

Herrschaftsordnung und Gesellschaftsstruktur

Erkenntnisobjekt und Aufgaben der politischen Soziologie

Von

Otto Stammer, Berlin

Inhaltsverzeichnis: 1. Problemstellung und geschichtliche Entwicklung der politischen Soziologie S. 1. — 2. Der Staat im übergreifenden Strukturzusammenhang der Gesellschaft S. 8. — 3. Die staatssoziologische Problematik der Demokratie S. 12. — 4. Strukturen, Machtverhältnisse und Willensgruppen der Gesellschaft in ihrem Einfluß auf den Staat S. 18. — 5. Die soziologische Bedeutung der Organisationsapparatur des Staates S. 28. — 6. Politik und politisches Handeln unter den Aspekten der politischen Soziologie S. 36.

Der soziologische Aspekt der wissenschaftlichen Erforschung der Phänomene der Staatsmacht und Staatsorganisation, der politischen Gewalten und Herrschaftsformen, kann seit Max Webers grundlegenden Untersuchungen über das Wesen der Macht und die Typen der Herrschaft nicht mehr vernachlässigt werden. Auch die Politik in ihrer Bedeutung als gesellschaftsintegrierendes und gesellschaftsveränderndes soziales Handeln, als soziale Willensbildung im Hinblick auf die Entscheidungen des Staates, wird heute in der Sozialwissenschaft allgemein als zur gesellschaftlichen Wirkungseinheit des Staates gehörig betrachtet. Die Aufmerksamkeit der Staatslehre und der Wissenschaften von der Politik ist in zunehmendem Maße auf die Beziehungen zwischen der Gesellschaft als dem Mutterboden der sozialen Willensbildung und dem Staate als dem Forum der politischen Entscheidungen gerichtet. Die Soziologie ist in die früher der Staatsphilosophie, der Staatsrechtslehre und der politischen Geschichte vorbehaltenen Wissensbereiche vom Staat und von der Politik eingedrungen. Der Staat wird daher heute seitens der politischen Soziologie nicht mehr als ein durch die Rechtsordnung dargestelltes Abstraktum, oder als eine metaphysische Wesenheit über der Gesellschaft, sondern als ein mit Entscheidungsgewalt versehener Verband von Menschen mit besonderen Funktionen in einem gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang aufgefaßt.

Jede theoretische Betrachtung der staatlichen Wirklichkeit hat davon auszugehen, daß das organisatorische Gebilde des Staates gesellschaftliche Machtbeziehungen repräsentiert und daß im Staate und mit

Hilfe des Staates bestimmte Herrschaftsverhältnisse begründet oder sanktioniert werden, welche die gesamte „Staatstätigkeit“ (Richard Schmidt), die Politik außerhalb und innerhalb des Staates entscheidend beeinflussen. Als organisierter Herrschaftsverband wird aber der Staat nur verständlich innerhalb des Beziehungsgeflechts und der Gruppenstruktur einer je bestimmten gesellschaftlichen Ordnung, die breiter und umfassender ist, als die je spezifische Staatsordnung, welche von dieser aber mit Hilfe von Rechtsschöpfung, Verwaltung und politischen Entscheidungen wiederum geformt und verändert wird.

Die politische Soziologie stellt also nicht die Frage, wie der Staat als Kulturobjektivierung, als immanente Sinneinheit, als Rechtsordnung zu verstehen ist, welche Werte er repräsentiert, wie er zu rechtfertigen ist und was er einer bestimmten politischen Idee gemäß sein soll. Sie erschöpft sich auch nicht darin, der unterschiedlichen Einwirkung bestimmter natürlicher und kultureller Faktoren (Boden, Klima, geographische Lage, Volkstum) auf den Staat und die Politik nachzugehen, wie das die ältere, rechtswissenschaftlich bestimmte „allgemeine Staatslehre“ ausgiebig getan hat. Die Fragestellung der politischen Soziologie kann vielmehr nur lauten: Wie entwickelt sich unter bestimmten geschichtlich-sozialen Verhältnissen, in einer bestimmten gesellschaftlich-kulturellen Situation überhaupt Macht, und wie gestaltet sich daraus Herrschaft? Wie bilden sich in einer bestimmten Gesellschaftsordnung politische Willensströme im sozialen Medium von Gruppen, Verbänden und Organisationen in Richtung auf den Staat und innerhalb des Staates? Wie funktioniert schließlich der Staat selber als gesellschaftliche Verbandseinheit und als Herrschaftsordnung in bezug auf die Gesellschaft, deren politisches Aktionszentrum er darstellt, und im Hinblick auf die politischen Aufgaben, welche ihm aus seiner spezifischen gesellschaftlichen Funktion zuwachsen?

