

KARL LOEWENSTEIN

Verfassungslehre

Mohr Siebeck

Karl Loewenstein

Verfassungslehre

übersetzt von Rüdiger Boerner

4. Auflage

Nachdruck der 3., unveränderten Auflage



Mohr Siebeck

Der Titel der amerikanischen Originalausgabe lautet:
Political Power and the Governmental Process

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Loewenstein, Karl:

Verfassungslehre / von Karl Loewenstein. Übers. von Rüdiger Boerner. –
4. Aufl., unveränd. Nachdr. der 3. Aufl. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2000

Einheitssacht.: Political power and the government process <dt.>

ISBN 3-16-147432-5

eISBN 978-3-16-164959-2 unveränderte eBook-Ausgabe 2025

© 2000 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen und 1957 University of Chicago Press.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

VORWORT ZUR DEUTSCHEN AUSGABE

Das vorliegende Buch wurde gegen Ende des Jahres 1957 unter dem Titel »Political Power and the Governmental Process« von der University of Chicago Press veröffentlicht. Daß die deutsche Ausgabe statt dessen als »Verfassungslehre« erscheint, bedarf vielleicht einer Erklärung.

Die rechtsvergleichende Analyse der Rolle, welche die Verfassung in den verschiedenen politischen Systemen und den ihnen zugehörigen Regierungstypen spielt, fällt nach der Systematik der amerikanischen Wissenschaft von der Politik in diejenige Disziplin, die als Comparative Government angesprochen wird. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei, wie es dem wirklichkeitsnahen und pragmatischen Charakter der political science entspricht, nicht auf der abstrakt-theoretischen Behandlung des Wesens und der Funktion der Verfassung, sondern auf politisch verwertbaren Ergebnissen der Rechtsvergleichung im Zusammenhang mit allen sonstigen Aspekten des staatlichen Lebens. Wenn also unter einer Verfassungslehre die Aufgabe verstanden wird, Wesen und Bedeutung der Verfassung im Rahmen des einheitlichen Ordnungssystems einer Allgemeinen Staatslehre zu erfassen, so fehlt es ihr im angelsächsischen und insbesondere im amerikanischen Milieu an einem wissenschaftlichen Standort. Es besteht keine wissenschaftstheoretisch interessierende Darstellungsmaterie und demgemäß auch keine sich mit ihr deckende Wortbezeichnung.

Daß es einen dem europäischen Begriff der Verfassungslehre entsprechenden selbständigen Untersuchungsgegenstand drüben nicht gibt, hängt letzten Endes damit zusammen, daß es innerhalb der sich mit der politischen Ordnung befassenden Wissenschaftszweige auch keine Sparte gibt, die sich mit dem vergleichen ließe, was in Europa als Allgemeine Staatslehre angesehen wird, der eine Verfassungslehre einzuordnen wäre. Wenn überhaupt unternommen, finden sich Untersuchungen dieser Art allenfalls im Bereich dessen, was als political theory bezeichnet wird, die sich aber vorwiegend mit der Geschichte der Staatslehren befaßt und für die Theorie des Staates als solcher nichts übrig hat, wenn sich auch neuerdings ein gewisses Bedürfnis nach einer allgemeinen Theorie der political science geltend macht, die das überwältigende empirische Material sinnvoll systematisieren könnte.

Einem sich an den amerikanischen Leser wendenden Buch den Titel »Constitutional Theory« oder vielleicht »Theory of Constitutions« zu ge-

ben, wäre also unangebracht und sogar mißleitend gewesen. Unangebracht, weil er sich darunter nichts hätte vorstellen können, mißleitend, weil das vorliegende Buch alles andere als eine abstrakt-theoretische Diskussion des Wesens der Verfassung im allgemeinen ist. Sein Inhalt stellt vielmehr auf die tatsächliche Praxis und die wirkliche Dynamik der Verfassung im modernen – und ebenso im geschichtlichen – Staat ab, wobei allerdings eine theoretische Prämisse den Ausgangspunkt und die Grundlage bildet, nämlich die Bedeutung der Verfassung innerhalb des Prozesses der politischen Macht. In diesem Sinne sind Untersuchungsmaterial wie Untersuchungsmethoden sowohl dem weiteren Bereich der political science als auch dem engeren des vergleichenden Verfassungsrechts entnommen, oder – anders ausgedrückt – das letztere wird zum Hilfsmittel der ersteren.

In der deutschen Ausgabe dagegen konnte der Titel »Verfassungslehre« unbedenklich gewählt werden, und er ist sogar der sachlich einzig angemessene für ein Buch, das sich zur Aufgabe setzt, das Wesen der Verfassung und die Stellung des Verfassungswesens in der Dynamik des politischen Machtprozesses systematisch unter einem einheitlichen Ordnungsgesichtspunkt darzulegen. Obwohl ursprünglich für den amerikanischen Leser geschrieben und die amerikanische Erfahrung als den Maßstab zur Beurteilung verwandter Phänomene in anderen Ländern benutzend, ist der rechtsvergleichende Rahmen des Buches von Anfang an so weit gespannt, daß es eine generelle Darstellung der Verfassung im modernen Staat bieten kann, ohne – wie der Verfasser hofft – der Gefahr erlegen zu sein, aus amerikanischen Verhältnissen unzulässige Verallgemeinerungen abgeleitet zu haben.

Was das dem Buche zugrunde liegende Beobachtungsmaterial und die demgemäß von ihm gesetzten Akzente anbelangt, so muß es für sich selbst sprechen. Aber ein allgemeiner Hinweis mag nicht ganz unangebracht sein. Jede Verfassungslehre zeigt notwendigerweise das Profil ihrer Zeit. Als Georg Jellinek vor mehr als einem halben Jahrhundert seine »Allgemeine Staatslehre« schrieb, jenes Meisterwerk des humanistisch vertieften Positivismus, das seither weder in Deutschland noch anderswo eine würdige Nachfolgerschaft gefunden hat, zog er die Summe der politischen Erfahrung, die das eben vollendete neunzehnte Jahrhundert der europäischen Staatengesellschaft vermittelt hatte. Damals gab es noch eine einheitliche europäische Staatengesellschaft, und eine Verfassungslehre, selbst wenn sie vorwiegend europäisch orientiert war, konnte als universell gelten, da sich das Machtzentrum noch nicht nach Amerika und Asien verlagert hatte. Heute entspricht der politischen Schrumpfung Europas die Ausweitung der konstitutionellen Erfahrung über die ganze Welt. Faktoren, die im heutigen Staatsbetrieb im Mittelpunkt stehen, mußten sich damals Georg Jellineks bei allem ausgeprägten Wirklichkeitssinn positiv-rechtlich begrenzter Einstellung entziehen, ohne deren Einbeziehung eine Verfassungslehre heute leeres Normengeklapper bleiben müßte. Hierzu gehören vor allem die nor-

mologisch nicht erfaßbaren pluralistischen Gebilde wie die politischen Parteien und die Interessenverbände und, damit verbunden, die Rolle des einzelnen im und gegenüber dem Staat und der staatlichen Herrschaft, die gleichfalls nicht in positive Rechtsnormen einzufangen waren. Und schließlich konnte der Altmeister, auf der wohlgegründeten festen Erde des Verfassungsstaates der konstitutionellen Monarchie des neunzehnten Jahrhunderts stehend, weder ahnen, daß die universelle Regierungsform der nächsten Zukunft die konstitutionelle Demokratie sein würde, noch daß diese infolge der neuen Technologie der Machtdynamik in der Massengesellschaft von einer Wiederauferstehung der Autokratie ohne Beispiel in die Schranken gefordert werden würde. Vollends für die Dämonie der Macht war in seinem auf der rechtsstaatlichen Vernunft des neunzehnten Jahrhunderts aufgebauten Weltbild überhaupt kein logischer Platz. Er konnte weder das Wesen der Freiheit noch die ihr drohenden Gefahren in seiner positiv-rechtlichen Seinsordnung unterbringen.

