

# DER STAAT

ZEITSCHRIFT FÜR STAATSLEHRE  
ÖFFENTLICHES RECHT UND VERFASSUNGSGESCHICHTE

Herausgegeben von

Ernst-Wolfgang Böckenförde, Gerhard Oestreich  
Helmut Quaritsch, Roman Schnur, Werner Weber, Hans J. Wolf

9. Band 1970



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Redaktion: Prof. Dr. Helmut Quaritsch (geschäftsführend), 1 Berlin 33, Thiel-  
allee 52, Prof. Dr. Ernst-Wolfgang Böckenförde, 48 Bielefeld, Kurt-Schumacher-Straße 6,  
Prof. Dr. Roman Schnur, 672 Speyer, Richard-Wagner-Straße 1.



K 875

Alle Rechte vorbehalten  
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1970 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61  
Printed in Germany

## Inhaltsverzeichnis

9. Band · 1970 · Heft 1/4

### Abhandlungen und Aufsätze

<i>Berg, Wilfried, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse</i> .....	21
<i>Blaschke, Karlheinz, Wechselwirkungen zwischen der Reformation und dem Aufbau des Territorialstaates</i> .....	347
<i>Bogs, Harald, Probleme des Geistlichenprivilegs im Wehrrecht</i> .....	43
<i>Brunner, Georg, Zur Wirksamkeit der Grundrechte in Osteuropa</i> .....	187
<i>Doehring, Karl, Sind die Vereinten Nationen gescheitert oder erfolgreich? Bemerkungen zu Heinhard Steiger, „Völkerbund, Vereinte Nationen und der Nahe Osten“</i> .....	475
<i>Forsthoff, Ernst, Von der sozialen zur technischen Realisation</i> .....	145
<i>Knöpfle, Franz, Der Zugang zu den politischen Parteien</i> .....	321
<i>Rumpf, Helmut, Inland und Ausland als Rechtsbegriffe in ihrer Bedeutung für Deutschland</i> .....	289
<i>Ryffel, Hans, Soziale Sicherheit in der modernen Gesellschaft, Strukturen und Maßstäbe</i> .....	1
<i>Schmidt, Walter, Chancengleichheit der Fraktionen unter dem Grundgesetz</i> .....	481
<i>Steiger, Heinhard, Völkerbund, Vereinte Nationen und der Nahe Osten</i> ...	433
<i>Zacher, Hans F., Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe</i> ..	161

### Berichte und Kritik

<i>Albrecht, Alfred, Staatskirchenrechtliche Bemerkungen zum Problem der Kirchengewalt</i> .....	251
<i>Arndt, Claus, Zur Reform der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs</i> .....	501
<i>Bühl, Walter, Ariel und Kaliban. Zur Theorie der Institutionalisierung</i> ...	365
<i>Friauf, Karl Heinrich, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre</i> 223	
<i>Hofmann, Hanns Hubert, Heiliges Römisches Reich</i> .....	241
<i>Koja, Friedrich, Österreich zwischen Koalition und Konfrontation</i> .....	508

<i>Krause, Hans-Georg, Pfandherrschaften als verfassungsgeschichtliches Problem</i> .....	387, 515
<i>Meder, Walter, Die Kommunistische Partei der Sowjetunion und der Sowjetstaat</i> .....	94
<i>Suhr, Dieter, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit</i> .....	67

### Buchbesprechungen

<i>Aretin, Karl Otmar Freiherr v.: Heiliges Römisches Reich 1776 bis 1806. Reichsverfassung und Staatssouveränität (Hanns Hubert Hofmann)</i> ....	241
<i>Aubert, Jean-François: Traité de droit constitutionnel Suisse (Wilfried Schaumann)</i> .....	557
<i>Bauer, Wolfram: Wertrelativismus und Wertbestimmtheit im Kampf um die Weimarer Demokratie (Eike Hennig)</i> .....	409
<i>Behr, Hans-Joachim: Die Pfandschloßpolitik der Stadt Lüneburg im 15. und 16. Jh. (Hans-Georg Krause)</i> .....	517
<i>Bender, Klaus: Die Verpfändung von Reichseigentum in den ersten drei Regierungsjahren Karls IV. von 1346 bis 1349 (Hans-Georg Krause)</i> ....	399
<i>Bogs, Harald: Die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen (Christoph Böckenförde)</i> .....	118
<i>Brandt, Hartwig: Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz (Franz-Ludwig Knemeyer)</i> .....	561
<i>Briefs, Goetz (Hrsg.): Laissez-Faire-Pluralismus. Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters (Hans H. Klein)</i> .....	114
<i>Brox, Hans und Bernd Rütters: Arbeitskampfrecht (Gerhard Schnorr)</i> ...	419
<i>Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kurzkomentar. Erl. von Hans Lechner (Wilhelm Karl Geck)</i> .....	122
<i>Bundesverfassungsgerichtsgesetz mit Nebengesetzen. Kommentar von Theodor Maunz, Heinrich Sigloch, Bruno Schmidt-Bleibtreu und Franz Klein (Wilhelm Karl Geck)</i> .....	121
<i>Burmeister, Joachim: Die Verfassungsorientierung der Gesetzesauslegung. Verfassungskonforme Auslegung oder vertikale Normendurchdringung? (Christoph Böckenförde)</i> .....	118
<i>Busse, Klaus: Der Wiederkauf in der Rechtsliteratur des 12. - 18. Jhs (Hans-Georg Krause)</i> .....	531
<i>Denninger, Erhard: Rechtsperson und Solidarität (Werner Krawietz)</i> .....	536
<i>Diehl-Thiele, Peter: Partei und Staat im Dritten Reich (Carl Hermann Ule)</i> .....	413
<i>Dietel, Alfred und Kurt Gintzel: Demonstrations- und Versammlungsfreiheit (Detlef Merten)</i> .....	274
<i>Dror, Yehezkel: Public Policymaking Reexamined (Gerhard W. Wittkämper)</i> .....	110

Dürig, Günther und Hans Ulrich Evers: Zur verfassungsändernden Beschränkung des Post-, Telefon- und Fernmeldegeheimnisses ( <i>Christian Rasenack</i> ) .....	272
Flohr, Heiner: Parteiprogramme in der Demokratie — Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik ( <i>Claus Arndt</i> ) .....	113
Flückiger, Max: Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren ( <i>Walter Schick</i> ) .....	281
Forschungen und Studien zur Geschichte des Westfälischen Friedens. Vorträge bei einem Colloquium französischer und deutscher Historiker vom 28. April bis 30. April 1963 in Münster ( <i>Wilhelm Wegener</i> ) .....	132
Forsthoff, Ernst (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit ( <i>Dieter Suhr</i> ) .....	67
Frank, Helmar G.: Kybernetik und Philosophie, Materialien und Grundriß zu einer Philosophie der Kybernetik ( <i>Heinz Wagner</i> ) .....	101
Gimbel, John: The American Occupation of Germany ( <i>Helmut Rumpf</i> ) ...	564
Goez, Werner: Der Leihzwang. Eine Untersuchung zur Geschichte des deutschen Lehnrechts ( <i>Hans-Georg Krause</i> ) .....	395
v. d. Groeben, Klaus und Horst Joachim Knack: Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein. Kommentar unter Mitarbeit von Karl-Robert Schwarze, Walter Klappstein, Jost-Dietrich Busch, Wolfgang Klausen ( <i>Hans-Uwe Erichsen</i> ) .....	551
Hahlweg, Werner: Guerilla-Krieg ohne Fronten ( <i>Joh. Christoph Allmayer-Beck</i> ) .....	123
Hauenschild, Wolf-Dieter: Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen ( <i>Christoph Böckenförde</i> ) .....	547
Haungs, Peter: Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung ( <i>Hans Fenske</i> ) .....	559
Henke, Wilhelm: Das subjektive öffentliche Recht ( <i>Dieter Suhr</i> ) .....	550
Hennis, Wilhelm: Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Ein deutsches Problem ( <i>E.-W. Böckenförde</i> ) .....	533
Hirtz, Rolf O.: Zum Problem der Doppelplanung des Wirtschaftsprozesses durch Staat und Einzelwirtschaften ( <i>Hans-Joachim Arndt</i> ) .....	542
Hočevar, Rolf K.: Stände und Repräsentation beim jungen Hegel ( <i>Eike Hennig</i> ) .....	540
Hoepke, Klaus-Peter: Die deutschen Rechte und der italienische Faschismus. Ein Beitrag zum Selbstverständnis und zur Politik von Gruppen und Verbänden der deutschen Rechten ( <i>Joachim H. Knoll</i> ) .....	130
Hofmann, Wolfgang: Städtetag und Verfassungsordnung. Position und Politik der Hauptgeschäftsführer eines kommunalen Spitzenverbandes ( <i>Hans H. Klein</i> ) .....	134
Ipsen, Hans Peter: Fusionsverfassung Europäische Gemeinschaften ( <i>Heinz Wagner</i> ) .....	267
Kahn, Hermann und J. Wiener: Ihr werdet es erleben. Voraussagen der Wissenschaft bis zum Jahre 2000 ( <i>Eckart Pankoke</i> ) .....	106

Kessel, Eberhard: Wilhelm von Humboldt. Idee und Wirklichkeit ( <i>Peter Baumgart</i> ) .....	417
Krippendorff, Ekkehart: Friedensforschung ( <i>Günther Doeker</i> ) .....	567
Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein. Kommentar von Gustav Kuhn ( <i>Hans-Uwe Erichsen</i> ) .....	552
Landwehr, Götz: Die Verpfändung der deutschen Reichsstädte im Mittelalter ( <i>Hans-Georg Krause</i> ) .....	388
Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft ( <i>Klaus Adomeit</i> ) ...	405
Laufer, Heinz: Der Parlamentarische Staatssekretär ( <i>Claus Arndt</i> ) .....	501
Lijphart, Arendt: The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands ( <i>Raymund Krisam</i> ) .....	554
Lohmar, Ulrich: Wissenschaftsförderung und Politik-Beratung ( <i>Klaus Grimmer</i> ) .....	266
Meister, Roland: Das Rechtsstaatsproblem in der westdeutschen Gegenwart ( <i>Klaus Westen</i> ) .....	269
Naendrup, Peter-Hubert: Privatrechtliche Haftungsbeschränkung und staatliche Verantwortung ( <i>Ulrich Huber</i> ) .....	422
Naßmacher, Karl-Heinz: Das österreichische Regierungssystem. Große Koalition oder alternierende Regierung ( <i>Friedrich Koja</i> ) .....	508
Possony, Stefan T.: Zur Bewältigung der Kriegsschuldfrage. Völkerrecht und Strategie bei der Auslösung zweier Weltkriege ( <i>Peter Pernthaler</i> ) ..	125
Rauch, Günter: Die Bündnisse deutscher Herrscher mit Reichsangehörigen vom Regierungsantritt Friedrich Barbarossas bis zum Tode Rudolfs von Habsburg ( <i>Hans-Georg Krause</i> ) .....	399
Rupp, Hans Heinrich: Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre. Verwaltungsnorm und Verwaltungsrechtsverhältnis ( <i>Karl Heinrich Friauf</i> ) .....	223
Sattler, Andreas: Das Prinzip der „Funktionellen Integration“ und die Einigung Europas ( <i>Jochen Frowein</i> ) .....	117
Schneider, Hans-Peter: Justitia Universalis ( <i>Wolfgang Reimann</i> ) .....	415
Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik. Festschrift für Heinrich Brüning ( <i>Rüdiger Robert Beer</i> ) .....	407
Suhr, Dieter: Eigentumsinstitut und Aktieneigentum ( <i>Ulrich Huber</i> ) .....	278
Tomandl, Theodor: Streik und Aussperrung als Mittel des Arbeitskampfes ( <i>Gerhard Schnorr</i> ) .....	419
Villani, Antonio: Diritto e morale nella giurisprudenza tedesca contemporanea ( <i>Carlo Amirante</i> ) .....	263
Weber, Hermann: Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts ( <i>Alfred Albrecht</i> ) .....	251
Westen, Klaus: Die Kommunistische Partei der Sowjetunion und der Sowjetstaat. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung ( <i>Walter Meder</i> ) ...	94
Zuck, Rüdiger: Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz ( <i>Josef Isensee</i> ) ...	544
<b>Buchanzeigen</b> .....	137, 283, 428, 571

## Verzeichnis der Mitarbeiter

Adomeit, Klaus .....	405
Albrecht, Alfred .....	251
Allmayer-Beck, Joh. Christoph .....	123
Amirante, Carlo .....	263
Arndt, Claus .....	113, 501
Arndt, Hans-Joachim .....	542
Baumgart, Peter .....	417
Beer, Rüdiger Robert .....	407
Berg, Wilfried .....	21
Blaschke, Karlheinz .....	347
Böckenförde, Christoph .....	118, 547
Böckenförde, Ernst-Wolfgang .....	533
Bogs, Harald .....	43
Brunner, Georg .....	187
Bühl, Walter .....	365
Doehring, Karl .....	475
Doeker, Günther .....	567
Erichsen, Hans-Uwe .....	551
Fenske, Hans .....	559
Forsthoff, Ernst .....	145
Friauf, Karl Heinrich .....	223
Frowein, Jochen .....	117
Geck, Wilhelm Karl .....	121
Grimmer, Klaus .....	266
Hennig, Eike .....	409, 540
Hofmann, Hanns Hubert .....	241
Huber, Ulrich .....	278, 422
Isensee, Josef .....	544
Klein, Hans H. ....	114, 134
Knemeyer, Franz-Ludwig .....	561
Knöpfle, Franz .....	321
Knoll, Joachim H. ....	130
Koja, Friedrich .....	508