Die Erkenntnis, daß Staat und Politik nur im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit verstanden werden können, findet man schon in einigen repräsentativen Werken der „allgemeinen Staatslehre“ nach der Jahrhundertwende, ohne daß sich daraus allerdings zunächst eine Staatssoziologie von dieser Seite her entwickelt hat. Ein gutes Beispiel dafür bietet die Staatstheorie eines so bedeutenden Staatsrechtslehrers wie Richard Schmidt. Für ihn ist der Staat als Gattungserscheinung in seiner primären Beziehung zum Recht in erster Linie Objekt der Rechtswissenschaft. Immerhin sieht Schmidt im Staate auch „die Hauptform des menschlichen Zusammenlebens“ und einen „Verband der durch gemeinsames Leben verknüpften Menschen“¹. Es

¹ Rich. Schmidt: Grundriß zur Vorlesung über allgemeine Staatslehre und Politik, § 1 (Druckbogen), 1921.

muß heute in der Diskussion um die Geschichte der Wissenschaft von der Politik in Deutschland darauf hingewiesen werden, daß Richard Schmidt in einer mehr historischen, denn ausschließlich rechtswissenschaftlichen Betrachtung der einzelnen Verfassungen und Staatsformen, vor allem in seiner politischen Auslandskunde, eine beachtliche geschichtlich-deskriptive Staatslehre, Parteien- und Verfassungskunde entwickelt hat. Der für die Erkenntnisansprüche einer Staatssoziologie entscheidende Nachteil dieser historischen Staatskunde besteht allerdings darin, daß sie die Entwicklung der von ihm im einzelnen unterschiedenen Verfassungs-, Regierungs- und Staatsgliederungsformen der einzelnen Länder nicht aus den jeweiligen gesellschaftlichen Ordnungen und den in ihnen angelegten sozialen Strukturen verständlich macht. Der Staat bleibt vielmehr auch hier, wie in der positivistischen Staatsrechtslehre vor Richard Schmidt, im wesentlichen ein Objekt der Rechtswissenschaft. Der soziologische Aspekt wird in Schmidts historischer Staatenkunde angedeutet, aber nicht durchgeführt, und die Politik im Sinne der praktischen Staatskunst scheidet für ihn völlig aus der Staatslehre aus².

Franz Neumann hat in seiner Berliner Rede über „Die Wissenschaft von der Politik in der Demokratie“³ die Gründe angeführt, weshalb in Deutschland nach der Reichsgründung 1871 durch den Rechtspositivismus die älteren Ansätze einer in die Staatswissenschaften eingebauten politischen Wissenschaft verschüttet worden sind. Hermann Heller sprach lange vorher schon in der Kritik der führenden Staatslehren von Laband und Jellinek von der „Staatslehre ohne Staat“, welche den Staat lediglich als unpersönliche Gesetzesherrschaft begreift⁴. Der staatssoziologische Aspekt hat zweifellos in der ganzen älteren Staatsrechtslehre keinen angemessenen Platz finden können. Gleichwohl wird man Georg Jellinek, ähnlich wie Richard Schmidt, bis zu gewissem Grade eine Ausnahmestellung zubilligen müssen. Jellinek stellt immerhin neben die allgemeine Staatsrechtslehre, mit der zu seiner Zeit üblichen Untergliederung, eine allgemeine Soziallehre des Staates⁵. Er erkennt an, daß Staat und Gesellschaft nicht voneinander getrennt werden können, daß vielfältige Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat bestehen und daß die politischen Parteien einen Kampf der Gesellschaft

² Rich. Schmidt: Allgemeine Staatslehre, Leipzig 1901, S. 28—29. — Staatslehre ist für Schmidt vergleichende Staatsrechtslehre und Politik, im weitesten Sinne einer abstrakten Kritik an den Voraussetzungen des jeweils untersuchten Staatswesens.

³ Franz Neumann: Die Wissenschaft von der Politik in der Demokratie. Schriftenreihe der Deutschen Hochschule für Politik, 1950.

⁴ Hermann Heller: Der Staat. Handwörterbuch der Soziologie. 1931, S. 609.