Die gegenwärtige Generation ist skeptischer und wohl auch bescheidener geworden, als ihre Väter es waren. Sie ist sich bewußt, daß es keinen ein für allemal gültigen Staat und daher auch keine ein für allemal gültige Verfassungslehre geben kann, und daß jede Generation nur dem eine verallgemeinernde Deutung zu geben vermag, was sie selbst erlebt hat. Nach zwei Weltkriegen und im Schatten eines dritten, der dann der letzte sein würde, sind wir uns der Relativität und Flüchtigkeit aller weltlichen Erscheinungen zutiefst bewußt geworden. Niemals in der Geschichte ist das eschatologische Verlangen der Massen größer, niemals ihre Hoffnung auf die rettende staatliche Formel geringer gewesen. Von diesem Zeitcharakter – oder ist es eine Zeitkrankheit? – kann auch eine um die Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts geschriebene Verfassungslehre nicht unberührt bleiben, vergleichsweise etwa mit dem in Vernunft- und Fortschrittsglauben des vergangenen Jahrhunderts wurzelnden Optimismus der vorigen Generation. Eine Verfassungslehre von heute, zu Beginn des Atomzeitalters zu Papier gebracht, wird vermutlich im Jahre 2000 nicht minder veraltet erscheinen als uns ein zu Beginn des neunzehnten Jahrhunderts unternommener Versuch dieser Art.

Ein Wort noch zur Übersetzung. Auch die beste Übersetzung – und die wortgetreueste ist nicht immer die beste – kann Stil und Farbenwerte des Originals nicht wiedergeben. Die amerikanische wissenschaftliche Politik hat in den letzten Jahrzehnten, in enger Verbindung mit der Sozialpsychologie, eine Ausdrucksverfeinerung und einen Nuancenreichtum erlangt, der sich der Wiedergabe in einer fremden Sprache vielfach entzieht. Ausdrücke, die in ihrem heimischen Standort durchaus präzise und sachgerecht sind, verwischen ihre Sinnesbedeutung in der Übersetzung. Beispiele sind etwa die Worte »power«, »rule« und selbst »government«, die sich nicht immer eindeutig mit »Macht«, »Herrschaft« und »Regierung« wiedergeben lassen; es

kommt immer auf den Sachzusammenhang an. Dieser Nachteil muß vom Leser mit in Kauf genommen werden.

Die Übersetzung wurde von Herrn Rüdiger Boerner mit großer Gewissenhaftigkeit und Geschick angefertigt und vom Verfasser in allen Einzelheiten geprüft, so daß er mit Befriedigung feststellen kann, sie komme den Absichten des Originals so nahe, wie es nach den Umständen möglich ist. Er möchte nicht verfehlen, Herrn Boerner auch an dieser Stelle seinen verbindlichsten Dank auszusprechen, wie auch seinem langjährigen Verlag dafür, daß er sich zur Herausgabe dieses Buches bereit gefunden hat.

Gegenüber der amerikanischen Fassung ist die vorliegende Ausgabe vielfach durch Zusätze erweitert, die nicht nur seither eingetretene Ereignisse – insbesondere den Übergang von der Vierten zur Fünften Republik in Frankreich (1958) – berücksichtigen, sondern auch dem Leser das Verständnis typisch amerikanischer Dinge erleichtern wollen. Auch das Schrifttum in den Anmerkungen ist wesentlich ergänzt.

Amherst, Massachusetts
15. Oktober 1958

Karl Loewenstein

VORWORT ZUR AMERIKANISCHEN AUSGABE

Das vorliegende Buch ist aus einer Reihe von sechs Vorträgen entstanden, die der Verfasser auf Einladung der Walgreen Foundation im Januar 1956 an der Universität Chicago gehalten hat. Die Veröffentlichung in Buchform gebot die Neufassung und Erweiterung des Materials; Aufbau und Stoffanordnung wurden aber beibehalten.

Die Untersuchung ist ein Beitrag zu dem Zweig der wissenschaftlichen Politik, der als »Comparative Government« angesprochen wird. Die Behandlungsweise weicht aber von der dabei üblichen ab. Sie beschreibt die Einrichtungen und Techniken der verschiedenen politischen Ordnungen weder länderweise noch nach funktionellen Gesichtspunkten. Sie will vielmehr ein erstmaliger Versuch einer, wie man neuerdings sagt, »strukturbegrifflichen« Verfassungsvergleichung sein. Die Analyse der politischen Einrichtungen und Techniken wird in der Weise vorgenommen, daß sie einem einheitlichen und umfassenden gedanklichen Schema eingeordnet werden, das zum Leitbild in der verwirrenden Mannigfaltigkeit der geschichtlichen und zeitgenössischen Regierungstypen ausgestaltet ist. Der strukturbegriffliche Unterbau der Untersuchung ist die Frage: Wie wird die politische Macht, die aller politischen Organisation zugrunde liegt, ausgeübt? Ist die Macht in der Hand eines einzigen Machttägers oder Staatsorgans konzentriert, oder ist sie unter verschiedene Machttäger oder Staatsorgane wechselseitig verteilt und dadurch deren gegenseitiger Kontrolle unterworfen?

Mit voller Absicht gründet sich die Untersuchung nicht auf eine ausgesprochene und einheitliche Staatsphilosophie spekulativen oder metaphysischen Charakters, und eine solche läßt sich daraus auch nicht ableiten. Sie will vielmehr lediglich als ein Beitrag zur Wirklichkeit des politischen Machtprozesses angesehen werden.

Niemand ist sich mehr als der Verfasser des Nachteils bewußt, daß eine Darstellung dieser Art, die mit einem neuartigen Strukturbegriff arbeitet, mehr an begrifflichen Definitionen und Klarlegungen enthalten muß, als es manchem Leser wünschenswert erscheinen dürfte. Aber ohne diese hätte die Fülle des empirischen Materials nicht unter einem einheitlichen Begriffsdach untergebracht werden können. Andererseits muß die Untersuchung, die auf eine Synthese abstellt, sich notwendigerweise mit einem al fresco-Gemälde begnügen. Demgemäß sind die Anmerkungen auf ein Mindestmaß beschränkt. Dafür, daß diese allzu häufig auf frühere Veröffentlichungen des Verfassers verweisen, die Einzelausschnitte aus dem allgemeinen Thema behandeln, wird die wohlwollende Nachsicht des Lesers erbeten.