Krause, Hans-Georg .....	387, 515
Krawietz, Werner .....	536
Krisam, Raymund .....	554
Meder, Walter .....	94
Merten, Detlef .....	274
Pankoke, Eckart .....	106
Pernthaler, Peter .....	125
Rasenack, Christian .....	272
Reimann, Wolfgang .....	415
Rumpf, Helmut .....	289, 564
Ryffel, Hans .....	1
Schaumann, Wilfried .....	557
Schick, Walter .....	281
Schmidt, Walter .....	481
Schnorr, Gerhard .....	419
Steiger, Heinhard .....	433
Suhr, Dieter .....	67, 550
Ule, Carl Hermann .....	415
Wagner, Heinz .....	101, 267
Wegener, Wilhelm .....	132
Westen, Klaus .....	269
Wittkämper, Gerhard W. ....	110
Zacher, Hans F. ....	161

## PLURALITÄT DER GESELLSCHAFT ALS RECHTSPOLITISCHE AUFGABE\*

Von Hans F. Zacher, Saarbrücken

### I.

Mit „Pluralismus“<sup>1</sup> wird gemeinhin „jener Zustand einer Gesellschaft oder eines Staates bezeichnet, . . . in dem . . . der Mensch in Gruppen auftritt und diese Gruppen im Ganzen des Staates und der Gesellschaft die eigentlich relevanten Größen darstellen“<sup>2</sup>. Dieser *Gruppenpluralismus* ist eine Absage an den integralistischen, autoritären und totalitären Anspruch des Staates. Als dieser empfängt er seinen Sinn von der pluralen Anlage des Menschen, dem „die absolut durchschaute und konkrete Einheit der Wirklichkeit“ nicht verfügbar ist und der deshalb auf Teilhaftigkeit und Vielfalt seiner Einsichten und entsprechenden Verhaltensweisen angewiesen ist<sup>3</sup>. Danach hat Pluralismus aber zunächst beim einzelnen Menschen selbst anzusetzen<sup>4</sup>. *Pluralismus* in diesem absoluten Sinn ist ein *System des Geltenlassens und der Selbstverwirklichung möglichst vieler*. Weil aber der Mensch Gemeinschaft braucht, bedeutet auch

\* Text eines Vortrages, den der Verf. vor der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages am 23. Oktober 1969 in Hildesheim gehalten hat. Die Vortragsform wurde für den Druck beibehalten. Die Anmerkungen wurden für den Druck eingefügt.

<sup>1</sup> Der Verf. hat sich bereits mehrfach mit dem Problem des Pluralismus befaßt: Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, 1964, insbes. S. 55—118; Plurale Welt und Einheitsideologie, in: Glaube, Wissenschaft, Zukunft, Katholischer Deutscher Akademikertag München 1967, 1968, S. 61 ff.; Einheitsdenken und Pluralismus, Der katholische Gedanke, 24. Jg. (1968), S. 65 ff.; Freiheitliche Demokratie, 1969, S. 125 ff. und passim; Pluralität der Gesellschaft als Aufgabe, Stimmen der Zeit, 185. Bd. (1970), S. 1 ff. Die Ausführungen dieses Textes führen das dort Gesagte fort, ohne es im allgemeinen wiederholen zu können. Daher sei hier darauf Bezug genommen.

<sup>2</sup> Herzog, Art. „Pluralismus“, Evang. Staatslexikon, 1966, Sp. 1541 ff. (1541); s. z. B. auch Briefs, Art. „Pluralismus“, Staatslexikon, 6. Aufl. 1961, Sp. 295 ff.; Arndt, Strafrecht in einer offenen Gesellschaft, Verhandlg. 47. DJT, Bd. II, Teil J, S. 5 ff. (5 f.). Auch als Ernst Fraenkel vor dem 45. DJT 1964 seinen unvergesslichen Vortrag über „Pluralismus als Strukturelement der freiheitsrechtsstaatlichen Demokratie“ hielt (Verhandlg. 45. DJT, Bd. II/B, 1964), verstand er Pluralismus in diesem Sinne. Vgl. bei den Genannten — insbes. bei Fraenkel — auch die wichtigsten Nachweise zum Problem des „Pluralismus“.

<sup>3</sup> Rahner, Art. „Pluralismus“, Lexikon für Theologie und Kirche, 2. Aufl. 1957 ff., Bd. 8, Sp. 566 f.

<sup>4</sup> s. Arndt, a.a.O., S. 35. — Gruppenpluralismus dagegen mediatisiert den einzelnen. Insofern ist Gruppenpluralismus gegenüber dem pluralen Wesen des Menschen ambivalent: Instrument und Feind seiner Verwirklichung. Dazu noch unten S. 166.

absoluter Pluralismus nicht Negation menschlicher Gemeinschaft, gemeinsamer Werte und gemeinsamer Verfahrensweisen, sondern nur die möglichste Bestimmung des Maßes der Gemeinsamkeit vom einzelnen her. — Für diese Aufgabe gibt es keine allgemeinen und endgültigen Lösungen. Die Behauptung allgemeiner und endgültiger Formeln für die Grenze zwischen den Sphären der Individuen und der Gemeinschaften widerspräche der pluralistischen Grundannahme von dem Teilcharakter und damit auch der möglichen Vorläufigkeit des menschlichen Selbst- und Umweltverständnisses. Vielmehr muß es als eine beständige Aufgabe des Menschen angesehen werden, sich darum zu bemühen, die jeweils hier und jetzt richtige Grenze zu finden.

## II.

*Jede Gemeinschaft hat zwei unbestreitbare Wertansätze: den einzelnen Menschen und die Gemeinschaft selbst.* Das Gemeinwesen muß daher nach Maßgabe seiner Zwecke den Beziehungen seiner Glieder zueinander eine gerechte Ordnung geben, ihnen wechselseitige Achtung abverlangen und Übergriffe aus einer Sphäre in die andere abwehren. Es muß ferner, will es sich und damit seine Zwecke nicht preisgeben, Angriffe auf seinen Bestand abwehren. Jeder Gemeinschaft stellt sich zudem aber die Frage, welche Werte sie darüber hinaus annehmen, schützen und verwirklichen will<sup>5</sup>. Ich nenne diese Werte, die weder aus der Sphäre des Individuums noch aus dem Existenzanliegen der Gemeinschaft abgeleitet sind, hier die „objektiven Werte“. Gerade ihnen muß Pluralismus kritisch gegenüberstehen<sup>6</sup>.

Soweit eine Gemeinschaft in bezug auf gewisse objektive Werte homogen ist, kann sie ihrer Ordnung dies zugrunde legen. Jedoch darf der Umschlag von der Homogenität als Tatbestand zur Homogenität als Zielvorstellung oder von der Homogenität als Voraussetzung und gestaltgebender Grundlage rechtlicher Ordnung zur Homogenität als rechtlich erst herzustellendem Zustand nicht übersehen werden. Eine Gemeinschaft kann über ihre homogene Basis hinaus um so mehr Gemeinsamkeit verlangen, je mehr die Zugehörigkeit zu ihr freiwillig ist. Dabei sind außer der unmittelbaren rechtlichen Freiwilligkeit des Beitrittsakts die Freiwilligkeit des Verbleibens und auch alle Folgen in Betracht zu ziehen, die mit dem Nichtbeitritt, dem Beitritt, dem Ausscheiden und dem Verbleiben verbunden sind. Je mehr die Werte, welche die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft vermittelt, der menschlichen Existenz elementar zugeordnet sind, desto geringer ist deshalb der Anspruch auf Gemeinsamkeit. Der Gemeinsamkeitsanspruch einer Gemeinschaft sinkt schließlich in dem Maße, in dem die Zahl ihrer Mitglieder und ihrer Zwecke steigt.

<sup>5</sup> s. z. B. Noll, Ideologie und Gesetzgebung, in: Ideologie und Recht, hrsg. von Maihofer, 1969, S. 63 ff. (70 ff.).

<sup>6</sup> s. dazu und zum Folgenden Geiger, Demokratie ohne Dogma, 1963.

Der *Staat* ist danach durch seine Bedeutung für die primitiven Voraussetzungen menschlicher Existenz, durch seine generelle Unentrinnbarkeit, durch die Allgemeinheit seiner Zwecke und die Zahl seiner Angehörigen als ein Gemeinwesen von niedrigem Gemeinsamkeitsanspruch qualifiziert<sup>7</sup>. Das heißt vor allem: Der Staat sollte „objektive Werte“ möglichst nicht dekretieren und durchsetzen wollen. Zugleich aber drängt ihn seine elementare Aufgabe gegenüber dem Menschen, den sozialen Platz des Individuums ebenso wirksam zu sichern wie die Funktionsfähigkeit der staatlichen Gemeinschaft selbst.

Damit sind jedoch nur Richtungen angegeben. Das Konkrete bleibt zu leisten. Schon die Definition und Verwirklichung der Grundwerte „Einzelmensch“ und „Gemeinwesen“ wirft permanent erhebliche Schwierigkeiten der Konkretisierung auf und nötigt zu einer Fülle sekundärer Wertentscheidungen. Darüber hinaus sind die Übergänge zwischen den Eckzonen des Wertdreiecks „Einzelmensch“, „Gemeinschaft“ und „objektive Werte“ fließend. Und endlich ist jede Gemeinschaft auf ein Maximum an gemeinsamen „objektiven Werten“ hin auch dann angelegt, wenn sie dieses nicht erzwingen kann und darf. Sie integrieren das Gemeinwesen und helfen, die Wertfindungen auch hinsichtlich der Grundwerte des Einzelmenschen und des Gemeinwesens zu steuern.

Um die notwendige Einheit darzustellen, ohne die Vielfalt zu unterdrücken, ist das plurale Gemeinwesen auf *Konsens* angewiesen — nicht nur hinsichtlich der „objektiven Werte“, auch hinsichtlich der Stellung der Einzelmenschen je für sich und zueinander und hinsichtlich der Organisation und des Schutzes des Gemeinwesens. Wo *Konsens* fehlt, kann organisierte Entscheidung notwendig werden<sup>8</sup>. Während jedoch *Konsens* Autonomie der Konvergierenden bedeutet, bedeutet organisierte Entscheidung Fremdbestimmung durch die Entscheidenden. Entscheidung ist zudem Leistung, die nicht unbegrenzt möglich ist. Ein Auseinandertreten der drei Größen „Normbedarf“, „Konsens“ und „Entscheidungskapazität“ bedeutet ein Ordnungsdefizit. Dieses desintegriert das Gemeinwesen und gefährdet die Werte des einzelnen. Und es provoziert, daß soziale Zwänge als Quasi-Entscheidungen, vor allem aber als Quasi-Konsense in die Lücke treten. Sie bedeuten nicht Pluralismus, sondern Heterono-

<sup>7</sup> *Aristoteles*, Politik, Zweites Buch, 2. Kapitel: „Es ist nämlich doch offenbar, daß ein Staat, wenn er . . . eine immer strengere Einheit zu werden sucht, zuletzt gar kein Staat mehr bleiben wird. . . . Und wenn man daher auch wirklich in stande wäre, den Staat in dieser Weise zu einigen, so dürfte man es doch gar nicht tun, weil man damit den Staat aufheben würde . . . und nicht nur eine Mehrheit von Menschen gehört zum Staat, sondern auch eine Mehrheit von Menschen, die der Art nach verschieden sind. Denn aus ganz gleichen Menschen entsteht kein Staat.“ (Zitiert nach: Rowohlt's Klassiker der Literatur und der Wissenschaft, Bd. 171/173, 1965, S. 37 f.).

<sup>8</sup> Zum komplementären Verhältnis von *Konsens* und *Entscheidung* s. z. B. *Hättich*, Demokratie als Herrschaftsordnung, 1967, S. 43 ff. und passim.

mie der Konsentierenden gegenüber den Dissentierenden. Deshalb lebt die pluralistische Demokratie vom „Konsensgeschiebe“, das ihren Entscheidungsbedarf begrenzt<sup>9</sup>. Das ist — genau besehen — ein vielfältig geschichtetes System von Konsensen: solchen, die einen Normbedarf angeben; solchen, die ihn befriedigen und damit Entscheidungen erübrigen; und solchen, die Entscheidungen begrenzen, indem sie Vielfalt und Widerspruch zulassen oder gewährleisten<sup>10</sup>.

### III.

Aus all dem bezieht die gegenwärtige Lage des Pluralismus ihr spezifisches Maß an Spannung und Reibung, Hoffnung und Gefahr. Ich will die folgenden *Erfahrungen* hervorheben.

Erstens: Die *Last pluraler Ordnung wächst mit der Zahl und der Kraft* der in der Gesellschaft *gegebenen Differenzen*, vor allem mit der Zunahme von Ideen jeweils allgemeinen und ausschließlichen Geltungsanspruchs<sup>11</sup>. Keine soziale Einheit ist unbegrenzt aufnahmefähig für Antagonismen<sup>12</sup>. Von einem gewissen Grad des Dissenses an wird die einheitsstiftende Kraft des pluralen Konsenses unzulänglich, dieser selbst ungläubwürdig. Entscheidung und Herrschaft wuchern, oder die Ordnung wird defizitär und die sozialen Mächte geraten außer Kontrolle. Sind die Merkmale der *volonté générale* im Schwinden, sagt *Rousseau*, „so gibt es keine Freiheit mehr, welche Partei man auch ergreife“<sup>13</sup>. Die Belastungen, die daraus für den Pluralismus gegenwärtig erwachsen, werden durch zwei Umstände verschärft. Der erste sei mit einem Wort

<sup>9</sup> s. z. B. *Fraenkel*, Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. Der Politologe, H. 22, 1967, S. 17 ff. (19) unter Hinweis auf Robert A. Dahl, A Preface to Democratic Theory, Phoenix Books, 1963, S. 63 ff.