⁵ Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. 1919, S. 97, S. 129 ff., S. 174, S. 182.

um die Herrschaft im Staate austragen. Neben dem von der nachfolgenden Staatslehre meist zitierten juristischen Staatsbegriff („Die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Körperschaft eines selbsthaften Volkes“) läßt er einen sozialen Staatsbegriff gelten. Man kann dabei nur bedauern, daß diese wichtigen Ansätze zu einer Staatssoziologie von Jellinek selbst über allgemeine Aussagen zum Verhältnis von Gesellschaft und Staat nicht hinausgegangen sind, und daß erst Hermann Heller in verschiedenen Arbeiten der Zwanziger Jahre, und schließlich mit seiner in der Emigration geschriebenen, ausgezeichneten „Staatslehre“ vom Jahre 1934⁶ die Grundlagen für eine weit über den engeren Bereich der Staatssoziologie hinausgehenden politischen Soziologie von seiten der Staatslehre geschaffen hat.

Gegenüber der gewohnten Kasuistik von abstrakten Staatsformen, Verfassungstypen, Staatsorganen und Staatsfunktionen in der „allgemeinen Staatslehre“ unternimmt es Hermann Heller, den Staat aus dem geschichtlich - gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang als menschlich-gesellschaftliche Lebensform zu erklären. Für ihn ist der Staat eine soziale Gestalt, die in ihren einzelnen Momenten durch menschliche Willensakte immer erneut aktualisiert wird. Sie ist infolgedessen von der aus der Gesellschaft heraus jederzeit wirksam werdenden politischen Aktivität nicht zu trennen. Heller geht aus von der gesellschaftlichen Funktion des modernen Staates, die durch den hohen Grad der gesellschaftlichen Arbeitsteilung in der modernen Verkehrswirtschaft bedingt ist und welche sich jeweils in gesellschaftlich wirksamen sozialen Willensakten äußert. Er versteht den Staat in Anlehnung an die Max Weberschen Definitionen als organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit von Machthabern und Machtunterworfenen⁷. Als Herrschaftsstruktur funktioniert für ihn der Staat nur im Zusammenhang mit der jeweiligen sozialen und wirtschaftlichen Ordnung, auf die er bezogen ist. Seine politische Eigenständigkeit kann aber schon deshalb nicht in Zweifel gezogen werden, weil die Machtverhältnisse in der differenzierten, klassengespaltenen Gesellschaft in ständigem Wandel sind. Die Staatsgewalt hat als politische Entscheidungseinheit die wichtige Aufgabe der „selbständigen Organisation und Aktivierung der gebietsgesellschaftlichen Zusammenwirkens“, „begründet in der geschichtlichen

⁶ Hermann Heller: Staatslehre, Leiden 1934. — Eine Neuauflage dieser hervorragenden Arbeit des bekannten früheren Berliner Staatsrechtslehrers und Politikers wäre für die deutsche Öffentlichkeit dringend erforderlich.

⁷ Hermann Heller: Staatslehre, S. 37, S. 44, S. 63, S. 199 ff., S. 228 ff. — Einen soziologischen Staatsbegriff hat Heller bereits 1931 entwickelt: „Der Staat ist ein durch repräsentativ aktualisiertes Zusammenhandeln von Menschen dauernd sich erneuerndes Herrschaftsgefüge, das die gesellschaftlichen Akte auf einem bestimmten Gebiet in letzter Instanz ordnet.“ Der Staat, a. a. O., S. 616.

Notwendigkeit eines gemeinsamen Status vivendi für alle Interessengengensätze auf einem sie alle umfassenden Erdgebiet“⁸.

Es ist zweifellos das Verdienst Hermann Hellers um die politische Soziologie, daß er die Erkenntnischancen dieser Disziplin deutlich zum Ausdruck gebracht hat. Er hat darauf hingewiesen, daß es in der Staatslehre weniger darauf ankommt, das Wesen des Staates zu erforschen und auf einigen allgemeinen Grundbegriffen ein System aufzubauen, sondern daß die geschichtlich bestimmten Staatswesen in ihrer jeweilig gegebenen gesellschaftlichen Verbundenheit und Funktion und in den auf sie gerichteten politischen Bestrebungen staatssoziologisch zu untersuchen sind. Er selbst hat sich dabei bemüht, mehr die theoretischen Grundlagen für eine solche Staatssoziologie zu schaffen, als nun etwa im einzelnen das Forschungsgebiet der politischen Soziologie abzugrenzen, die vom Herausgeber der Hellerschen Arbeit etwas unglücklich mit dem Wort „Politikologie“ bezeichnet wird. Nach Hellers Auffassung hat sich nämlich diese „Politikologie“ mehr mit dem politischen Entscheidungshandeln des Staates und den politischen Kämpfen der gesellschaftlichen Gruppen und Willensmächte zu beschäftigen.