Das Buch enthält die Prolegomena zu einem anspruchsvolleren Werk über die Rechtsvergleichung der politischen Einrichtungen, mit dem der Verfasser seit geraumer Zeit beschäftigt ist. Ob es ihm nachfolgend gelungen ist, die Verwicklungen und Vielgestaltigkeiten der Dynamik des politischen Machtprozesses in ein begriffsstrukturell einheitliches System zu bringen, muß dem Urteil des Lesers überlassen bleiben. Auf jeden Fall ist der Verfasser der University of Chicago Press zu tiefem Dank für die Möglichkeit verpflichtet, den Versuch unternommen zu haben.

Amherst, Massachusetts
31. Dezember 1956

Karl Loewenstein

INHALTSÜBERSICHT

Erster Teil

DER POLITISCHE PROZESS UND DIE TYPEN DER REGIERUNG

Erstes Kapitel: Über die Anatomie des Machtprozesses in der Politik

DIE GEHEIMNISVOLLE DREIHEIT	3
POLITISCHE MACHT	3
»KRATOLOGIE« ALS WISSENSCHAFT	5
MACHT UND DIE STAATSGESELLSCHAFT	6
ÜBER DIE DÄMONIE DER MACHT	8
DIE KONTROLLE DER POLITISCHEN MACHT	8
DAS POLITISCHE SYSTEM	9
POLITISCHE SYSTEME UND REGIERUNGSTYPEN	11
GETEILTE UND KONZENTRIERTE MACHTAUSÜBUNG	12
ÜBER DIE MACHTTRÄGER	14
ABRISS DER NACHFOLGENDEN DARSTELLUNG	16

Zweites Kapitel: Über die Anatomie des Regierungsprozesses

DIE NOTWENDIGKEIT EINER KLASSIFIZIERUNG VON STAATEN UND REGIERUNGEN	18
DIE TRADITIONELLEN KLASSIFIZIERUNGEN DER »REGIERUNGSFORMEN«	19
<i>Aristoteles 19 – Die Form der »gemischten Regierung« 20 – Machiavelli 21</i>	
<i>– Montesquieu 21 – Guglielmo Ferrero 23</i>	
DIE SOZIOLOGISCHE KLASSIFIZIERUNG DER STAATEN	24
GETEILTE UND KONZENTRIERTE MACHTAUSÜBUNG ALS KLASSIFIZIERUNGSGRUNDLAGE	26
<i>Konstitutionalismus 27 – Autokratie 28 – Zwischenformen 28</i>	

DIE FUNKTIONELLEN TECHNIKEN DES KONSTITUTIONALISMUS UND DER AUTOKRATIE	29
EINE UNZEITGEMÄSSE LEHRE: DIE »TRENNUNG DER GEWALTEN«	31
MACHTTEILUNG UND DIE TECHNIK DER REPRÄSENTATION	34
DIE NEUE DREITEILUNG DER STAATSFUNKTIONEN	39
Die politische Grundentscheidung	40
Die Ausführung der politischen Grundentscheidung	43
Die politische Kontrolle	45

Drittes Kapitel: Die Regierungstypen in der Autokratie

DER SCHLÜSSEL ZUR KLASSIFIZIERUNG DER REGIERUNGSTYPEN	50
DAS AUTORITÄRE UND DAS TOTALITÄRE REGIME	52
<i>Das autoritäre Regime 53 – Das totalitäre Regime 55</i>	
DREI MODELLE DER AUTOKRATIE	58
Die absolute Monarchie	58
Napoleons plebiszitärer Cäsarismus	59
Der Neopräsidentialismus	62

Viertes Kapitel: Die Regierungstypen in der konstitutionellen Demokratie

KONSTITUTIONALISMUS UND KONSTITUTIONELLE DEMOKRATIE	67
DIE KONSTITUTIONELLE DEMOKRATIE ALS MACHTDREIECK	69
DIE POLITISCHEN PARTEIEN UND DER REGIERUNGSPROZESS	71
DER ERSTE TYP: DIE UNMITTELBARE DEMOKRATIE	73
DER ZWEITE TYP: DIE VERSAMMLUNGS-REGIERUNG	75
DER DRITTE TYP: DIE PARLAMENTARISCHE REGIERUNG	81
Grundlagen und Grundprinzipien	81
Klassischer Parlamentarismus; Frankreich	86
<i>Die formell »dualistische« Regierung 86 – Mangelnde Stabilität der Kabinette 87</i>	
Unechter Parlamentarismus: Die zweigeteilte Exekutive	90

Kontrollierter Parlamentarismus: Die Bonner Version	92
Gebändigter Parlamentarismus: Die französische Fünfte Republik . .	94
<i>Die Vorgeschichte</i> 94 – <i>Die Verfassung der Fünften Republik</i> 96 – <i>Die</i>	
<i>de Gaulle-Verfassung in der Verfassungslehre</i> 100	
DER VIERTE TYP: DIE KABINETTSREGIERUNG	103
DER FÜNFTE TYP: DER PRÄSIDENTIALISMUS	109
Das Prinzip: Gegenseitige Abhängigkeit durch Koordination	110
Wechselseitige Unabhängigkeit der Machtträger	112
Die amerikanische Regierungsweise und die neue Dreiteilung der	
Staatsfunktionen	115
DER SECHSTE TYP: DIE DIREKTORIALREGIERUNG IN	
DER SCHWEIZ	120

Zweiter Teil

Die Kontrolle der politischen Macht I:

DIE VERFASSUNG UND IHRE HORIZONTALEN KONTROLLEN

Fünftes Kapitel: Die Verfassung

DIE VERFASSUNG: GRUNDINSTRUMENT DER MACHT-	
KONTROLLE	127
Über das Telos der Verfassung	127
Über den materiellen Gehalt der Verfassung	129
BETRACHTUNGEN ZUR GESCHICHTLICHEN ENTWICK-	
LUNG DES KONSTITUTIONALISMUS	132
<i>Die Hebräer</i> 132 – <i>Die Griechen</i> 133 – <i>Die römische Republik</i> 134 – <i>Eng-</i>	
<i>land und die puritanische Revolution</i> 135	
DER UNIVERSALISMUS DER GESCHRIEBENEN VER-	
FASSUNG	137
DAS VERFAHREN DER VERFASSUNGSGEBUNG UND DER	
VERFASSUNGSÄNDERUNG	138
ÜBER DIE KLASSIFIZIERUNG DER VERFASSUNGEN	140
Die veralteten Einteilungs-Schemata	140
Originäre und abgeleitete Verfassungen	144
Ideologisch-programmatische und utilitäre Verfassungen	145
DIE PERVERTIERUNG DER VERFASSUNG DURCH DIE	
MODERNE AUTOKRATIE	148