<sup>10</sup> s. zum vorigen auch *Hartmann*, Interessenpluralismus und politische Entscheidung, 1965, m. zahlr. w. Hinweisen.

<sup>11</sup> Das „neue Naturrecht“, das sich hinter den Vokabeln „Humanität und Rationalität“ verbirgt, verbindet ebenso kritischen Aufbruch mit usurpatorischer Versuchung wie „Naturrechte“ historischer (etwa christlicher oder aufklärerischer) Provenienz; s. dazu auch die Verpflichtung zur „Weltanschauung der Sachlichkeit“ und zur „Weltanschauung der Modernität“ entgegen den „Weltanschauungen alter Art“ bei *Drath*, Grundgesetz und pluralistische Gesellschaft, in: Böhme, Weltanschauliche Hintergründe in der Rechtsprechung, 1968, S. 85 ff. (123 ff., 142 ff.).

<sup>12</sup> *Marcuse* (Der eindimensionale Mensch, Soziologische Texte, hrsg. von Maus und Fürstenberg, Bd. 40, 1967, S. 70 f.) fragt, „ob nicht diese Form von Pluralismus die Zerstörung des Pluralismus beschleunigt“, denn: „Den sich ausgleichenden Mächten gehören diejenigen nicht an, die dem Ganzen zuwiderlaufen.“ In der Tat ist das die Aporie des Pluralismus als eines sozialen Systems. Mit Bedacht wurde deshalb oben Pluralismus als ein System des sozialen Geltens und der Selbstverwirklichung möglichst vieler definiert. Als ein soziales System des Geltenslassens und der Selbstverwirklichung schlechthin eines jeden ist Pluralismus utopisch.

<sup>13</sup> *Contrat Social*, 4. Buch, 2. Kapitel (zit. nach der Ausg. von Weinstock, Reclam Nr. 1769/70, 1966, S. 155). s. dazu auch *Mayer-Tasch*, Autonomie und Autorität, 1968, S. 51.

*Tocquevilles*<sup>14</sup> charakterisiert: „In einem demokratischen Volk stellt jede neue Generation auch ein neues Volk dar.“ Das war hierzulande noch nie so bewußt wie jetzt, wo sich zum ersten Mal ein Generationswechsel vollzieht, während die Demokratie andauert. Der zweite Umstand sei mit einem Wort Bert Brechts<sup>15</sup> notifiziert: „Wenn zum Beispiel die Frage der Freiheit auftaucht, so muß festgestellt werden, welche Bedrückung den Wunsch nach Freiheit erzeugt hat, denn durch eine solche Feststellung wird die betreffende Art der Freiheit, die nötig geworden ist, bestimmt.“ Konkret meine ich mit diesem Zitat, daß es eines ist, eine plurale Ordnung vor der Alternative des totalitären Staates aufzubauen, und ein anderes, an den Mängeln einer gegebenen pluralen Ordnung Ärgernis zu nehmen. Diese beiden Umstände — der *Generationswechsel* und die *Entfernung von der lebendigen Erfahrung der Unfreiheit* — hängen hier et nunc eng miteinander zusammen. Ihre Wirkungen verstärken sich wechselseitig. Und diese Wirkungen sind deshalb in so hohem Maße bedenklich, weil sich die so gegebenen Dissense nicht auf den Bereich verzichtbarer „objektiver Werte“, sondern auf einen Grundwert des Gemeinwesens — auf den Grundwert pluraler Ordnung schlechthin —, auf den Menschen, auf seine Freiheit, auf sein Sollen und Dürfen in der Gemeinschaft beziehen. Hier können Normen nicht entbehrt werden. Und so provoziert der Dissens Entscheidung und Herrschaft oder Unordnung und Ausgeliefertsein<sup>16</sup>.

Mit dem Generationswechsel ist exemplarisch bereits die *zweite* Erfahrung berührt, die hier hervorgehoben werden soll: Pluralismus fällt um so schwerer, je mehr die *Verhältnisse sich ändern*. Die Vielfalt, die der Sinn des Pluralismus ist, vollzieht sich zwar notwendig auch in zeitlich-historischer Dimension. Pluralismus muß sich daher als fähig erweisen, *das jeweils Neue aufzunehmen*. Aber die Anstrengung pluraler Existenz wird um so größer, je weniger Erfahrung wechselseitige Einschätzung und Anerkennung ermöglicht und je weniger man sich aufeinander einstellen und miteinander einrichten kann. Neues kann zudem immer den elementaren pluralistischen Konsens selbst negieren. Es kann autoritär

---

<sup>14</sup> *Tocqueville*, Demokratie in Amerika, Eine Auswahl, übersetzt, eingeleitet und erläutert von v. d. Heydte, 1955, S. 187.

<sup>15</sup> *Brecht*, Gesammelte Werke, Werkausgabe edition suhrkamp, 1967, Bd. 20: Schriften zur Politik und Gesellschaft, S. 190.

<sup>16</sup> Weil hier der Mensch selbst in Anspruch genommen wird, liegt neuer und alter Totalitarismus besonders nahe. Die Gefahr neuen Totalitarismus hängt auf eigentümliche Weise mit dem Generationenproblem zusammen. Totalitarismus hört der historischen Erfahrung nach vor allem auf die Namen Faschismus und Stalinismus. Kraft ihrer biographisch-historischen Unfähigkeit, Anteil am Faschismus und Stalinismus gehabt zu haben, hält sich die Generation der Söhne nicht selten für immun gegenüber dem Totalitarismus. Das Generationenproblem wird so zum politisch-historischen Rassismus, und *vermeintliche* Immunität gegenüber dem Totalitarismus schafft neue Einfallstore für ihn.

und totalitär gemeint sein. Schon die Sorge davor kann den Pluralismus in die Krise treiben.

Drittens: Pluralismus fällt um so schwerer, je weniger die in der Gesellschaft vorhandenen Differenzierungen mit *beständigen Gruppierungen* zusammenfallen. Zwar muß Pluralismus auf die Selbstverwirklichung und das soziale Gelten des einzelnen zielen. Aber aus der Gleichheit und Verschiedenheit der Masse der einzelnen wird nicht unmittelbar eine Ordnung, die diese Selbstverwirklichung ermöglicht. Dazu sind Institutionen der Vorordnung und Sonderung der Interessen und Meinungen nötig. Hier ist der Ort des *Gruppenpluralismus*<sup>17</sup>.

Ein als geschlossenes System verabsolutierter Gruppenpluralismus verkürzt den Sinn des Pluralismus. Er bedrängt den einzelnen, der keinen Konsens mit einer relevanten Gruppe zu finden weiß. Aber als Hilfen in ein System der Selbstverwirklichung und des sozialen Geltens der einzelnen eingebracht, sind gruppenpluralistische Strukturen auf lange Sicht eine Bedingung der Pluralität in der Einheit. Die Fähigkeit der sozialen Gruppen, Institutionen pluraler Vorordnung und Sonderung der Interessen und Meinungen zu sein, wächst in dem Maße, in dem sich in ihnen verantwortlich zurechenbare autonome Entscheidungsprozesse vollziehen, die die Wahrnehmung der Interessen nach außen — zum Staat und zu den anderen Gruppen hin — legitimieren und die Binnenordnung der gleichen Interessen und der gleich Interessierten übernehmen.

Der Mangel an umfassenden gruppenpluralistischen Strukturen verschärft das Risiko des Gegensatzes zwischen den Individuen der atomisierten Gesellschaft und der Autorität ihrer Einheit. Der *Aktionismus* der unständigen Gruppen — von den heute so beliebten ad-hoc-Gruppen bis zu den sogenannten Massen, von der Demonstration bis zum wilden Streik — ist kein Ersatz für gruppenpluralistische Ordnungsstrukturen<sup>18</sup>. Er kann Meinungen artikulieren, die im System der ständigen Organisationen keinen Ort oder Ausdruck finden. Er kann aber auch den einzelnen und die Entscheidungsträger der Allgemeinheit unter einen Druck setzen, der durch nichts oder durch wenig mehr legitimiert ist als durch die Entschlossenheit zur lauten Forderung. Lassen Sie mich eine äußerste Assoziation andeuten: Eine Demokratie, in der die Versammlungsfreiheit zum politischen Hauptgrundrecht und die beliebige Versammlung zum Ort unmittelbarer Machtausübung wird, ist letztlich, was die Alten eine „Herrschaft des Haufens“<sup>19</sup> nannten und dann keine Stätte der Freiheit mehr.

<sup>17</sup> s. o. Anm. 2 und den Text hierzu.

<sup>18</sup> s. u. S. 173 ff.

<sup>19</sup> Dazu z. B. die Hinweise zum Terminus „Ochlokratie“ bei Erich Küchenhoff, *Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformlehre*, 2. Bd. 1967, S. 37, 84, 166, 264, 342, 406, 504, 532, 538, 543, 576. S. dort (S. 406)

Der zweite und dritte Aspekt seien durch folgenden *vierten* ergänzt: Pluralismus fällt umso schwerer, je weniger die Mitglieder der Gesellschaft je für sich gewisser *Beharrung und Bindung* fähig sind. Zwar muß das pluralistische Gemeinwesen dem einzelnen ein Maximum an Freiheit verschaffen, *sich auch durch Veränderung zu verwirklichen*. Gleichwohl kompliziert sich mit zunehmendem Gebrauch dieser Freiheit die Equilibristik des pluralistischen Systems. Eine Gesellschaft, die im privaten wie im öffentlichen Leben Veränderung an sich für präsumtiven Fortschritt hält<sup>20</sup>, gerät leicht in Gefahr, das empfindliche Gleichgewicht des Pluralismus zu verlieren.

Fünftens: Die Möglichkeit der Vielfalt, die der Pluralismus intendiert, wächst mit den Entscheidungsräumen, die die sachlichen Gegebenheiten eröffnen. Daraus erwachsen neue Probleme der Abgrenzung. Wachsende Verfügbarkeit von Gütern bedeutet nur potentiell wachsende Vielfalt, ebenso aber neue Möglichkeiten der Einheit und der Aggression. In einer Überfluß- und Freizeitgesellschaft steht das pluralistische System vor anderen Aufgaben als in einer Knappheits- und Arbeitsgesellschaft. Indem sich die *Machbarkeit der Welt* ausdehnt, fordert die soziale Verfügung über sie immer neue Entscheidungen und Konsense. Hier drängt sich die Parallele des zunehmenden Wissens um die Machbarkeit der *sozialen Normen* auf. Wo diese ins Bewußtsein tritt, erzeugt sie ebenso integralistische Ansprüche wie pluralistische Möglichkeit und Verlegenheit.

Sechstens: Pluralismus fällt um so schwerer, je mehr die Träger *normativer Postulate* diese für jeweils andere und das Allgemeine erheben. Zwar schließt Pluralismus den Austausch der allgemeinen Ordnungsbilder ein. Selbstbezogene Forderungen werden jedoch anders kalkuliert als fremdbezogene. Und partikulare selbstbezogene Forderungen können ihre Lösung in Sonderung finden; fremdbezogene Forderungen da-

---

auch den interessanten Hinweis auf den Begriff des „tumultinen“ Staates bei v. Tuka (w. Nachw. s. dort).

<sup>20</sup> Auf die Parallele zum „Tabu“ des wirtschaftlichen Wachstums kann hier nur hingewiesen werden. Die Beliebtheit des wirtschaftlichen Wachstums beruht nicht nur auf der Erhöhung des Lebensstandards. Sie hängt auch damit zusammen, daß Umverteilungen in einer wachsenden Wirtschaft auf der nehmenden Seite nicht in Besitzstände, sondern in Erwartungen und Chancen eingreifen und dies leichter verschmerzt wird als jenes, während auf der gebenden Seite gleichwohl neue Besitzstände erzeugt werden. Umverteilung in einer wachsenden Wirtschaft ist also — gerade auch im grundrechtlichen Bereich (s. insbes. das Grundrecht des Eigentums) — friktionsarm. Vieles erweckt den Eindruck, als hinge die allgemeine Veränderungsfreudigkeit mit einer Verallgemeinerung dieses Prinzips in bezug auf politische, soziale, kulturelle usw. Positionen zusammen. Doch bleibt hier das Wachstum der zu verteilenden Menge häufig — mitunter notwendig — aus. Die allgemeine Veränderung erleichtert die konkrete Veränderung vielmehr auf ganz andere Weise. s. zum Problem auch den folgenden Text und unten S. 184 ff.

gegen drängen zu Konflikten, Entscheidung und Heteronomie. Die alten Gefahren dieser Art finden sich neuerdings ergänzt durch die massenhafte Übung einer „hinweisenden Moral“ — das Wortspiel liegt nahe: einer „demonstrierenden Moral“ —, deren zentrale Pflicht es zu sein scheint, jeweils andere in anderen Rollen auf deren Pflichten und Fehler hinzuweisen.

Siebtens: Pluralismus hängt davon ab, wie breit und gleichmäßig das *Interesse am Allgemeinen* gestreut ist. Zwar erscheint es als ein Ausfluß der Pluralität, daß der einzelne einen nach seinem Vermögen und seinen Interessen unterschiedlichen Anteil am Allgemeinen nimmt. Jedoch droht Pluralismus sich in dieser Ungleichheit selbst aufzuheben. Das Dilemma wird deutlich am weithin herrschenden Rückzug in die *Privatheit*. Privatheit ist zwar ein Reservoir der Freiheit. Aber ein Übermaß an Privatheit schafft Vakuen der öffentlichen Ordnung und Kontrolle. Die Beherrschung, ja Uniformierung der privaten Existenz durch soziale Zwänge ist bekannt. Pluralismus ist öffentlich — auch öffentlich —, oder er ist nicht. Ein ungleiches Übermaß an Privatheit endlich überantwortet das Allgemeine denen, die auf Privatheit verzichten. Das führt zu inadäquaten Vorschüssen an Macht. Das Phänomen ist als Herrschaft der „engagierten und informierten Minderheiten“ geläufig.