Heller war sich niemals darüber im Zweifel, daß Staatslehre als Staatssoziologie und „Politikologie“ als Lehre vom politischen Handeln in bestimmten soziologischen und sozialpsychologischen Wirkungsfeldern zwar nicht dasselbe darstellen, aber von der Berührung der Erkenntnisgegenstände her zusammengehören. Kann sich nun aber die Staatslehre in ihrer Forschung auf den Staat in seinen historisch-gesellschaftlichen Gestalten beschränken, so wird die politische Soziologie auf Grund der theoretisch begrifflichen Vorarbeit, die Heller für sie geleistet hat, ihr spezifisches Erkenntnisobjekt im Rahmen der Wissenschaften von der Politik heute noch schärfer herausarbeiten müssen. Sie hat vor allem an den konkreten Beispielen der heute in Staatsgebilden verschiedener Gestalt wirksamen politischen Kräfte anzugeben, was sie in empirischer Einzelforschung an politischen Fakten und Machtverhältnissen zu erkennen beabsichtigt.

Bevor jedoch im einzelnen die sich unter unseren heutigen gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Voraussetzungen ergebenden Aufgaben der politischen Soziologie dargestellt werden, muß noch auf den Anteil verwiesen werden, den die Soziologie, als Wissenschaftszweig selber, neben der Staatslehre an der Herausbildung einer politischen Soziologie hat. Aus verschiedenen Gründen glaubte Hermann Heller vor zwanzig Jahren feststellen zu müssen, daß die Soziologie dem Staatsproblem gegenüber versagt und daß sie wenig zur Aufklärung der politischen Phänomene beigetragen habe⁹. Diese Feststellung Hellers

⁸ Hermann Heller: Staatslehre, S. 203.

⁹ Hermann Heller: Der Staat, a. a. O., S. 612.

läßt sich aber nur dann rechtfertigen, wenn man an gewisse ältere soziologische Theorien denkt, die entweder den Staat in einseitiger Determinierung nur als Teilerscheinung der gesellschaftlichen Ordnung ansehen oder im politischen Leben lediglich die Wirksamkeit einzelner Faktoren des gesellschaftlich-kulturellen Universums studieren. Gewiß wird man dem gesellschaftlichen und politischen Charakter des Staates nicht gerecht, wenn man ihn mit Hegel als „Wirklichkeit der sittlichen Idee“ oder mit Lorenz v. Stein als „die zur Persönlichkeit erhobene Gemeinschaft“ der Gesellschaft in ihren Interessenkämpfen gegenüberstellt. Ebensowenig geschieht dies, wenn man etwa mit Gumpowicz oder Franz Oppenheimer den Staat lediglich als Herrschaftsapparat zur Niederhaltung unterworfenen Stämme oder Völkerschaften und sozialer Gruppen, als „politisches Mittel“ der reinen Überwältigung seitens der gruppenmäßig Stärkeren betrachtet. Unter dem Aspekt der Raub- und Unterdrückungsfunktion läßt sich zweifellos die staatliche Herrschaft ebensowenig soziologisch zureichend erklären wie durch einseitiges „factor-theorizing“ (Talcott Parsons), mit Hilfe dessen bestimmte geographische, anthropologische, technische oder Wirtschaftsfaktoren in ihrer Einwirkung auf das politische Leben verabsolutiert werden.

Die ältere Soziologie bietet in dieser Weise viele Beispiele des Versagens gesellschaftswissenschaftlicher Forschung den komplizierten Phänomenen des politischen und staatlichen Handelns gegenüber. Hermann Heller ist durchaus beizupflichten, wenn er betont, daß der Staat eben nicht nur Funktion eines bestimmten, in der Gesellschaft wirkenden Faktors, sondern konkret wirksame gesellschaftliche und politische Einheit ist¹⁰. Gerade bei den Theoretikern der enthüllenden politischen Soziologie, welche wie Mosca, Pareto und neuerdings Burnham die staatlichen Herrschaftsstrukturen, das politische Handeln und die politischen Ideologien auf die einfachen Formeln des Machtkampfes politischer Klassen, Eliten und Managergruppen bringen wollen, werden die veränderlichen Phänomene der Herrschaft und der Gesellschaft völlig unzureichend erklärt¹¹. Ob sie dabei nun auf eine gleichsam natürliche hierarchische Struktur der Gesellschaft reflektieren, die in der staatlichen Herrschaft nur ihre Krönung bekommt, auf soziologisch-psychologische Gesetze, welche die Machtbildung und die Politik in jeder geschichtlichen Gegenwart eindeutig bestimmen, oder ob sie, wie Burnham, die Kontrolle über die Produktionsmittel mit der politischen Herrschaft gleichsetzen, der Effekt dieser Theorien ist derselbe. Bestenfalls kann man aus allen derartigen geschlossenen Systemen der sozio-

¹⁰ Hermann Heller: Staatslehre, a. a. O., S. 130.