DIE »ONTOLOGISCHE« KLASSIFIZIERUNG DER VERFASSUNGEN	151
Die normative Verfassung	152
Die nominalistische Verfassung	152
Die semantische Verfassung	153
DIE ENTWERTUNG DER GESCHRIEBENEN VERFASSUNG IN DER KONSTITUTIONELLEN DEMOKRATIE	157
Bewußte Fehlleistungen in der Anwendung der Verfassung	158
Die Aushöhlung des Verfassungsbewußtseins	162

Sechstes Kapitel: Intra-Organkontrollen

INTRA-ORGAN- UND INTERORGAN-KONTROLLEN	167
INTRA-ORGAN-KONTROLLEN BEI DER REGIERUNG	170
Die Kollegial-Ordnung	170
Regierung und Staatsoberhaupt	171
Der Schweizer Bundesrat	172
Die Struktur des Kabinetts	172
»Kollektive Führung« im Sowjet-Kreis	174
INTRA-ORGAN-KONTROLLEN BEIM PARLAMENT	177
Funktionelle Autonomie des Parlaments	178
Minderheitenschutz durch qualifizierte Mehrheiten	180
Das Zweikammer-System als Intra-Organ-Kontrolle	181
INTRA-ORGAN-KONTROLLEN BEI DER RICHTSBARKEIT	186

Siebentes Kapitel: Interorgan-Kontrollen zwischen Parlament und Regierung

TECHNIKEN UND TYPEN DER INTERORGAN-KONTROLLE	188
KONTROLLE DES PARLAMENTS GEGENÜBER DER REGIERUNG	191
Funktionelle Unabhängigkeit des Parlaments	191
Kontrollmittel des Parlaments gegenüber der Regierung	196
Bestellung der Regierung	196
Politische Routinekontrollen	197
Sturz der Regierung durch Mißtrauensvotum	199
Die Absetzung des Staatspräsidenten durch Staatsanklage	202

KONTROLLEN DER REGIERUNG GEGENÜBER DEM PAR-	
LAMENT	204
Der Einfluß der Regierung auf das Gesetzgebungsverfahren	205
Der Einfluß der Regierung auf das verabschiedete Gesetz	207
Gesetzgebungsbefugnisse der Regierung	210
<i>Die Befugnis zum Erlaß von Ausführungsverordnungen</i>	211
<i>Ermächtigungsgesetze und »pleins pouvoirs«</i>	213
Die Auflösung des Parlaments	217
Die Krisenregierung	221

Achtes Kapitel: Interorgan-Kontrollen der Gerichte gegenüber Regierung und Parlament

DIE RICHTERLICHE UNABHÄNGIGKEIT	232
DAS JUSTIZMONOPOL DER GERICHTE	234
DIE HAUPTTYPEN DER BESTELLUNG DES RICHTER-	
PERSONALS	235
<i>Ernennung durch die Regierung</i>	238
<i>Personalergänzung durch innerdienstliche Selbstauslese</i>	241
INTERORGAN-KONTROLLEN DER GERICHTE	242
Richterliche Kontrolle über die öffentliche Verwaltung und die Ver-	
waltungserichtbarkeit	244
Das richterliche Prüfungsrecht über die Gesetzgebung in den Vereinig-	
ten Staaten	247
Das Prüfungsrecht außerhalb der Vereinigten Staaten	254
<i>Das Parlament 257 – Der Präsident 258 – Die Gerichte 259</i>	
DIE »JUDIZIALISIERUNG« DER POLITIK	261

Neuntes Kapitel: Interorgan-Kontrollen der Wählerschaft gegenüber Regierung und Parlament

DIE BEDEUTUNG DES WAHLVERFAHRENS	266
VOLKSABSTIMMUNGEN	267
Die Beteiligung der Wählerschaft an der verfassungsgebenden Funk-	
tion	268
Das Gesetzesreferendum	271
Das Plebiszit	271
DAS WAHLSYSTEM UND DER VOLKSWILLE	274

Die Kontrolle über das Wahlverfahren im autokratischen Regime . . .	275
Wahlmißbräuche in konstitutionellen Staaten	276
Probleme der Wahltechnik	277
<i>Die Integration der Massenwählerschaft</i>	277
<i>Das Mehrheitssystem</i>	279
<i>Das Verhältniswahlrecht</i>	281
<i>Wahlkampffinanzen und Wahlwettbewerb</i>	284
POSTSKRIPTUM: GEGENSEITIGE BLOCKIERUNG DER MACHTTRÄGER	287

Dritter Teil

Die Kontrolle der politischen Macht II: VERTIKALE KONTROLLEN

Zehntes Kapitel: Föderalismus

DIE WESENSZÜGE DER FÖDERATIVEN ORDNUNG	296
FÖDERALISMUS UND DIE GETEILTE MACHTAUSÜBUNG	299
DER FÖDERALISMUS IN DEN VEREINIGTEN STAATEN	302
Geschichtliche Entwicklung	302
Die Institutionalisierung der Vorrangstellung des Bundes	304
Regionalismus als der »Neue Föderalismus«	307
DER FÖDERALISMUS AUSSERHALB DER VEREINIGTEN STAATEN	308
Neugebildete Staaten	309
Der Föderalismus in der französischen Gemeinschaft	314
Föderative Experimente in Einheitsstaaten	317
Der Niedergang des eingelebten Föderalismus	318
<i>Deutschland 318 – Österreich 321 – Die Schweiz 322 – Lateinamerika 323 –</i> <i>Kanada und Australien 324</i>	
FÖDERALISMUS UND AUTOKRATIE	327
FÖDERALISMUS UND INTERNATIONALE ORGANISATION	329

Elftes Kapitel: Garantien individueller Freiheitsrechte

DIE GRUNDRECHTE ALS BESCHRÄNKUNGEN DER STAATSGEWALT	333
--	-----

DIE INDIVIDUELLEN FREIHEITSRECHTE IN GESCHICHT- LICHER SICHT	335
DIE VERSTÖSSE GEGEN DIE INDIVIDUELLEN FREI- HEITSRECHTE	339
Die gesetzliche Einschränkung der Freiheitsrechte	339
Die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte	342
Die Freiheitsrechte und die Autokratie	345
Die Krise der Freiheitsrechte in der konstitutionellen Demokratie	348
<i>Das Dilemma</i> 348 – <i>Die Verteidigung des demokratischen Staates</i> 349 – <i>Der Konflikt zwischen Freiheit und Staatssicherheit</i> 351 – <i>Die Situation der</i> <i>Grundrechte in den westlichen Ländern</i> 352 – <i>Die tieferen Ursachen</i> 356	
POLITISCHE FREIHEIT UND PROPAGANDA	357
Die Verbreitung der politischen Ideologien	357
Politische Propaganda und die Massenkommunikationsmittel	358
Konzentration und Aufteilung der Macht im Meinungsbildungsprozeß	361
<i>Die Autokratie</i> 362 – <i>Die konstitutionelle Demokratie</i> 362	