Lassen Sie mich die Liste der Koordinatensysteme der sozialen Bedingungen des Pluralismus hier abbrechen. Sie hat — hoffe ich — hinreichend deutlich gemacht, daß der Pluralismus sich einer einzigartigen Herausforderung gegenüber sieht. Die Nachfrage nach pluraler Entfaltung ist ebenso gestiegen, wie ihr Spielraum gewachsen ist. Damit ist der Pluralismus auch anstrengender geworden. Sein weitergespanntes, bewegteres Spiel ist anfälliger geworden. Und unversehens keimen neue Gefahren, die Vielheit durch Einheit zu ersetzen<sup>21</sup>. Man liest bei *Chateaubriand*<sup>22</sup> über die frühen Jahre der französischen Revolution: „Der Kampf zweier Geistesrichtungen, der Zusammenstoß der Vergangenheit mit der Zukunft und die Mischung alter und neuer Sitten lassen in einer Gesellschaft, die sich neu formiert, eine Übergangslösung entstehen, die jede Langeweile ausschließt. Wenn die Leidenschaften und die Charaktere ihrer Fesseln ledig sind, entfalten sie eine Energie, die sie in einer wohlgeordneten Gemeinschaft niemals besitzen. Der Umsturz der Gesetze, der Wegfall von Pflichten, Bräuchen und Regeln des Anstandes, ja sogar die Gefahr verleihen dieser Unordnung ein weiteres Inter-

<sup>21</sup> Manche der Differenzen mögen verbalen und theoretischen Charakters sein. Der exkulpiert gemeinte Hinweis auf bloßen Wortradikalismus ist bekannt. Das macht nichts einfacher. Auch Worte zersetzen Konsense und formieren neue — aggressive und defensive. Und theoretischer Streit wäre kaum einer, wenn sicher wäre, daß er kein sachlicher ist.

<sup>22</sup> *Chateaubriand*, *Erinnerungen (Mémoires d'outre tombe)*, zitiert nach der Ausgabe von Massenbach, 1968, S. 114.

esse.“ Und das Menschengeschlecht „beginnt die Notwendigkeit sozialen Zwanges erst wieder zu spüren, wenn es unter dem Joch der neuen, durch die Freizügigkeit erzeugten Tyrannen zu ächzen hat“. Man liest das im doppelten historischen Kontext und gerät in den Zwiespalt von Hoffnung und Sorge. Dann aber liest man bei *Platon*<sup>23</sup>: „Denn die allzu große Freiheit schlägt offenbar in nichts anderes um als in allzu große Knechtschaft, sowohl beim Individuum wie beim Staate . . . Natürlich also denn . . . geht die Tyrannis aus keiner anderen Staatsverfassung hervor als aus der Demokratie, aus der zur höchsten Spitze getriebenen Freiheit die größte und drückendste Knechtschaft.“ Man liest es und bekommt Angst. Endlich aber liest man, was *Tocqueville*<sup>24</sup> über diese Angst sagt: Handel und Industrie nehmen den Menschen so in Anspruch, „daß er sich nicht um Staat und Freiheit kümmert; es genügt ihm, wenn Ordnung herrscht; und er spürt zunächst die Erschütterung des Wohlstandes durch den Wellenschlag der Freiheit . . . ; . . . die Furcht vor der Anarchie läßt die Menschen lange nicht zur Ruhe kommen und macht sie bereit, bei der ersten Unordnung die Freiheit wegzuwerfen. Ich gebe gerne zu, daß der öffentliche Friede ein großes Gut ist; aber ich will doch nicht ganz vergessen, daß über diese gute Ordnung alle Völker schließlich zur Tyrannei gekommen sind. . . Ein Volk, das von seiner Staatsführung nur die Aufrechterhaltung seiner Ordnung verlangt, ist im Grunde seines Herzens schon Sklave geworden; es ist der Sklave seines Wohlergehens, und dem Mann, der es in Ketten legt, ist der Weg bereitet.“ Man liest das und weiß, daß der Versuch, der Freiheit ihre Ordnung — eine pluralistische Ordnung also — zu geben, nicht aufgegeben werden darf. Dieser Weg führt nicht zurück. Die Unruhe der Zeit mag den Gedanken eines „guten alten Pluralismus“ — etwa der fünfziger und frühen sechziger Jahre — aufdrängen. Darin liegt jedoch keine Lösung. Pluralismus ist konservativer als es mitunter gern gesehen wird. Aber Restauration ist keine Möglichkeit des Pluralismus. Die gegenwärtige Herausforderung des Pluralismus<sup>25</sup> bestehen heißt vielmehr den Weg in eine Zukunft antreten, die der gleichen Würde und Freiheit der Menschen immer neue und größere Chancen und Risiken bereiten wird. Die zunehmende Produktivität der Arbeit des Menschen wird den Alternativen zwischen Zugang zur Arbeit und Freistellung von Arbeit neuen Sinn für die Entfaltung des Menschen als eines einzelnen und als eines sozial Mächtigen oder Aggressiven geben. Die Verteilung

<sup>23</sup> *Platon*, *Der Staat*, Stephanusausgabe S. 564, zitiert nach der Übersetzung von Horneffer, Kröner-Verlag, 1955, S. 286.

<sup>24</sup> a.a.O. (Anm. 14), S. 197 f.

<sup>25</sup> Die Entwicklung ist weltweit. Die nationalen Gesellschaften sind in sie einbezogen (wie die nationalen Marktwirtschaften in internationale Währungsrelationen und -bewegungen). Sich zu isolieren, ist der pluralen Gesellschaft versagt. Bemerkenswert ist dabei die prekäre Lage des Pluralismus in den Entwicklungsländern (s. z. B. *Meyer-Tasch*, a.a.O. [Anm. 13], S. 109 f.).

und Umverteilung von immer mehr Gütern auf immer mehr Menschen und immer dichter lebende Menschen wird neue Einfallstore der Herrschaft öffnen. Die massenhafte Interkommunikation der Menschen wird die Gefahr, daß Psychosen an die Stelle von Konsensen treten, noch steigern. Und endlich bereitet sich die Menschheit immer sehnsüchtiger darauf vor, „biologisch“ manipuliert zu werden<sup>26</sup>. Das alles wirft seine Schatten auf die gegenwärtige Krise des Pluralismus voraus.

#### IV.

Die Lage des Augenblicks scheint nicht zuletzt gekennzeichnet durch Unsicherheit und Labilität. Das Ganze und das Partikulare, das Bleibende und das sich Verändernde, letztlich das je Vereinbare und je Unvereinbare sind zu oft unkenntlich. Somit drohen Brüche und Kämpfe, neue Macht und neue Unterdrückung. In dieser Lage richtet sich die Frage auf *Institutionen* als Faktoren der Stabilisierung, Klärung und Schlichtung<sup>27</sup>. In letzter Instanz treten *Staat* und *Recht*<sup>28</sup> als mögliche Katalysatoren pluraler Existenz hervor. Freilich können Institutionen Pluralismus nur begrenzt bewirken. Pluralismus ist jedoch immerhin wesentlich ein Phänomen der Verfahrensweisen und der organisatorischen Strukturen. Darüber hinaus aber wäre es gefährlich, die Sicherung und Entwicklung des Pluralismus allein auf die Erziehung des Menschen zu verweisen. Einerseits ist diese immer ein Unternehmen von ungewissem Erfolg. Andererseits muß das pluralistische System Platz haben für den Menschen, wie er ist. Ein System, das nur für den Menschen taugt, wie er sein soll, das also auf seine Veränderung abstellt, setzt Macht und Urteil über den Menschen in einem Maß voraus, das pluralen Verständnis zutiefst widerspricht<sup>29</sup>.

1. Staat und staatliches Recht haben *Einheit* darzustellen. Das ist der Grund, warum die Gesellschaft sich staatlich verfaßt. Staat und Recht haben aber auch einen unmittelbaren Bezug zum einzelnen. Staat und Recht sind Staat und Recht des Menschen — ihrem Wesen nach: eines

<sup>26</sup> Die allgemeine Einseitigkeit der Diskussion um Geburtenregelung, Empfängnisverhütung, Schwangerschaftsunterbrechung, künstliche Erzeugung menschlichen Lebens und Organverpflanzung spricht eine deutliche Sprache. Auch die zunehmende soziale Anerkennung von Rauschgiften und das Phänomen des Medikamentenmißbrauchs sind hier zu nennen. Symptomatisch ist ferner die nach dem Exzeß des Nationalsozialismus weitgehend stillgelegte, nun aber überall wieder auflebende, zum Teil auch schon in gesetzlichen Regelungen niedergeschlagene Diskussion um die Euthanasie.

<sup>27</sup> Zu den Institutionen des Pluralismus z. B. Hsiao, *Political Pluralism*, 1927, S. 58 ff.; Dahl, *Pluralist Democracy in the United States*, 1967.

<sup>28</sup> s. auch Hsiao, a.a.O., S. 6 ff. — Zu den Problemen der Gesetzgebung in einer offenen Gesellschaft s. neuerdings Kübler, *Kodifikation und Demokratie*, JZ 1969, S. 645 m. zahlreichen Hinweisen.

<sup>29</sup> Dazu treffend Amery, *Der Intellektuelle und die Tabus*, *Der Monat*, 19. Jg. (1967), Heft 228, S. 31 ff. (38).

jeden Menschen. Staat und Recht sind so von pluralistisch-integralistischer Spannung erfüllt. In dieser Polarität liegt eine spezifische pluralistische Chance: der Schutz des einzelnen gegen den wilden Integralismus und Totalitarismus gesellschaftlicher Zwänge und Mächte<sup>30</sup>. Dem Recht ist der Schutz des Außenseiters und der Minderheit auch dann noch möglich und aufgetragen, wenn die homogene Mehrheit an die Unterdrückung oder Ausmerzung des Heterogenen denkt. — Die Weisen dieser Hilfe sind freilich verschieden. Vordergründig bietet das Recht Schutz wenigstens durch Zeitverzug<sup>31</sup>. Als dauernde Ordnung kann es raschen gesellschaftlichen Veränderungen nicht immer folgen. Um ein extremes Beispiel zu bringen: gegen Pogrome versagt kaum je die Rechtsnorm, allenfalls der Apparat ihres Vollzugs. Schutz liegt auch in der öffentlichen und allgemeinen Natur des Gesetzes. Rechtsinhalte, die Publizität und Verallgemeinerung scheuen, stoßen auf rechtsimmanenten Widerstand<sup>32</sup>. Schutz liegt ferner darin, daß das Recht der Stufung der Konsense Ausdruck geben kann. Die Verfassung — nach Herbert Krüger<sup>33</sup> das „bessere Ich“ der Nation — hält als Ausdruck einer tieferen Schicht von Überzeugungen der Rechtsgemeinschaft den sozialen Ansprüchen des Augenblicks die Freiheitsrechte des einzelnen entgegen. Diese sind die wichtigsten Hilfen pluraler Ordnung. Letztlich aber liegt es im Wesen des Rechts, die „Vermittelung“ zwischen dem einzelnen und den jeweils anderen zu sein<sup>34</sup>. Die Diskussion der Zeit meint Ähnliches, wenn sie von der ideologiekritischen Funktion des Rechts spricht<sup>35</sup>. Zwar können sich das Recht und die tragenden Konsense der Rechtsgemeinschaft nicht wesentlich und auf die Dauer voneinander trennen. Doch kennzeichnen die umfassenden, beharrlichen und unangefochtenen Konsense nicht so sehr das aktuelle Problem. Die Gefahr liegt in den partikularen Konsensen, die den Dissentierenden als soziale Zwänge treffen, in der freiheitsfeindlichen Unberechenbarkeit und Labilität der Kon-

<sup>30</sup> *Manzoni*, Die Verlobten (zitiert nach Manesse, Bibliothek der Weltliteratur, 1958), S. 246: „... das Volk mit seiner eigenen Rechtspflege, die wohl zum schlimmsten von allem gehört.“

<sup>31</sup> s. *Luhmann*, Positives Recht und Ideologie, ARSP Bd. LIII (1967), S. 531 ff. (537 f.).

<sup>32</sup> s. *Kant*, Zum ewigen Frieden, Ein philosophischer Entwurf, Anhang II.

<sup>33</sup> *Krüger*, Art. „Verfassung“, HWBSozWiss. Bd. 11, 1961, S. 72 ff. (74): „Jede Verfassung ist der Versuch eines Volkes, sein besseres Ich gegen sich selbst darzustellen und durchzusetzen.“

<sup>34</sup> Dazu *Maihofer*, Ideologie und Recht, in: Ideologie und Recht, hrsg. von Maihofer, 1969, S. 1 ff. (9 ff.), vor allem unter Auswertung der Lehre Kants (12 ff.).

