGORUM, Strafrechtliche Aspekte, 82 [Fn 184]; FRANKENBERG, Ziviler Ungehorsam, 268, 270 [Fn 179]; PREUSS, Politische Verantwortung, 32 [Fn 66]); s. ferner KIELMANSEGG, Peter Graf, Frieden geht nicht vor Demokratie, in: DIE ZEIT Nr. 40 v. 30. 9. 1983, 9f: „Für den Einzelnen, der bewußt die Antwort des Staates in Kauf nimmt, ist nicht unmöglich, zugleich ‚ungehorsam‘ und der Verfassungs- und Rechtsordnung gegenüber loyal zu sein.“

187 HABERMAS, Ziviler Ungehorsam, 41 (Fn 184).

188 Den Mangel an Gelassenheit beklagen z. B. DAHRENDORF, Ralf, Vom Rechtsstaat zum Richterstaat?, in: KLETT, Roderich (Hg.), Reden auf die Republik, Stuttgart 1977, 77–81 (81); KROCKOW, Christian Graf v., Die konservativen Chancen und Gefahren, ebda., 57–61 (59).

189 DÜRIG, Günter, Grundrechtsverwirklichung auf Kosten von Grundrechten?, in: Summum ius summa iniuria, Tübingen 1963, 80–96 (81).

DEMOKRATIE UND WIRTSCHAFT

Herausgegeben von
JOSEPH MARKO und ARMIN STOLZ

SONDERDRUCK



1987

BÖHLAU VERLAG WIEN · KÖLN · GRAZ