Zwölftes Kapitel: Pluralismus

GRUPPENPLURALISMUS UND MACHTDYNAMIK	367
Der Pluralismus in der Autokratie	368
Der Pluralismus in der konstitutionellen Demokratie	369
DIE GRUPPENBASIS DER STAATSGESELLSCHAFT	371
Geschichtliche Bemerkungen zum Pluralismus	371
Pluralismus und technologische Massengesellschaft	372
DIE DYNAMIK DER INTERESSENTENGRUPPEN	375
DIE OPERATIONSTECHNIKEN DER INTERESSENTEN- GRUPPEN	378
Infiltration in die Machtträger	378
Die Lobbies	381
Beteiligung der Interessenvertreter am Regierungsverfahren	383
DER EINZELNE IN DER PLURALISTISCHEN GESELL- SCHAFT	385
DIE RECHTLICHE INTEGRIERUNG DER PLURALISTI- SCHEN GRUPPEN IN DAS MACHTVERFAHREN	389
Die rechtliche Institutionalisierung der politischen Parteien	390
<i>Politische Parteien und die Verfassung</i> 390 – <i>Politische Parteien und die</i> <i>Gesetzgebung</i> 395 – <i>Ein Organisationsstatut für die politischen Parteien</i> 397 – <i>Parteiengesetzgebung in den Vereinigten Staaten</i> 399	

Die berufsständische Vertretung und die rechtliche Institutionalisierung der Interessentengruppen	402
<i>Die geistigen Quellen des Korporativismus</i>	402
<i>Berufsständische Vertretung in der Zweiten Kammer 404 – Kombination der politischen mit einer berufsständischen Versammlung 405 – Wirtschafts- räte 406 – Integraler Korporativismus 408 – Neokorporativismus in Jugo- slawien 411 – Bewertung der berufsständischen Vertretung 412</i>	
UND WIEDERUM DER SCHATTEN DES LEVIATHAN	414

NACHTRAG

EINLEITUNG	417
I. DIE VERFASSUNG ALS ATTRIBUT DER STAATLICHKEIT	418
II. DIE SOGENANNTGE GEWALTENTEILUNG	422
III. AUTORITÄRE REGIERUNG UND TOTALITÄRER STAAT	424
IV. GLOBALE BIPOLARITÄT UND IDEOLOGISCHE KONVER- GENZ	425
V. DIE TECHNIKEN DES POLITISCHEN PROZESSES	428
VI. DIE AUTORITÄRE REGIERUNGSWEISE UND DER NEO- PRÄSIDENTIALISMUS	430
1. Das französische Modell	430
2. Die Nachahmungen	442
VII. DIE MILITÄRDIKTATUR	445
VIII. DIE KONSTITUTIONELLE DEMOKRATIE	454
IX. DER PARLAMENTARISMUS	467
X. DER FÖDERALISMUS	474
1. Die bundesstaatliche Organisation	474
2. Staatenverbindungen	480
SCHLUSSBEMERKUNG	483
NAMENREGISTER	485
SACHREGISTER	488

ERSTER TEIL

Der politische Prozeß und die Typen der Regierung

Erstes Kapitel

Über die Anatomie des Machtprozesses in der Politik

DIE GEHEIMNISVOLLE DREIHEIT

Dreierlei sind die Urantriebe, die des Menschen Leben in der Gesellschaft beherrschen und die Allheit der menschlichen Beziehungen regieren: die Liebe, der Glauben, die Macht. Auf unenträtselbare Weise sind sie miteinander verbunden und verwoben. Wir wissen, daß die Macht des Glaubens Berge versetzt, und daß die Macht der Liebe Sieger in allen Schlachten ist, *ἔργως ἀνίκητος μάχῃν*. Nicht weniger eingeboren aber ist dem Menschen die Liebe zur Macht und der Glauben an die Macht. Die Geschichte erzählt, was Liebe und Glauben zum menschlichen Glück beigetragen haben, und was die Macht zum menschlichen Elend. Dies aber ist allen dreien der Triebe gemeinsam: Der Mensch kann sie fühlen und erleben, er kann erkennen, was sie mit ihm und seiner Umwelt tun, aber die Erfassung ihrer inneren Seins-Realität bleibt ihm verschlossen. Seine logische Ausrüstung genügt nicht, um in ihr Wesen einzudringen. Alles, was uns gegeben ist, um die Kräfte der Liebe, des Glaubens, der Macht zu verstehen, beschränkt sich darauf, daß wir ihre Kundmachungen, Folgen und Wirkungen feststellen und einschätzen können. Wir vermögen zu erkennen, was sie tun, aber wir sind unfähig zu erfassen, was sie wirklich sind. Jede ontologische Begriffsbestimmung muß scheitern, weil die menschliche Erfassungsgabe sich auf die äußerliche Wirkung beschränkt.

POLITISCHE MACHT

In dieser Dreierheit der menschlichen Motivationen ist die Macht, mag sie auch in allen menschlichen Beziehungen zur Geltung kommen, von ausschlaggebender Bedeutung im Bereich des Sozio-Politischen. Die Politik ist nichts anderes als der Kampf um die Macht. So konnte es nicht ausbleiben, daß in der neueren Zeit die Wissenschaft von der Politik und die politische Philosophie in zunehmendem Maße sich mit der Erscheinung der

Macht beschäftigen. Es mag dabei überraschen, daß es bisher noch keine grundsätzliche Untersuchung der Rolle gibt, die das Machtelement, sei es bewußt oder unbewußt, in der Staatsphilosophie der großen politischen Theoretiker gespielt hat, von Aristoteles zu Machiavelli, von Montesquieu und Rousseau zu Lenin. Dabei sind in den letzten Jahrzehnten Bücher in Hülle und Fülle erschienen, die das Machtproblem in den Mittelpunkt rücken, wobei es entweder im Titel selbst hervorgehoben oder inhaltlich zum Gegenstand gemacht wird. Es seien nur Guglielmo Ferrero, Bertrand Russell, Bertrand de Jouvenel, Charles E. Merriam und Gerhard Ritter als die weithin bekannten Autoren genannt¹, von den vielen anderen ganz zu schweigen.