<sup>35</sup> s. die Beiträge in dem in Anm. 34 zit. Sammelwerk „Ideologie und Recht“; insbes. *Maihofer*, a.a.O., S. 1 ff. Zum pluralistischen Auftrag des Rechts z. B. auch *Arthur Kaufmann* (Gesetz und Recht, in: Festschrift für Erik Wolf, 1962, S. 356 ff. [373]): „Denn es ist das Grundgebot aller Rechlichkeit und allen Richtens, daß man sein Maß nicht zum Maß für die anderen macht.“ s. auch *Fritz Werner*, Recht und Toleranz, Verhandlg. 44. DJT, Bd. II, 1964, Teil B).

sense<sup>36</sup> und ihrer sozialen Sanktionen und in der unklaren oder gar verborgenen Widersprüchlichkeit der Meinungen. Dieser Gefahr hat das Recht seine kritische und abwägende, seine klärende und seine sichernde Funktion entgegenzuhalten. Es kann aber auch darüber hinaus die Entwicklung der Konsense und Meinungen führen<sup>37</sup>. Es kann Ordnungsmodelle anbieten, die den Konsens auf sich ziehen. Und es kann die Morbidität alter Konsense erweisen, indem es ihre normativen Verkrustungen wegnimmt. — Die pluralistische Korrektur der sozialen Ansprüche durch das Recht wird begünstigt, indem die Prozesse der *Rechtsbildung* und *-anwendung* von anderen politischen und sozialen Vorgängen und Entscheidungen so gesondert werden, daß die Aufgabe der „Vermittlung“ der Interessen des einzelnen mit den sozialen Ansprüchen sichtbar wird und bleibt. Sie wird ferner begünstigt durch eine *Komplikation* der Prozesse der Rechtsbildung und *-anwendung*, die zur umfassenden Aufdeckung der Interessenstrukturen und zur Rücksichtnahme auf verschiedene Sach- und Wertvorstellungen zwingt und von vermeidbaren und übereilten Unifikationen abhält. Publizität und Diskussion, Anhörung des Sachverständigen und Auseinandersetzung gerade mit den Widersprechenden sind wichtige Modalitäten. Die pluralistische Korrektur der sozialen Ansprüche durch das Recht wird endlich begünstigt durch eine breite subjektive *Streuung von Entscheidungskompetenzen*. Mit anderen Worten: der gewaltenteilige, egalitäre, parlamentarisch-demokratische Rechtsstaat fördert die pluralistische Melioration der sozialen Anschauungen und Machtverhältnisse durch das Recht. Gewiß kennt auch er einseitige Konstellationen und damit antipluralistische Ausfallerscheinungen. Aber die „sozialistische Gesetzmäßigkeit“<sup>38</sup> etwa zielt von vorneherein darauf, die Schutzwirkung des Rechts zu paralysieren. Und die Forderungen des Tages nach einer Räte-

<sup>36</sup> Ein amüsanter Beispiel — aus der Zahl der vielen möglichen Beispiele — vom launischen Umschlag des höchsten Anspruchs auf Toleranz in höchste Intoleranz bietet eine Zeitungsmeldung vom Sommer 1969: „Franco Cefferelli, der italienische Filmregisseur, ist wegen seiner Opposition gegen die neue Welle italienischer Sexfilme aus dem Verband der italienischen Filmautoren und -regisseure ausgeschlossen worden. Der Verband beschuldigte Cefferelli wegen seiner Kampagne gegen die nach seiner Meinung pornographischen Filme, er sei ein ‚Anwalt der Repression‘.“

<sup>37</sup> Ein sich wissenschaftlich gebender Artikel in einem verbreiteten Periodikum „für das Leben zu zweit“ war 1969 überschrieben wie folgt: „Leben Sie in einer glücklichen Ehe? Seien Sie froh. In fünfzig Jahren gibt es keine Ehe mehr.“ Die Berechtigung dieser Erwartung sei hier nicht diskutiert. Sie ist nur ein Beispiel dafür, wie groß die Bereitschaft ist, um der Veränderung willen anerkannte Glücksgüter preiszugeben. Der Gesetzgeber hätte deshalb — um im Beispiel zu bleiben — eine Aufgabe darin sehen müssen, daß soziale Zwänge und Massengewohnheiten den Menschen so wenig als möglich hindern, sich auch noch in fünfzig Jahren der glücklichen Ehe zu erfreuen.

<sup>38</sup> s. z. B. *Hirsch*, Was bedeutet „sozialistische Gesetzmäßigkeit“?, JZ 1962, S. 149 ff.; E. W. *Böckenförde*, Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat, 1967, S. 67 ff.

herrschaft<sup>39</sup> zielen nicht vorsichtiger auf die schnelle Durchsetzung jeweils einer Meinung<sup>40</sup> mit den Mitteln des Staates und des Rechts.

2. Was exemplarisch zur Sicherung der Pluralität des Rechts gesagt wurde, gilt für die pluralistische Herrschaftsordnung<sup>41</sup> allgemein. Sie setzt die Auseinandersetzung eines weitgespannten Systems differenzierter repräsentativer Entscheidungseinheiten und -subjekte mit der egalitären Allgemeinheit des demokratischen Volkes voraus. Die ausschließliche und ungemäßigte unmittelbare Herrschaft des Volkes tendiert zu Integralismus und Totalitarismus, autokratische Herrschaft dergleichen. Aber Magistraturen der Herrschaft können durch Differenzierungen, Abhängigkeiten und Regulierung ihrer Prozesse auf pluralistische Inhalte der Herrschaft hin gesteuert werden. Im dialektischen Austausch mit dem repräsentativen Apparat erlangt auch die Herrschaft des Volkes Distanz und Zäsur und damit jene Fähigkeit zum Wechsel der herrschenden Mehrheiten, die der Demokratie die Rücksicht auf eine breitere Skala von Interessen nahelegt als jeder anderen Staatsform. Und im selben Prozeß wird der repräsentative Apparat darauf hingelenkt, ein Maximum verschiedener Interessen zur Geltung zu bringen. Die pluralistische Mäßigung demokratischer Herrschaft impliziert daher repräsentative Herrschaft. Und differenzierte Institutionen repräsentativer Herrschaft müssen als Institutionen der Freiheit begriffen werden. Das ist vor allem wichtig in einer Zeit, in der sie schlechthin als „autoritär“ gelten<sup>42</sup>. Ob Institutionen der Herrschaft als Institutionen der Freiheit glaubwürdig sind, hängt nicht zuletzt von dem Maß ab, in dem sie die *zentrale demokratische Hoffnung* erfüllen oder wenigstens vital erhalten, daß jede Meinung eine Chance hat, den Inhalt der Herrschaft mitzubestimmen. Sie ist auch die zentrale Hoffnung auf Pluralität der demokratischen Herrschaft. Sie wird bedroht durch das *Ungleichgewicht der Meinungen* im demokratischen Prozeß. Und pluralistische Struktur demokratischer Herrschaft hat deshalb gerade darauf zu achten. Wesenhaft mit der egalitären Demokratie verbunden ist die Vernachlässigung numerisch geringer Interessen. Sie dennoch zu gewichten, ist ein Auftrag des Rechts und der repräsentativen Institutionen. Gleichwohl wird ein Gefälle ertragen werden müssen. Mehr als das System der kleinsten auf Dauer vernachlässigten Minderheit kann die Demokratie

<sup>39</sup> s. z. B. *Gottschalch*, Parlamentarismus und Rätedemokratie, 1968; *Ertl*, Alle Macht den Räten?, 1968.

<sup>40</sup> Meist Meinung der „Massen“ genannt.

<sup>41</sup> s. nochmals die Hinweise in Anm. 10 und Anm. 27.

<sup>42</sup> Die Tarnwirkung zugunsten aller autoritären Ansprüche derer, die sich nicht in behördlichen oder vergleichbaren organisatorischen Positionen befinden, ist ebenso offensichtlich wie der sozialpsychische Denunziationseffekt des Wortes „autoritär“ gegenüber den legitimen Organen der allgemeinen Ordnung.

effektiv nicht sein<sup>43</sup>. Demokratisch unverträglich dagegen sind die Ungleichgewichte, die sich ergeben, wenn Meinungen und Interessen mit ökonomischen, organisatorisch-propagandistischen und aktionistischen Mitteln potenziert werden — unabhängig von ihrer numerischen Basis und im Gegensatz zu ihr<sup>44</sup>. Die Situation ist herkömmlich durch den Geltungsvorsprung der ökonomisch mächtigen und der nach außen wirkungsvoll organisierten und artikulierten Interessen gekennzeichnet. Plutokratie und Vormacht der Verbände haben das Vertrauen in Egalität und Pluralität der demokratischen Herrschaft gestört. Das hat die Reaktion des Aktionismus der Unruhe, des Geschreis und der Gewalt mit ausgelöst. Und die demokratische Herrschaft hat sich erstaunlich angepaßt: Geschrei und Gewalt haben Einfluß auf sie gewonnen. Damit haben zwar nun auch Aktionisten einen privilegierten Anteil an der Herrschaft erlangt. Diese wurde damit aber den egalitär-demokratischen Regeln, auf die sich die zentrale demokratische Hoffnung der potentiellen Teilhabe aller Meinungen an der Herrschaft gründet, nur noch weiter entrückt. Entscheidend für die Zukunft der pluralistischen Ordnung und des elementaren pluralistischen Konsenses ist daher, ob es gelingt, den Vorausanteil finanziell-wirtschaftlich, organisatorisch und

<sup>43</sup> Zacher, *Freiheitliche Demokratie* (Anm. 1), S. 20.

<sup>44</sup> Vor besondere Probleme stellt demgegenüber die *Aporie demokratischer Repräsentation der Jugend*. Ihr spezifisches Interesse entzieht sich der organisatorischen Sonderung. Die Generationen lassen sich nicht nach Jahrgängen voneinander unterscheiden. Und sie nehmen — sieht man von der Phase der Ausbildung ab — nicht verschiedene, sondern wesentlich gleiche soziale Funktionen ein. Das besondere, autonom bestimmte Interesse und Meinungsbild der Jugend je als solcher entzieht sich auch organisatorischer Stabilisierung. Die repräsentativen Eliten der Jugendorganisationen stehen stets vor der Alternative, abzutreten oder den jugendlichen Charakter ihrer Organisationen durch ihre Alterung einzutrüben. Die Jugendlichen von heute sind die Erwachsenen von morgen — mit anderen Interessen und Urteilen. Und bis die Meinungen der Jugendlichen von heute sich morgen durchgesetzt haben, sind sie vielleicht weder die Meinungen der Jugendlichen von heute mehr noch die Meinungen der Jugendlichen von morgen. Eine Jugendpartei kann es auf Dauer nicht geben. Die Jugendgruppen der politischen Parteien spiegeln die besagten Schwierigkeiten. (Man ist an den wasserrechtlichen Satz erinnert, daß an der „fließenden Welle“ kein Eigentum möglich ist.) Aus all diesen Gründen ist auch die zentrale demokratische Hoffnung der potentiellen Relevanz aller Meinungen für die Meinungen der Jugend je als solcher gering. Das führt zu den demokratischen Metastasen der Revolte und der Okkupation von Schulen und Universitäten. „Liberalismus“, „Pluralismus“ und „Parteienstaat“ erscheinen von daher der Jugend unglauwürdig. Die Räteherrschaft wird zur sofortigen Durchsetzung der jeweils aktuell herrschenden Meinung postuliert. Die Herabsetzung des Wahlalters kann diese Spannungen vermindern, nicht aber aufheben. Zudem kann dieser Weg — möchte man meinen — nur begrenzt beschritten werden. Die rechtsstaatliche Demokratie muß sich deshalb vor allem der beschriebenen Aporie bewußt werden, um nicht an dem Komplex zu erkranken, den Anteil der Jugend an der Herrschaft zu gering zu bemessen. Schließlich ist noch eines gerade hier anzumerken: Pluralismus ist — wie Toleranz — nicht ohne Geduld möglich. Ungeduld zersetzt den pluralistischen Konsens.

aktionistisch bekräftigter Meinungen und Interessen an der demokratischen Herrschaft zugunsten der Herrschaft aller aufzuheben oder wenigstens einzudämmen. Die *Waffengleichheit des Stimmzettels* und das pluralistische Ziel des Geltens möglichst vieler entsprechen sich eng. Und die gewaltsame<sup>45</sup> Durchsetzung partikularer Meinungen — die nicht im Verlauf pluralistisch-demokratischen Austrags<sup>46</sup> als allgemeine legitimiert wurden — ist dem elementaren pluralistischen Konsens zutiefst zuwider. Sie ist unfähig, in Ordnungen eines pluralistischen Gemeinwesens aufgenommen zu werden<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Auch hier ist wieder eine semantische Eigentümlichkeit der Zeit zu beobachten (s. a. schon Anm. 16 und Anm. 42). Während in dieser Zeit der (internationale) Friede ein höchstes Gut und der (internationale) Krieg einen äußersten Unwert bedeutet, wandern die Aggressionspotenzen in den „Bürgerkrieg“, der für manche schon zum „heiligen Krieg“ der Gegenwart geworden ist, während der „Bürgerfriede“ zum neuen Unwert zu werden scheint. Grundrechte werden aus Sicherungen persönlicher Freiheit zu Instrumenten der Herrschaft über das Allgemeine und über andere pervertiert. Wie weit das Rechtsbewußtsein bereits angepaßt ist, zeigt folgender Bericht in der — sonst gewiß bürgerlichen — Saarbrücker Zeitung (vom 8. Oktober 1969, S. 3). Wolff *Ullmann* schreibt dort unter dem bezeichnenden Titel „Der Lernprozeß hat begonnen“: „Auch auf dieser Tagung schieden sich die Geister, was als passiver oder schon als aktiver Widerstand anzusehen sei. Ist das Werfen von Farbbeuteln, das Sitzen auf Straßenbahnschienen oder das Einwerfen von Fensterscheiben schon strafbar? Wie verhält es sich mit einem Farbbeutel, der einen Stein enthält, oder mit dem Werfen von Sandklumpen, die in der Luft noch zerbröckeln könnten? . . . Die Fragen, warum eine kleine reform- und verantwortungswillige Gruppe den Preis für die Anliegen einer ganzen Gesellschaft zahlen soll, und warum ein demonstrierender Student, der dem Fortschritt dienen will, durch Gerichtsverfahren seine Existenz aufs Spiel setzen muß, wenn eine friedliche Demonstration unfunktioniert wird, schloß gleichzeitig den Ruf nach einer fortschreitenden Rechtsprechung in Anpassung an die Gesellschaftsentwicklung mit ein; denn warum sollte die Dynamik der Rechtsprechung nur durch Regelverletzungen möglich sein.“