Es ist zwar nicht zu bestreiten, daß die Mehrzahl dieser Studien über die Erscheinung der Macht sich noch immer mit der geschichtlichen Analyse befaßt, aber der zunehmende Nachdruck, den politische Wissenschaft und Theorie auf die Rolle der politischen Macht im Regierungungsverfahren legen, läßt deutlich das Unbefriedigende der streng »funktionellen« Analyse des Machtphänomens erkennen, die das Regierungswesen vorwiegend nach Maßgabe seiner institutionellen Erscheinungen beurteilt. Mehr und mehr wird die Macht als der dynamische Unterbau der sozio-politischen Einrichtungen selbst angesehen. Es ist auch nicht ohne Bedeutung, daß der Nachdruck auf das Machtphänomen als des Schlüssels zum besseren Verständnis der Staatsgesellschaft in unserer Generation an die Stelle des wissenschaftlichen Interesses am Souveränitätsbegriff getreten ist, der so viele Jahrhunderte lang den vordersten Platz in der politischen Theorie nicht weniger als in der Praxis des öffentlichen Rechts eingenommen hatte. Heute ist die Rolle der Souveränität fast ausschließlich auf die Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen und des internationalen Rechts beschränkt. Vielleicht kann man das so fassen, daß die Souveränität nichts anderes ist, und auch nicht weniger, als die rechtsgestaltliche Rationalisierung des Machtfaktors, der den nichtrationalen Gehalt des Politischen bildet. Souverän ist, wer in einer Staatsgesellschaft die Legitimation zur Ausübung der Macht besitzt oder sie letzten Endes ausübt.

Es mag die Frage aufgeworfen werden, ob das akute Interesse unserer Generation am Machtelement seine Ursache in der gleichzeitigen Entdeckung des kollektiven Unterbewußtseins hat, und ob es durch die Anwendung psychoanalytischer Untersuchungsmethoden auf die kollektiven Mas-

¹ GUGLIELMO FERRERO, *The Principles of Power* (New York 1942); BERTRAND RUSSELL, *Power* (New York 1938); BERTRAND DE JOUVENEL, *On Power* (New York 1949); CHARLES E. MERRIAM, *Political Power* (New York 1934); GERHARD RITTER, *Die Dämonie der Macht* (München 1948); vgl. auch HAROLD D. LASSWELL, »World Politics and Personal Insecurity«, in: *A Study of Power* (Glencoe, Ill. 1950); HAROLD D. LASSWELL & ABRAHAM KAPLAN, *Power and Society* (New York 1950).

senerscheinungen wesentlich gefördert wurde. Diese Frage läßt sich hier nicht beantworten. Aber zum Verständnis des plötzlich aufgetretenen Interesses an der Macht als dem unentbehrlichen Wesenskern des Politischen mag es beitragen, wenn man sich klarmacht, daß der Konstitutionalismus, an sich ein Erzeugnis der rationalistischen und mechanistischen Denkens des 17. und 18. Jahrhunderts, im Grunde nichts anderes war als die Revolte einer neu aufsteigenden sozialen Klasse gegen den traditionellen Machtmytizismus, als welcher sich die Beherrschung der Staatsgesellschaft durch die absolute Monarchie darstellte. Entsprechend dem intellektuellen Klima bei ihrer ursprünglichen Inkubation sah sich die konstitutionelle Theorie zu der Annahme geführt, daß die Macht als das irrationale Element der politischen Dynamik durch rationelle Einrichtungen für ihre Ausübung und Kontrolle überhaupt aus dem Spiel gelassen oder jedenfalls eingedämmt werden könnte. Im Gegensatz dazu wird man in unserer Epoche mit ihrem Wiedererscheinen der irrationalen und emotionalen Antriebe des Machtprozesses wohl berechtigte Zweifel hegen dürften, ob sich die Macht durch funktionelle Mittel, mögen sie noch so klug ausgedacht sein, überhaupt aus dem politischen Bereich bannen läßt.

»KRATOLOGIE« ALS WISSENSCHAFT

Um zu wiederholen: politische Macht wie alle Macht ist erkennbar, beobachtbar, erklärbar und bewertbar nur insoweit, als ihre äußerlichen Kundmachungen und Wirkungen in Frage kommen. Wir wissen oder glauben jedenfalls zu wissen, was die Macht tut. Wir sind aber nicht in der Lage, ihre Substanz, ihr Sein zu bestimmen. Sollte es überhaupt eine Wissenschaft von der Macht, eine »Kratologie«², geben, so steckt sie jedenfalls noch in den Kinderschuhen, und es mag sogar fraglich erscheinen, ob sie jemals zu einem verlässlichen Werkzeug menschlichen Sinnverstehens werden kann.

Es ist keineswegs überraschend, daß die amerikanische political science, die in einer pluralistischen Gesellschaft aufgekommen und seit langer Zeit dem Behaviorismus in der Politik gehuldigt hat, von dem Machtphänomen sich besonders angezogen fühlt³. Eine außerordentlich ehrgeizige »Theorie der Einflußnahme« hat sich gebildet, die keinen Anstand nimmt, die auf quantitative Messungsmerkmale abgestellten behavioristischen Techniken auf die Substanz der politischen Macht anzuwenden, von der nicht einmal

² Vom griechischen *κράτος*, »Macht«.

³ Vgl. ROBERT A. BRADY, *Business as a System of Power* (New York 1943); JOHN KENNETH GALBRAITH, *American Capitalism, The Concept of Countervailing Power* (Boston 1952); C. WRIGHT MILLS, *The Power Elite* (New York 1956); PAUL H. LANDIS, *Social Control* (New York 1956); STANLEY KELLY, *Professional Public Relations and Political Power* (Baltimore 1956); J. BARRINGTON MOORE, *Political Power and Social Theory* (Cambridge 1958); DAVID SPITZ, *Democracy and the Challenge of Power* (New York 1958).

feststeht, daß sie überhaupt meßbar ist. Für die Messungsfanatiker gibt es keine Geheimnisse menschlichen Verhaltens, die ihnen heilig wären, und ihr einziges Sakrament ist die Statistik. Demgegenüber muß aber gesagt werden, daß keine Aussicht besteht, in den Wesenskern des Machtelements in der Weise einzudringen, daß man den Intensitätsgrad der wechselseitigen Einwirkungen innerhalb der verschiedenen sozio-politischen Konstellationen zu messen versucht, jener soziologischen Situation, die im allgemeinen von der soziologisch wohlbekannten Beziehung zwischen Führer und Gefolgschaft umschrieben ist. Damit kommt man nicht an das wirkliche Sein und Wesen der Macht heran. Was man äußerstenfalls dabei erreicht, und selbst das steht in Frage, ist die Feststellung, daß bestimmte Gruppen in bestimmten Umgebungen bestimmte psychologische Züge aufweisen; aber die Schlußfolgerungen, die aus solchen vereinzelter Messungen des Kollektivverhaltens gezogen werden könnten, sind von so vielen unberechenbaren Variablen abhängig, die ihrerseits vielfach dem unmeßbaren Unterbewußtsein entstammen, daß das wirkliche Sein der Macht ebenso der Erkenntnis ausweicht wie zuvor. Es gibt dafür eine bekannte Parallele in den fruchtlosen Bemühungen, die Philosophie und Theologie an den ontologischen Beweis der Existenz Gottes gewendet haben: Je mehr man sich denkmäßig dem Göttlichen nähert, desto mehr weicht es zurück. Was nur der Glaube offenbaren kann, ist der Logik unzugänglich.

MACHT UND DIE STAATSGESELLSCHAFT

Auf das hoffnungslose Bemühen, das Sein der politischen Macht zu erfassen und zu erklären, soll hier kein Raum verschwendet werden. Für unseren Zusammenhang müssen die folgenden Bemerkungen genügen⁴. Dabei ist von Anfang an zu betonen, daß die Macht in unseren Darlegungen als ein völlig neutraler, funktioneller und nicht wertbelasteter Begriff verwendet wird. Macht bedeutet nichts anderes als eine tatsächliche Situation oder Beziehung, die an sich moralisch weder gut noch böse ist.

Als Ganzes gesehen ist die Gesellschaft ein System von Machtbeziehungen, die politischer, sozialer, wirtschaftlicher, religiöser, moralischer, kultureller oder auch anderer Art sein mögen. Macht ist eine sozio-psychologische Relationerscheinung, beruhend auf der wechselseitigen Wirkung zwischen denen, die sie innehaben und ausüben – sie sollen hier als die Machträger oder Machtinhaber bezeichnet sein – und denen, an deren Adresse sie gerichtet ist – und diese sollen hier als die Machtadressaten angesprochen werden. Innerhalb der Gesellschaft ist der Staat je nach der historischen Lage die ausschließliche oder jedenfalls die vorwiegende Form der sozio-politischen

⁴ Für das Folgende vgl. KARL LOEWENSTEIN, »Political Systems, Ideologies, and Institutions and the Problem of their Circulation«, *Western Political Science* (Quarterly), VI (1953), 689 ff.

Organisation. Die politische Macht innerhalb der Staatsgesellschaft stellt sich als Ausübung wirksamer sozialer Kontrolle der Machtinhaber über die Machtheadressaten dar. Unter sozialer Kontrolle wiederum wird im engeren Rahmen der zeitgenössischen political science das verstanden, was die Funktion der Entscheidungsfällung oder Entscheidungsbestimmung ausmacht, zusammen mit der Fähigkeit der Machttträger, für ihre Entscheidungsbestimmungen bei den Machtheadressaten Gehorsam zu finden. Der Ausdruck »soziale Kontrolle« kommt somit dem der »Herrschaft« nahe, deckt sich aber nicht völlig mit ihm und wird daher der letzteren hier vorgezogen. Der Kern jedweden politischen »Systems« – dieser wichtige terminus technicus wird später erklärt werden – liegt in den Ideologien, Institutionen und Techniken, die innerhalb der Staatsgesellschaft zur Anwendung kommen, um politische Macht zu erlangen, politische Macht auszuüben und die Ausübung politischer Macht unter Aufsicht und Kontrolle zu stellen.

In dem gegenwärtigen demokratisch-konstitutionellen Staat besteht das Wesen des Machtprozesses in dem Bemühen, ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen im Wettbewerb befindlichen pluralistischen Kräften der Staatsgesellschaft herzustellen, wobei der freien Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit der ihr gebührende Spielraum gestattet wird. In der zeitgenössischen Autokratie andererseits, die totalitär oder autoritär sein kann⁵, besitzt ein einzelner Machtinhaber das Monopol der politischen Macht als sozialer Kontrolle, wobei sich die Einzelmitglieder der Staatsgesellschaft den ideologischen Bedingungen unterwerfen müssen, welche die herrschende Gruppe vorschreibt.

Diese allgemeinen Voraussetzungen sollen nun auf die Analyse und Beurteilung der funktionellen Rolle zur Anwendung kommen, die der Machtfaktor in der Herrschaftsstruktur spielt. Die erste Beobachtung, die sich hier aufdrängt, ist, daß das Machtelement nicht nur das Verhältnis zwischen den Machttägern und den Machtheadressaten beherrscht, sondern darüber hinaus auch die Beziehungen zwischen den verschiedenen Machttägern bedingt, vorausgesetzt, daß in dem in Frage kommenden politischen System es überhaupt mehrere solcher Machttäger gibt. Das Zweite ist, daß – will man die Natur des politischen Systems in einer konkreten Staatsgesellschaft verstehen – drei an sich verschiedene, wenn auch oft ineinander übergehende Stadien des politischen Prozesses unterschieden werden müssen, nämlich (1) Wie kommen die Machttäger in den Besitz der Machtausübung? Dieser Ausschnitt aus dem Machtprozeß wird hier als die Einsetzung oder die Installation oder die Designation der Machttäger bezeichnet; (2) Wie wird von ihnen, sind sie einmal eingesetzt, die Macht ausgeübt? Dieser Ausschnitt umfaßt die jurisdiktionelle Zuweisung der für das Gemeinschaftsleben wichtigen Funktionen an die verschiedenen Machttäger und ihre Verteilung

⁵ Über den Unterschied siehe unten S. 52 ff.

unter ihnen; (3) Wie wird die Ausübung der politischen Macht durch die Machttträger, mag es ein einzelner oder eine Mehrheit derselben sein, kontrolliert? Darin liegt das an Wichtigkeit obenan stehende Problem einer angemessenen Beschränkung der Machtausübung entweder durch das Zusammenspiel der verschiedenen Machttträger oder aber durch die Einwirkung der Machtadressaten selbst. Hierin liegt der Wesenskern dessen, was historisch als der konstitutionelle Staat angesehen wird.

ÜBER DIE DÄMONIE DER MACHT

An dieser Stelle sieht sich unsere Analyse des Machtphänomens einer grundlegenden psychologischen Tatsache gegenübergestellt. Es gibt reichliche Beweise dafür, daß die politische Macht, wenn sie nicht eingedämmt und unter Kontrolle gestellt ist, sich selbst übersteigert. Selten, wenn überhaupt, ist es dem Menschen gegeben, Macht ohne Grenzen mit Mäßigung und Selbstbescheidung auszuüben. Der Macht haftet ein Stigma an, und nur die Heiligen unter den Machttägern – und wo fände man sie? – wären imstande, der Versuchung des Mißbrauchs der Macht zu widerstehen. In unserer Darstellung ist bisher der Begriff »Macht« zur Bezeichnung eines objektiven Elements des politischen Geschehens ohne jede ethische Einstufung verwendet worden. Unkontrollierte Macht aber ist ihrem Wesen nach böse. Die Macht birgt in sich selbst den Keim des Machttausches. Wird sie nicht in Schranken gehalten, so verwandelt sich die Herrschaft in Tyrannei ohne Grenzen und Despotismus ohne Maß. Die unkontrollierte Macht erhält dadurch einen moralisch negativen Akzent; sie offenbart dabei das Dämonische des Machtelementes und das Pathologische des Machtprozesses. Dieser Doppelgesichtigkeit der Macht war sich Aristoteles voll bewußt, als er die »guten« Formen der Regierung den »verderbten« gegenüberstellte; die ersteren sind der Wohlfahrt der Machtadressaten zu dienen bestimmt, die letzteren aber werden von den Machttägern zum eigensüchtigen Nutzen mißbraucht. Das berühmte – und gewöhnlich falsch zitierte – Epigramm Lord Actons enthüllt schlagend das Pathologische, das dem Machtprozeß innewohnt: »Power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely.«