<sup>46</sup> Der *richtige Austrag* ist ein zentrales Problem der Legitimität und inhaltlichen Richtigkeit pluralistischer Herrschaft. Der Text kann leider dazu nur peripherisch Stellung nehmen. Außer den rechtlich regulierbaren Fragen der Organisation und der institutionellen Verfahrensweisen dieses Austrags stellt sich z. B. auch die Frage nach dem Argumentationsstil pluralistischen Austrags. Ein Versuch, sie zu beantworten, findet sich etwa bei *Maihofer*, Rechtsstaat und menschliche Würde, 1968, S. 96 f., 130 f. und passim. Aber wenn *Maihofer* einerseits vom Rückgriff auf „irrationale“ Wertordnungen abrät (S. 130), andererseits jedoch auf „intersubjektive Werte“ verweist, „die darin bestehen und entstehen, daß für Menschen bestimmte Weisen des Verhaltens und Arten von Verhältnissen bald als dem Menschsein zuträglich, bald abträgliche Erhaltungs- und Entfaltung-Bedingungen erfahren werden“ (S. 96 f.), so zeigen sich die Schwierigkeiten, die rechte pluralistische Argumentationsweise zu definieren, erst recht. Was ist, wenn die Menschen eine „irrationale Wertordnung“ als für sich gut „erfahren“? Ein Pluralismus, der den Rückgriff aufs Irrationale abschneidet (schwankend *Maihofer*, a.a.O., S. 132), wäre — *sit venia verbo* — unmenschlich, weil der Mensch auch aus dem Irrationalen lebt; und brächte mit der Kompetenz, das (zulässige) Rationale vom (unzulässigen) Irrationalen zu scheiden, ein neues, nicht meßbares Element der Herrschaft ins Spiel. Kurz: Er höbe sich auf. S. a. Anm. 11.

<sup>47</sup> Es wäre reizvoll, den drei im Text exponierten Gefährdungen egalitär-demokratischer Herrschaft in ihrer Eigenart und in ihrem Verhältnis zuein-

3. Entscheidendes für die Pluralität demokratischer Herrschaft hängt ferner von der *adäquaten Gliederung der Entscheidungseinheiten* ab. Um ein Beispiel zu geben: gruppenpluralistischer Konzeption entspricht subsidiaristisch aufgebaute Selbstverwaltung<sup>48</sup>. Das größere Gemeinwesen mit autonomen Einheiten zu durchsetzen, bedeutet auch nicht nur Möglichkeit pluraler Entfaltung; es kann bis zum Stimulans, ja zur Gewähr der Vielfalt gehen. Man denke an die lange — eminent freiheitliche, aber wertmonotone — Phase, in der Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik unfähig waren, nach anderen als ökonomischen Maximen zu handeln. (Ob sie zu Ende ist, sei hier dahingestellt.) In ihr wagte der Staat anderen Wertungen nur noch dadurch Vorschub zu leisten, daß er autonome Einheiten förderte, die sie eigenständig tradierten oder produzierten: die Universitäten, die Rundfunkanstalten, auch die Kirchen u. a. m. — In Richtung auf den korporativ einbezogenen einzelnen ist kollektive Autonomie gleichwohl ambivalent. Mit der kleineren Einheit nimmt zwar der Anteil des einzelnen an der kollektiven Autonomie zu, ebenso aber die Bedrängnis des einzelnen aus distanzloser Mitmenschlichkeit, aus persönlichem Anspruch und Vorurteil und aus der Vereinsamung der Minderheit. Die Freiheit der Gruppen sucht Aus-

ander nachzugehen. Das kann hier aber nicht einmal in Andeutungen geschehen. Jedes dieser Elemente hat seine eigentümliche grundrechtliche Basis: die plutokratische das Eigentum, die organisatorische die Vereinigungsfreiheit, die aktionistische die Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Jedes hat seinen spezifischen Einsatz (sein spezifisches Risiko): das plutokratische Element das Vermögen, das organisatorische primär Gebundenheit, Loyalität und materielle Stützung der Organisation, das aktionistische Element vornehmlich den unmittelbaren Aufwand von Geist, Schreibkraft, Stimme, Zeit und dergleichen und das Risiko des Exzesses. Hervorgehoben werden muß endlich, daß das aktionistische Element ausschließlich fremdgerichtet ist, während das plutokratische mit der autonomen Gestaltungsmacht des Vermögens und seinen spezifischen Einsatzchancen und Verlustrisiken auch binnenorientiert ist. Die extremsten Möglichkeiten binnenorientierter, ordnender und ausgleichender Wirkung weist das organisatorische Element auf. Es hat dadurch einen spezifischen pluralistischen Wert. Die plutokratischen, organisatorischen und aktionistischen Fehlerquellen der pluralistischen Demokratie können daher nur *cum grano salis* nebeneinander genannt werden.

<sup>48</sup> In der obersten Schicht der Staatsorganisation stoßen wir auf die *bundesstaatliche Gliederung* als pluralistische Möglichkeit. Jedoch haben die Angleichung der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik und die weitgehend gleichmäßige Streuung der Interessen, Meinungen und Wertungen in der Bevölkerung über das Bundesgebiet hin zur Folge, daß die Länder nur noch selten in sich (approximativ) homogene Felder der — je kleineren — Einheit in der — größeren — Vielfalt des bundesstaatlichen Ganzen sind. Immerhin bereichert die föderative Ordnung aber das Angebot an Vielfalt. Und der unitarische Geist, der „Uneinheitlichkeit“ an sich negiert, ist — nicht nur kraft historischer Provenienz — ein bedenkliches antipluralistisches Symptom. Jedenfalls aber bewirkt die föderative Ordnung eine pluralistische Komplikation des staatlichen Willensbildungsprozesses in der Bundesrepublik. Das prozessuale Verständnis des Föderalismus (grundlegend *Lerche*, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL Heft 21 [1964], S. 66 ff.) erweist sich so auch unter dem Blickwinkel des Pluralismus als wesentlich. S. zu Vorstehendem auch *Zacher*, Freiheitliche Demokratie (Anm. 1), S. 169 ff.

sonderung und Autonomie. Und die Vielfalt der Gruppen findet darin einen angemessenen Raum organisatorischer Verwirklichung. Die Freiheit des einzelnen dagegen sucht die Weite der größeren Einheit, den Schutz der großen Zahl. Wer in einer Gemeinde eine *quantité négligeable* ist, braucht es im Bund nicht zu sein. Oder aktueller: wer unter den Arbeitnehmern eines Betriebs oder in einer anderen Einheit „mitbestimmender“ kollektiver Autonomie vereinsamt ist, braucht es im Staat nicht zu sein. Für ihn und seinesgleichen sichert die größere Einheit Pluralität. *Distanz* und *Nähe* offenbaren sich so als Pole pluralistischer Ordnung. Nur ihre sorgfältige, abwägende, den tatsächlichen Gegebenheiten folgende Verbindung gewährleistet eine freiheitliche Existenz.

Andere Zugänge zum gleichen Problem adäquater Organisation pluraler Gemeinschaft und Herrschaft erschließt die Kategorie der *Verantwortung*<sup>49</sup>. Verantwortung meint die personale Zurechnung von Entscheidungen. Personale Zurechnung von Entscheidungen konstituiert spezifische Beziehungen zu den entscheidungsbetroffenen Personen und Sachen. Verantwortung tendiert zur Adäquanz, Adäquanz zur je angemessenen Einheit und Vielfalt, und Verantwortung somit zur pluralen Ordnung. Verantwortliches Denken ist gebundenes Denken. Gleiche Verantwortung verengt die subjektiven Alternativen der Entscheidung. Gleiche Verantwortung wirkt daher in bezug auf jeweils dieselbe Entscheidung — mit aller Vorsicht gesagt — einigend. Die plurale Gesellschaft ist auf die Auseinandersetzung von Meinungsträgern verschiedenen Verantwortungsgrades, letztlich von verantwortlichen und unverantwortlichen Meinungen angewiesen, um nicht steril, um nicht von wirklichen oder vermeintlichen Sachzwängen und der Routine der „Verantwortlichen“ erdrückt zu werden. Plurale Herrschaft braucht aber doch verantwortliche Entscheidung. Beides darf gerade angesichts der Last nicht vergessen werden, die der gegenwärtigen Gesellschaft gelegentlich ein Übermaß an Utopie zu bereiten scheint. Verantwortung sollte von der Utopie nicht beunruhigt, sondern befruchtet werden. Aber wer Anteil an der demokratischen Herrschaft sucht — wer seine zentrale demokratische Hoffnung von der potentiellen Relevanz auch für seine Meinung eingelöst sehen will — muß versuchen, sich in die Verantwortung der Entscheidenden zu teilen. Er darf nicht erwarten, daß der Entscheidende wie ein Unverantwortlicher entscheidet<sup>50</sup>. Verantwortung bedarf der institutionellen Klärung und Sicherung. Ihre angemessene organisatorische Struktur folgt schwierigen Gesetzen. Wir stoßen wieder

<sup>49</sup> Zur Verantwortung als einer zentralen Kategorie sozialer Existenz s. *Ryffel*, Verantwortung als sittliches Phänomen, *Der Staat*, Bd. 6 (1967), S. 275 ff.

<sup>50</sup> Das müßte eine Konsequenz des elementaren pluralistischen Konsenses für die Auseinandersetzung über den Inhalt der Herrschaft sein. Doch handelt es sich hier wieder um ein Problem des Austrags (s. Anm. 46) — vornehmlich des Stils des Austrags —, das sich der rechtlichen Regulierung entzieht.

auf die Polarität von Distanz und Nähe. Dazu kommt etwa die Dialektik von Abhängigkeit und Unabhängigkeit. Man denke an die personale Distanz und sachliche Nähe des Richters. Man denke an die typische gleichmäßige personale und sachliche Nähe kommunalpolitischer Entscheidung. Verantwortung kann weder beliebig konzentriert noch beliebig ausgedehnt werden, ohne an Substanz zu verlieren und schließlich fiktiv zu werden. Konzentration der Entscheidung ist a priori integralistisch. Unangemessene Streuung der Entscheidung mischt potentiell verantwortliche und potentiell unverantwortliche Entscheidung und verdeckte Wahrung eigener Interessen<sup>51</sup> und belastet damit das pluralistische System. Was kann es etwa bedeuten, wenn man sagt, die Studenten seien bereit und in der Lage, Verantwortung in der Universität und für die Universität zu tragen? Was eine breite Öffentlichkeit und manche Hochschulgesetzgeber darunter verstehen, geht an den quantitativen Verhältnissen und an der Entwicklungs- und Durchgangssituation des Studenten vorbei. Halb-, Drittel- und Viertelparitäten bringen Entscheidungskompetenz und personale Zurechnung in ein Mißverhältnis, das in dem herrschenden Wechselspiel von Usurpation und Lethargie seinen sprechenden und dennoch geflüssentlich überhörten Ausdruck findet.

Besondere Aufgaben stellt die richtige Struktur der Verantwortung an den Übergangszonen von Staat und Gesellschaft. Hier sind gruppenpluralistische Strukturen der Gesellschaft notwendig, um Kooperation möglich zu machen. Zugleich muß diese offengelegt werden, um Verantwortung möglich zu machen. Die wilden Streiks vor der Bundestagswahl 1969 z. B. ließen einen Komplex von Fehlentwicklungen offensichtlich werden. Zunächst einmal hatte die allgemeine Lust am Aktionismus damit auf das Arbeitsleben übergreifen. Grundrechtlich gesehen: Die Vereinigungsfreiheit wurde zu Gunsten von allgemeiner Handlungs- und Versammlungsfreiheit verdrängt. Die Vereinigungsfreiheit hatte freilich schon vorher Patina angesetzt. Der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades ging mit der Tendenz einher, in den Gewerkschaften nicht mehr so sehr Interessenverbände ihrer Mitglieder, sondern fast schon anstaltliche Wahrer des Arbeitnehmerinteresses zu sehen<sup>52</sup>. Der Beschluß des Großen Senats des Bundesarbeitsgerichts vom 29. November 1967<sup>53</sup>, wonach Tarifverträge nicht zwischen organisierten und nicht organisierten Arbeitnehmern unterscheiden dürfen, markiert einen zweifelhaften Höhepunkt auf diesem Weg. Zum anderen nun hatte die „kon-

<sup>51</sup> Mit der zunehmenden Nähe zur Betroffenheit erreicht die Entscheidungskompetenz eine kritische Zone, in der sie durch das Eigeninteresse korrumpiert wird, ohne daß die Verantwortung schon die autonome Selbstverantwortung des Betroffenen ist.

<sup>52</sup> s. a. Zacher, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 31 f.

<sup>53</sup> JZ 1969, S. 105 ff.

zertierte Aktion“<sup>54</sup> die Verantwortlichkeiten undeutlich werden lassen. Auf dem Stillhalten der Gewerkschaften lastete der Verdacht, aus inadäquater und unnötiger Fremdrücksicht zu handeln. So öffneten sich schließlich die Schleusen des Aktionismus.