DIE KONTROLLE DER POLITISCHEN MACHT

Um diese mit der Macht verknüpfte allgegenwärtige Gefahr zu bannen, verlangt der organisierte Staat gebieterisch, daß die Ausübung der politischen Macht im Interesse der Machttträger wie der Machtadressaten eingedämmt und die Macht beschränkt werde. Wie die menschliche Natur nun einmal ist, steht nicht zu erwarten, daß derartige Begrenzungen automatisch in Wirkung treten; man muß sie von außen her in den Machtprozeß ein-

bauen. Beschränkung der politischen Macht heißt Beschränkung der Machtinhaber; hierin liegt der Kern dessen, was in der alten und neuen Geschichte der Politik als Konstitutionalismus erscheint. Eine Reihe von feststehenden und von der Zustimmung der Gemeinschaft getragenen Regeln, die bindend für die Machttträger wie für die Machtadressaten sind, hat sich als das beste Mittel erwiesen, dem Mißbrauch der politischen Macht durch die Machttträger vorzubeugen und ihn zu verhindern. Der Mechanismus dieser entweder in einer förmlichen Urkunde, der »Verfassung«, niedergelegten oder tief in den nationalen Sitten und dem nationalen Bewußtsein verwurzelten Regeln ist komplex und erfordert eine ausführliche Darlegung an einer späteren Stelle⁶. In ihnen liegt der Mittelpunkt einer jeden »Verfassungslehre«.

Darüber hinaus ist die Kontrolle der Machttträger eine Kernfrage der jeweiligen sozio-politischen Wertvorstellungen oder Ideologien, unter deren Herrschaft jede staatliche Gemeinschaft steht. Einerseits bedürfen die Machttträger zur Erfüllung der Aufgaben der Staatsgesellschaft der Autorität; auf der anderen Seite ist es ebenso unabdingbar, daß die Freiheit der Machtadressaten unter dieser Autorität gewahrt bleibt. Auf eine kurze Formel gebracht: die Schaffung eines harmonischen Gleichgewichts zwischen diesen beiden Grundwerten ist im Prinzip das ewige Problem des Menschen in der Gesellschaft. Wie die Wahl zwischen Freiheit und Autorität getroffen wird, ist somit der ideologische Unterbau oder das telos eines jeden staatlichen Gemeinwesens. Die Freiheit der Machtadressaten ist nur dann gewahrt, wenn die Ausübung der politischen Macht durch die Machttträger in angemessener Weise überwacht wird. Das Vorhandensein oder Fehlen solcher Kontrollen, ihre Wirkungsweise und ihre Standfestigkeit, sowie ihr Ausmaß und ihre Intensität kennzeichnen das jeweilige politische System und unterscheiden ein politisches System von einem anderen. Der Weg zum Verständnis des politischen Prozesses ist deshalb nur in der Analyse des Mechanismus der Machtüberwachung und Machtkontrolle zu finden.

DAS POLITISCHE SYSTEM

Mit der Einführung des Begriffes »Politisches System«⁷ wird ein weiterer Zugang zu dem Phänomen der Macht eröffnet. Im weitesten Sinne ist je-

⁶ Siehe unten S. 127ff.

⁷ Der in diesem Buch verwendete Begriff »politisches System« hat nichts mit dem Begriff gleichen Namens gemein, den DAVID EASTON seinem Buch *The Political System* (New York 1953) zugrunde legt. In dem Zusammenhang seiner eindringlichen Studie, die sich in erster Linie für die Methodologie der political science interessiert, ist »the political system« die Gesamtheit des politischen Lebens (vgl. z. B. S. 97). Der Begriff hat bei Easton daher zwangsläufig eine viel weitere – und unbestimmtere – Bedeutung, als ihm in diesem Buch beigelegt wird. Hier bedeutet er die konkrete institutionelle Vergegenständlichung bestimmter politischer Ideologien.

der Staat mit einer bestimmten, in dauerhaften Regierungsinstitutionen sich ausprägenden Beziehungen zwischen Machträgern und Machtadressaten ein politisches System. Seine wesentliche Charakterisierung findet sich in dem Apparat oder Mechanismus, durch den sich die Führung der Gemeinschaft und die Ausübung der Herrschaft in ihr vollzieht. In diesem Sinne wird aber der auf alle Staaten anwendbare Begriff »Politisches System« derart ausgeweitet, daß er praktisch unbrauchbar wäre, wenn nicht sein Rahmen mit einem Inhalt angefüllt wird.

Der Schlüssel zu einer brauchbaren Unterscheidung zwischen den verschiedenen politischen Systemen ist in den unterschiedlichen Ideologien und den für sie typischen Institutionen zu finden, durch die das jeweilige staatliche Gemeinwesen funktioniert. Alle politischen Systeme werden notwendigerweise mit Hilfe von Institutionen und Ideologien betrieben. Institutionen sind der Apparat, durch den in einer als Staat organisierten Gemeinschaft die Macht ausgeübt wird. Institutionen sind somit alle Elemente oder Bestandteile der Staatsmaschinerie. Dazu gehören in heutiger Zeit die Regierung, das Parlament, die Gerichte, die Verwaltung, die Polizei und die politischen Parteien. Ideologien andererseits sind die Werte und Wertssysteme, welche den Institutionen ihren Sinn geben und deren telos ausmachen. Der Begriff der Ideologie läßt sich etwa folgendermaßen definieren: »Ein in sich geschlossenes System von Vorstellungen und Anschauungen, die die Einstellung des Menschen gegenüber dem Leben und seiner Existenz in der Gesellschaft erklären und die eine bestimmte Verhaltensweise in Tun und Lassen anempfehlen, die diesen Vorstellungen oder Anschauungen entspricht und sie zur Wirkung bringt«⁸. Ideologien sind Verkörperungen der höchsten Werte, an die ein maßgeblicher Ausschnitt der Gesellschaft oder – ein seltenes Geschehen – die Gesellschaft insgesamt glaubt. Doch ist ausdrücklich hervorzuheben – und dies unterscheidet sie von politischer Theorie oder Staatsphilosophie – daß Ideologien ihre Anhänger zur Tat mit dem Ziel ihrer Verwirklichung aufrufen. Ideologien sind also das telos oder der »Geist« der politischen Dynamik eines bestimmten staatlichen Gemeinwesens.

Diese Unterscheidungen und Definitionen betreten an sich kaum Neuland. Es ist aber festzustellen, daß dem Verhältnis zwischen Ideologien und Institutionen im allgemeinen nicht das nötige Gewicht beigemessen worden ist. Institutionen mit rein sachlicher Zweckbestimmung sind selten; nur wenige sind den ideologischen Werten des konkreten politischen Gemeinwesens gegenüber indifferent oder neutral. Während der rein funktionelle Feuerwehrmann oder Polizist kaum irgendeinen eigentümlichen sozialen Wert widerspiegelt, es sei denn den der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit, sind die meisten Institutionen mit dem telos einer bestimm-

⁸ LOEWENSTEIN, op. cit. in Fußnote 4 dieses Kapitels, S. 691.