4. Nach alledem muß auch das, was derzeit unter dem Namen „Demokratisierung“ umgeht<sup>55</sup>, mit Vorsicht differenziert werden. Auf der einen Seite läuft es auf die Öffnung und Vitalisierung demokratischer Prozesse hinaus, die notwendig ist, um die zentrale demokratische Hoffnung auf die potentielle Relevanz aller Meinungen (wieder) echt zu machen. Auf der anderen Seite aber läuft es darauf hinaus, daß nicht mehr alle vermittels gemeinsamer Repräsentanten über alle herrschen, sondern jeweils alle unmittelbar über alle. Und darin liegen Gefahren. Die potentielle Ingerenz aller in den Angelegenheiten aller anderen zersetzt die freiheitlichen Schutzschichten der Privat- und Intimsphäre. Die Diffusion der Entscheidungsprozesse erleichtert die unkontrollierte Umsetzung sozialer Zwänge in politische Herrschaft. Und die Strukturen verantwortlicher Entscheidung werden aufgelöst. Die Möglichkeiten aller, an der Herrschaft über sich und alle anderen teilzunehmen, werden zudem immer ungleich sein. Daran wird die wachsende Freizeit nur Graduelles ändern<sup>56</sup>. Die Herrschaft aller über alle wird sich also auf die

<sup>54</sup> s. § 3 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 852). Zur Entwicklung und Praxis s. die Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1965/66 RdNrn. 188 ff.; Jahresgutachten 1966/67 RdNrn. 241 ff., 268 ff.; Jahresgutachten 1967/68, RdNrn. 224, 246, 276; Jahresgutachten 1968/69, RdNrn. 183, 187, 278. Zur rechtlichen Problematik s. *Biedenkopf*, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, S. 1005 ff.; *Stern/Münch*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl. 1968, zu § 3.

<sup>55</sup> Auch hier ist freilich wieder eine reizvolle semantische Entwicklung zu beobachten (s. a. schon Anm. 16, 42 und 45). Nachdem in der Bundesrepublik (s. a. die „Deutsche Demokratische Republik“) der Grundwert der Demokratie historisch, rechtlich und politisch, national und international unanfechtbar geworden ist wie sonst kaum etwas in diesem Lande, hat sich seiner nicht nur demokratischer Eifer angenommen. Vielmehr sind die Worte „Demokratie“ und „demokratisch“ zum Sturmschild fast beliebig vielfältiger Forderungen geworden. Wer sich „demokratischen“ Forderungen widersetzt, kann als „undemokratisch“ abqualifiziert werden. Eine feine Rechnung, die nur allzu oft aufgeht! Der Jurist schwankt, ob er von naturrechtlichem oder begriffsjuristischem Mißbrauch der „Demokratie“ oder von beidem sprechen soll. Und den demokratischen Bürger bedrängt die Sorge, ob das Gemeinwesen sich rechtzeitig gegen dieses Spiel immunisiert, ehe mit dem Wort „Demokratie“ auch die Sache discreditiert wird.

<sup>56</sup> Es ist interessant, wie die Absorption der wachsenden Freizeit durch die Demokratisierung der Entscheidungsprozesse bereits in Rechnung gestellt wird: „Unsere Welt wird durch solche Demokratisierung nicht einfacher. Es wird in ihr nicht ‚reibungslos‘ zugehen, . . . Demokratisierung bedeutet in der Tat: lange Debatten und viele Fragen zur Geschäftsordnung, gemischte Kommissionen und geteilte Sekretärinnen. Und das alles wird die Freizeit wieder verschlucken, die uns die technische Zivilisation zu schenken verspricht“ (v. *Hentig*,

konzentrieren, die — aus welchen Gründen auch immer — für diesen Zweck freistehen. Nun ist die Ausübung der Herrschaft auch im repräsentativ-demokratischen System an eine Minderheit gebunden: an die Funktionäre. Aber diese Minderheit ist mit der Allgemeinheit durch Sanktionen der Verantwortung verbunden. Und diesen Austausch von Interesse und Verantwortung kann das Volk in viel allgemeinerem Maß vollziehen, als es das Geschäft der konkreten Entscheidung auf sich nehmen kann. Die Herrschaft der sogenannten Engagierten und Informierten dagegen kann von den übrigen nur um den Preis kontrolliert werden, daß sie alle sich in gleicher Weise der politischen Arbeit zuwenden. Der Verlust an Arbeitsteilung und pluraler Selbstentfaltung ist offensichtlich. Die Einmischung aller bei allen wird total<sup>57</sup>. Die Konflikte aller mit allen wachsen ins Ungemessene<sup>58</sup>. Der Pluralismus käme allemal unter die Räder. Die demokratische Herrschaftsordnung kann auf „vertikale“ Strukturen nicht verzichten und ihre „horizontalen“ Strukturen nicht absolut setzen, ohne die individuelle Freiheit aufs äußerste zu gefährden.

## V.

1. In der Sache steht der Pluralismus vor den Schwierigkeiten, in die er dadurch gerät, daß er sich als *Minimierung der Gemeinschaftswerte* versteht. Die „Pluralisierung“ des Rechts bewegte sich bisher vornehmlich in Regionen des Strafrechts. Das vereinfacht die Problematik schon deshalb, weil das Strafrecht nur die Frage beantwortet, welche Verhaltensweisen die Gesellschaft verbieten und unter ihre schärfste Sanktion stellen soll. Aufhebung von Strafnormen schafft primär individuelle Freiheit<sup>59</sup>. Die Lebensverhältnisse der Individuen, die das vorher Ver-

---

Demokratie und Sachverwaltung, Rede anlässlich der Verleihung des Schillerpreises an ihn, auszugsweise abgedruckt in: Süddeutsche Zeitung Nr. 85 vom 9. April 1969, S. 22).

<sup>57</sup> *Chateaubriand*, a.a.O. (Anm. 22), S. 170: „Wenn das souveräne Volk, das überall ist, sich zum Tyrannen aufschwingt, ist der Tyrann überall: das ist die universelle Gegenwart eines universellen Tiberius.“

<sup>58</sup> Die Universalisierung sozialer Konflikte wird bei der gegenwärtigen Demokratisierungs-Euphorie offensichtlich nicht bedacht. Noch sichern die überkommenen Institutionen so sehr ab, daß die Gefahr nicht deutlich wird. Sie nimmt mit der Kleinheit der Entscheidungseinheiten zu. Gerade die Diskussion um die „Mitbestimmung“ müßte sie einkalkulieren. S. dazu auch die These, daß die soziale „Kriegsgefahr“ in dem Maße zunimmt, in dem die Lebensmuster der Beteiligten sich einander nähern (v. Krockow, *Soziologie des Friedens*, 1962, S. 115 ff., 202 f.). Der Verlust der vertikalen Dimension der Herrschaft und die Totalität der horizontalen Dimension der Herrschaft muß deshalb gerade in kleinen Lebens- und Entscheidungsräumen zu unerträglichen Folgen führen.

<sup>59</sup> Deutlich geprägt von dieser Einseitigkeit *Bauer*, Wertordnung und pluralistische Gesellschaft, in: *Die deutsche Strafrechtsreform*, hrsg. von Reinisch, 1967, S. 24 ff.

botene gar nicht tun wollen, und die Lebensverhältnisse der Gesellschaft beeinflußt sie nicht notwendig und nur mittelbar. Die „Pluralisierung“ des Rechts durch Reduktion des Strafrechts hat die Sicht auch deshalb vereinfacht, weil sie Verbote betraf, hinter denen kein allgemeines Interesse stand. „Wir wollen also fremden Vergnügungen gegenüber Nachsicht üben, damit sie auch unseren zuteil werde“, schrieb Plinius an Genitor. Das etwa ist der Geist, in dem sich die Reform des Sexualstrafrechts vollzog. Ich fürchte aber, das Reservoir an Strafrechtsnormen, an denen sich Pluralismus in der heiteren Schützenfest-Stimmung des Nürnberger Juristentages<sup>60</sup> ergehen kann, ist nicht mehr groß. Jenseits dieses Vorfeldes zeigt sich aber erst die Schwere der Aufgabe pluralistischer Rechtspolitik: dort wo der einzelne nicht nur Freiheit gewinnt, sondern auch neuer Gefährdung ausgesetzt ist; dort wo nicht nur Verbote gesetzt oder aufgehoben, sondern Lebensbedingungen gestaltet werden; dort wo sich über aller Wert-Entrümpelung die Gemeinschaft selbst in Frage gestellt sieht; dort wo der Verzicht der Gemeinschaft auf gewisse „objektive Werte“ Menschen das Leben in dieser Gemeinschaft zur Last oder endlich lebensunwert werden läßt.

2. Je mehr die Freiheit des einzelnen von der Bindung an „objektive Werte“ freigestellt wird, desto mehr treten Konflikte der so erweiterten Freiheit mit den Sphären anderer auf. Und diese Konflikte sind um so schwerer zu lösen, je mehr die Steuerung durch „objektive Werte“ fehlt. Erlauben Sie mir, auf ein Beispiel zurückzugreifen, über das Frau Senatspräsidentin *Krüger-Nieland* in der letzten Sitzung der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages in Trier berichtet hat<sup>61</sup>. Die Freiheit der Kunst, deren Gegenstand und Inhalt sich objektiv kaum mehr bestimmen und daher auch kaum mehr begrenzen läßt, tritt heute nur noch selten in rechtlich relevante Konflikte zu „objektiven Werten“ wie „öffentliche Sittlichkeit“. Um so mehr aber tritt der Konflikt mit den Persönlichkeitsrechten anderer zutage, die etwa als Abgebildete, als Beschriebene oder sonstwie in ihren Lebensverhältnissen betroffen sind. Auch hier liegen die Abwägungen nicht von vorneherein fest. Zwar ist hier der Wertansatz jeweils der Einzelperson unbestreitbar. Aber die Interessenstruktur des Konflikts und die Wertabwägung seiner Lösung lassen Meinungsverschiedenheiten zu. Joachim *Kaiser*<sup>62</sup> hat — gerade im Zusammenhang mit der Freiheit der Kunst — formuliert: „Wir sind daran gewöhnt, beim Wort Freiheit immer nur dem zuzujubeln, der sie sich nimmt. Wir haben aber auch die Freiheit dessen zu bedenken, der

<sup>60</sup> Verhandlungen des 47. DJT, Bd. II K, 1968.

<sup>61</sup> *Krüger-Nieland*, Das Recht der Persönlichkeit und die Freiheit der Kunst, UFITA 1969, S. 181 ff.

<sup>62</sup> *Kaiser*, Des Autors Wille — und des Theaters Freiheit, Süddeutsche Zeitung 1969 Nr. 112 vom 10./11. Mai 1969.

nicht bereit ist, sie sich nehmen zu lassen<sup>63</sup>.“ Zwischen den beiden Sätzen steht — auch — der Wechsel von der Staat-Bürger- zur Bürger-Bürger-Dimension. Sie wird den Pluralismus mehr und mehr beschäftigen<sup>64</sup>.

3. Auch der andere Grundwert des pluralistischen Gemeinwesens, die Gemeinschaft selbst, wird durch den Verzicht auf „objektive Werte“ gleichsam bloßgelegt. Neue Konflikte mit dem Existenzanspruch des Gemeinwesens müssen bewältigt werden. Als Beispiele seien die Gefährdung des inneren Friedens und die Krise der Bereitschaft zur Landesverteidigung genannt. Negation des Staates ist nicht an sich pluralistisch. Unsere plurale Freiheit braucht eine Gemeinschaft, in der wir sie uns verlässlich sichern. Wir sollten uns nicht scheuen, das „Vaterland“ — oder wie man es sonst nennen mag — als den staatlichen Raum zur Geltung zu bringen, in dem wir Verantwortung für uns selbst tragen und in dem wir uns in Glück und Last der gleichen Freiheit teilen.

4. Allzu hilflos sind wir immer noch dort, wo sich allgemein-öffentliche und divergierende Wertungen, ja Lebensbilder verschiedener Gruppen und Individuen in einheitlichen Lebensvorgängen treffen<sup>65</sup>. Beispiele finden sich etwa in der Ordnung von Ehe, Familie, Eltern- und Kinderschaft, im Schulwesen, in der öffentlichen Planung und Kontrolle der Baugestaltung oder auch immer wieder in der Frage, wieviel Sexualität (nicht privat, aber) öffentlich sein und unsere Umwelt prägen soll. Das Postulat der Minimierung „objektiver Werte“ hilft hier allein nicht weiter. Gerade indem „objektive Werte“ als subjektive Wertungen „entlarvt“ werden, gewinnen sie Anteil an dem Respekt, den die Gemeinschaft dem Menschen und seinen Überzeugungen schuldet. Minimierung „objektiver Werte“ impliziert also potentiell die Verkürzung individueller Wertansprüche. Endlich ist auch die Lieblingsformel des „strafrechtlichen Pluralismus“, daß nur Konvergenz zum Verbot berechtigt<sup>66</sup>, nicht anwendbar, wo gerade Divergenz in einheitlichen Sachverhalten zur Entscheidung nötig<sup>67</sup>. — Gemeinhin wird hier zum Kompromiß geraten<sup>68</sup>. Er ist ein zentrales Medium pluralistischer Einigung. Aber Gegen-

<sup>63</sup> Das gilt es gerade auch für die Demonstrationsfreiheit und andere aktionistische Verhaltensweisen zu bedenken.

<sup>64</sup> Zu den vorstehend angesprochenen Problemen s. auch den Gedanken der Grundrechte als Surrogat einer Staatsideologie und der Wertbindung der Gesellschaft vermittelt der „Drittwirkung“ der Grundrechte bei Forsthoff, *Der introvertierte Rechtsstaat und seine Verortung*, *Der Staat*, Bd. 2 (1963), S. 392 ff.

<sup>65</sup> s. a. Geiger, a.a.O. (Anm. 6), S. 189 ff.

<sup>66</sup> s. *Maihofer*, *Rechtsstaat und menschliche Würde* (Anm. 46), S. 132 ff. m. w. Nachw.

<sup>67</sup> Dazu nochmals oben S. 171 f.

<sup>68</sup> s. dazu und zum Folgenden auch die Antrittsrede des Bundespräsidenten Gustav Heinemann vom 1. Juli 1969 (abgedruckt in: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 157 v. 2. Juli 1969, S. 7): „Unsere freiheitliche Ordnung eines weltanschau-

stand und Art der Divergenz lassen ihn nicht immer zu. Daher müssen Möglichkeiten differenzierender Ordnung gesucht und entwickelt werden: sei es im Wege der Sonderung — der *itio in partes* —, sei es durch Konstitution zumutbarer Regel-Ausnahme-Verhältnisse, die wir Toleranz nennen. Für den äußersten Fall des Widerspruchs allgemeiner Gebote mit dem einzelnen Gewissen wurde zu Recht ein System partieller Entpflichtungen unter dem Angebot adäquat belastender Verhaltensalternativen gefordert<sup>69</sup>. Schließlich ist an Ordnungen der Schonung und Rücksichtnahme zu denken, die einem Teil ein zumutbares kleineres Opfer abverlangen, um so einem dringenden größeren Anliegen des anderen Teils entgegenzukommen<sup>70</sup>. Das Feiertagswesen etwa ist — in Grenzen — so zu verstehen. Und die Lösung des Schulgesetz-Problems ist hier zu suchen<sup>71</sup>. Diese Möglichkeiten bedürfen sorgfältiger Ausschöpfung. Auch der pluralistische Staat folgt dem Gesetz der Nichtidentifikation<sup>72</sup>. Aber bloße Neutralitätsformeln, die ihn das Feld räumen und den sozialen Zwängen überantworten lassen oder ihn schlechtweg die Haltung vorziehen lassen (scheinbar), welche die geringste spezifische Ausprägung aufweist, sind für ihn zu einfach und nur als Ausweg da; denn an den realen Wirkungen gemessen sind sie so „neutral“ meist nicht. Die Einseitigkeit z. B., mit der heute die sogenannte neutrale Schule gefordert wird, hat oft mit Pluralismus nichts mehr zu tun. Sie verkehrt nur zu leicht die alte Sünde des Vorrangs der Bekenntnisschule in ihr Gegenteil. Das wird deutlich durch die Stringenz, mit der Eltern darauf verpflichtet werden sollen, jeglicher Chance der Verbesserung der neutralen Wissensvermittlung den Vorzug vor dem Einbezug religiöser Erziehung zu geben. Und es wird ärgerlich, wenn in der neutralen Schule anthropologisch-soziologische Weltbilder ausgebreitet werden, die den Platz des Religiösen im Kind determinieren oder gar eliminieren. Es geht bei diesem Beispiel nicht um die Erwartung, daß die prinzipielle

---

lich neutralen Staates . . . regelt das Abstimmbare der praktischen Gemeinschaftsfragen durch Mehrheitsentscheidungen. Demokratischer Umgang miteinander erfordert dabei die Bereitschaft zum Kompromiß. Die Fragen des Guten, des Schönen, der Wahrheit und des Glaubens aber verweist unsere Ordnung als nicht abstimmbaar auf den Weg des Dialogs und in die Obhut der Toleranz.“

<sup>69</sup> s. E. W. Böckenförde, Das Grundrecht der Gewissensfreiheit, Leitsatz 14 und 15, VVDStRL 28 (1970).

<sup>70</sup> Meist fällt das Problem unter dem Gesichtspunkt auf, ob eine „Minderheit“ eine „Mehrheit“ tyrannisieren dürfe. Doch ist gerade entscheidend, den quantitativen Maßstab durch qualitative Kriterien zu ergänzen, um die insgesamt zumutbarste, freiheitlichste Ordnung aufzufinden.

<sup>71</sup> Ein Beispiel verfehelter Lösung ist das „Schulgebets-Urteil“ des Hessischen Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 1965, Hessischer Staatsanzeiger 1965, S. 1394 ff. s. dazu z. B. E. W. Böckenförde, Religionsfreiheit und öffentliches Schulgebet, DÖV 1966, S. 30 ff.

<sup>72</sup> s. Hollerbach, Ideologie und Verfassung, in: Ideologie und Recht (Anm. 5), S. 37 ff. (52 ff.) m. w. Nachw.

Offenheit eines pluralistischen Systems effektiv zahlreiche Bekenntnisschulen oder -klassen für christliche (katholische und/oder evangelische), atheistische usw. Kinder bestehen oder erstehen ließe. Es geht um die Notwendigkeit, die Möglichkeiten der Differenzierung auszuschöpfen, in vergleichende Beziehung zu allgemeineren, neutralisierenden und Spezifisches damit verkürzenden Lösungen zu setzen und diese Lösung immer so offen als möglich für die positive Aufnahme der Vielfalt zu halten.

5. Vor die wohl schwierigste Aufgabe, Pluralismus zu verwirklichen, stellt die sozialstaatliche Funktion der Zuteilung und Umverteilung. Durch ökonomische Belassung, Wegnahme, Vorenthaltung und Zuteilung verfügt der Sozialstaat über die Lebensverhältnisse der Menschen. Er wertet und muß werten. Konvergenz legitimiert ihn gerade hier — im Felde a priori gegensätzlicher Interessen — kaum, jedenfalls nicht im Detail. Er muß entscheiden. Und er entscheidet damit über die Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen, also darüber wie die Menschen ihren eigenen Wertungen leben können. Eine Spannung zwischen dem elementaren sozialstaatlichen Konsens und dem pluralistischen Konsens wird sichtbar. Die allgemeinen Kriterien und Techniken pluralistischer Ordnung lassen hier schon deshalb Unsicherheit aufkommen, weil sie auf direkte Entfaltung der Freiheit gerichtet sind. Umverteilung aber steuert die Freiheit indirekt, schwerlich meßbar und oft nicht einmal wahrnehmbar<sup>73</sup>.

Das Netz der Wertungen und Sachzwänge, der Entscheidungen und Konsequenzen ist schwer zu durchschauen und zu rationalisieren<sup>74</sup>. Daß Sozialpolitik — jedenfalls heute — auf den Elementarwert des Menschen zielt<sup>75</sup>, macht nur wenig einfacher. Verwirrend ist vor allem die Verflochtenheit der Sozialpolitik mit Wirtschaft und Wirtschaftspolitik<sup>76</sup>. Wirtschaftspolitik kann Instrument der Sozialpolitik sein; ebenso aber sind Wirtschaft und Wirtschaftspolitik Datum der Sozialpolitik und Gegenstand sozialpolitischer Korrektur. Der Entscheidung für die Markt-

<sup>73</sup> Das korrespondiert mit der Schwierigkeit, Freiheitsrechte in soziale Ansprüche umzusetzen, s. dazu *Zacher*, Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL Heft 25 (1967), S. 308 ff. (363 ff.); *ders.*, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 33 ff.; *ders.*, Freiheitliche Demokratie, S. 113 ff.; je m. w. Nachw.

<sup>74</sup> Zum Wert- und Zielhorizont der Sozialpolitik s. z. B. *Liefmann-Keil*, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, 1961, S. 6 ff. — insbes. S. 13 ff., 29 ff. —, 79 ff. Zur Schwierigkeit, Sozialpolitik zu rationalisieren s. z. B. *Achinger*, Sozialpolitik und Wissenschaft, 1963, S. 86 f., 102 und passim; v. *Bethusy-Huc*, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1965, S. 245 ff.

<sup>75</sup> Dazu z. B. *Preller*, Sozialpolitik, 1962, S. 6 ff., 13 ff., 24 ff., 188 ff.

<sup>76</sup> Zu Pluralismus und Wirtschaftspolitik s. z. B. *Giersch*, Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, 1966; *Herder-Dorneich*, Christliche Gesellschaftslehre im Zeitalter des Pluralismus, Civitas Bd. VII (1968), S. 9 ff.

wirtschaft entspricht als primäres Prinzip der Zuteilung wirtschaftlicher Güter die marktwirtschaftlich relevante Leistung. Es konkurriert mit der Zuteilung nach dem Bedürfnis schon in der Alternative zwischen kapitalistischer Marktwirtschaft und sozialistischer Planwirtschaft. In zweiter Linie aber konkurrieren Zuteilung nach marktwirtschaftlich relevanter Leistung und Zuteilung nach dem Bedürfnis immer wieder dort, wo die Eigengesetzlichkeiten kapitalistischer Marktwirtschaft sozial korrigiert werden. Dabei reicht das Leistungsprinzip vom evident reellen Einsatz von Arbeit und Kapital bis zur Provokation der Bedürfnisse und zur Virtuosität der Spekulation. Und „Bedürfnis“ ist eine Chiffre für recht unterschiedlich komponierte und bemessene Komplexe von Existenzweisen und Freiheiten. An diesem flirrenden Geflecht von Daten und Wertungen, Bedingungen und Entscheidungen entzündet sich die Kritik an der „Leistungsgesellschaft“<sup>77</sup> und am „Wohlfahrtsstaat“<sup>78</sup>. Und die Diskussion um Familienpolitik, um Bildungschancen und Arbeitsförderung, um Gesundheitshilfen und medizinische Dienste, um die Alternative von monetären Hilfen und direkten Leistungen, um kausale oder finale Konzeption sozialer Sicherung und vieles andere mehr — bis hin zu Details wie die Abgrenzung zwischen den sozialversicherungsrechtlichen Tatbeständen von Berufsunfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit<sup>79</sup> — zeigt, wieviele Wertungen und Entscheidungen selbst innerhalb „Leistungsgesellschaft“ und „Wohlfahrtsstaat“ notwendig und umstritten sind<sup>80</sup>.

Der Spielraum für pluralistische Gestaltungen ist hier noch nicht voll ausgelotet, gewiß aber eng. Die Knappheit der Mittel beherrscht die Diskussion. Die allseitige Betroffenheit von ein- und derselben Entscheidung läßt den Raum des Pluralismus weitgehend auf das Institutionelle und Prozessuale von Rechtsbildung und -anwendung schrumpfen<sup>81</sup>, während er dann in den materiellen Rechtsinhalten unmöglich wird<sup>82</sup>.

<sup>77</sup> s. dazu Schoeck, Der Haß auf die Leistungsgesellschaft, Die politische Meinung, 1968, H. 124, S. 63 ff.

<sup>78</sup> Die Kritik am Wohlfahrtsstaat kommt traditionell von liberaler Seite, neuerdings aber auch von der „neuen Linken“; s. z. B. Marcuse, a.a.O. (Anm. 12), S. 39, 58, 68 (70, 72).

<sup>79</sup> Ich betone das Beispiel wegen der interessanten sozialen Wertung des beruflichen — vom Einkommen weitgehend unabhängigen! — Prestiges, das die Anwendung des Tatbestandes der Berufsunfähigkeit (§ 1246 RVO) impliziert. s. z. B. „Berufsunfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit in der Rentenversicherung“, Referate von Scheerer, Liefmann-Keil und Hollmack, in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. I, 1966, S. 137 ff.

<sup>80</sup> s. zu diesen Problemen z. B. Zacher, Sozialpolitik und Menschenrechte usw. (Anm. 73). S. zu dem schwierigen Feld nicht-ökonomischer sozialpolitischer Wertung ergänzend dens., Soziale Gleichheit, AÖR Bd. 93, 1968, S. 341 ff. (342 f.) m. w. Hinw.

<sup>81</sup> Hierher gehört letztlich auch das pluralistische Problem der Konkurrenz von „öffentlicher“ und „freier“ Wohlfahrtspflege. s. dazu Zacher, Freiheit und Gleichheit usw. (Anm. 1).

<sup>82</sup> Dazu erscheint interessant, daß andererseits Freiheit nicht umverteilt

## VI.

Am Ende stellt sich die allgemeine Frage nach einer pluralistischen Rechtspolitik: einer Rechtspolitik, welche die Möglichkeiten ermittelt, dem pluralen Wesen des Menschen im Recht und durch das Recht Rechnung zu tragen. Es gibt sie nicht als eine spezifische Wissenschaft oder Technik. Sie existiert bislang nur pragmatisch. Ihre Tradition ist äußerst unstet. Und ihr Werk ist auch unter den überkommenen Bedingungen längst nicht getan. Noch ehe das alte Übermaß an Einheit aufgearbeitet ist, steht sie vor einer neuen Situation. Überall wird mehr Gleichheit und mehr Freiheit für den Menschen verlangt. Das tut not. Aber es führt den permanenten Konflikt von Gleichheit und Freiheit in eine neue Phase. Und es gilt, neu Sorge zu tragen für die Gleichheit auch derer, die ihre Freiheit in Anspruch nehmen, verschieden zu sein, für die Freiheit des Menschen gegenüber seinem neuen Herrn, der immer mehr zugleich „seinesgleichen“ und sein „Nächster“ ist, und endlich für die Gleichheiten und Freiheiten, die der Mensch sich mit den Ungleichheiten und Unfreiheiten produktiver Arbeitsteilung erkaufte. Diese Sorge ist um so drängender, als der Aufbruch der Stunde mit aller Unvorsichtigkeit und Widersprüchlichkeit, Einseitigkeit und Orthodoxie des Jungen einhergeht. Pluralistische Rechtspolitik hat also alle Hände voll zu tun, um die alten Hemmnisse der Vielfalt zu überwinden und den neuen Gefahren der Freiheit zu wehren.

---

werden kann. Nur die materielle, insbes. die ökonomische Grundlage, auf der Freiheit ausgeübt werden kann, kann umverteilt werden. Aber Freiheit, die direkt genommen wird, wächst so keinem anderen zu.