¹¹ Gaetano Mosca: Die herrschende Klasse — Grundlagen einer politischen Wissenschaft, München 1950. — James Burnham: Die Macchiavellisten, Zürich 1949.

logischen Erkenntnis politischer Phänomene auf die Wirksamkeit bestimmter einzelner Komponenten in den Prozessen der Machtbildung und der Herrschaftsgestaltung schließen. Niemals kann man jedoch die komplexen Zusammenhänge zwischen Herrschaft und Gesellschaft in ihrer historischen Vielfalt damit erkennen.

Die marxistische Theorie der soziologischen Erklärung politischer Phänomene ist keineswegs erschöpft, wenn man in ihr nur die These aus dem Kommunistischen Manifest vom Staat als dem Ausbeutungsinstrument der jeweils ökonomisch herrschenden Klasse anerkennt. Die hohe Bewertung der ausgesprochen politischen Machtfaktoren in der marxistischen Arbeiterbewegung aller Richtungen weist schon darauf hin, daß seitens des Marxismus die politisch-staatliche Sphäre in ihrer Eigenbedeutung der ökonomischen Sphäre gegenüber keineswegs unterschätzt wird. Sah doch Marx in der Erlangung der politischen Macht im Staate überhaupt die Voraussetzung für eine Umgestaltung der Gesellschaft. Die Bedeutung der Marxschen Staatsauffassung für die politische Soziologie liegt darin, daß sie den Staat überhaupt erst einmal in Verbindung mit ökonomisch bedingten Machtverhältnissen und mit dem Gruppenwillen aus der Gesellschaft zu erklären versuchte. Es ist deshalb kein Zufall, daß die Soziologie nach Marx, soweit sie sich mit der Erkenntnis politischer Phänomene von der Gesellschaft her beschäftigte, von der im Marxismus gegebenen Problemstellung ausging. Sie hat in verschiedenen Ansätzen den Versuch gemacht, die engen Beziehungen zwischen „Social Order“ und „Political Order“, zwischen den jeweiligen historisch gegebenen Strukturen der Gesellschaft und des Staates näher zu untersuchen.

Welchen Beitrag gerade von dieser Seite her die Soziologie zum Verständnis der politischen Willensbildung, der Machtverhältnisse und der Herrschaftsstrukturen geleistet hat, bezeugt das theoretische Werk der beiden Brüder Weber. Auf die eminente Arbeit, die hier in der Erkenntnis der sozialen Handlungsabläufe, der Macht- und Prestigebildung innerhalb der jeweiligen Ordnung der Gesellschaft, der verschiedenen Herrschaftstypen geleistet worden ist, muß heute jede Wissenschaft vom politischen Leben aufbauen. Den wichtigsten Beitrag aber für eine empirische politische Soziologie hat Max Weber mit seinen fundamentalen Untersuchungen über den Organisationscharakter des modernen Staates und über die bürokratischen Strukturen geliefert, welche die politische Willensbildung und die Machtbeziehungen in der organisierten kapitalistischen Massengesellschaft entscheidend beeinflussen¹². Die gesamte strukturelle und politische Problematik der modernen Demokratie wird erst von den Ergebnissen dieser Arbeit aus

¹² Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1925.

verständlich. Im Zusammenhang damit liefern schließlich in der neuen englisch-amerikanischen Soziologie die theoretischen Arbeiten von Forschern wie R. M. MacIver, Karl Mannheim und Harold Laski den Beweis, daß die politische Soziologie von der allgemeinen Soziologie eine außerordentliche Bestärkung in ihrer Absicht erfahren hat, die menschlichen Voraussetzungen und die gesellschaftlichen Umstände der Politik innerhalb und außerhalb des Staates zu erforschen¹³. Hier kommt die Konkretion der Fragestellung der politischen Soziologie auf die Untersuchung der sozialen, ideologischen und politischen Komponenten der demokratischen und autoritären Herrschaftssysteme unserer Zeit besonders stark zum Ausdruck.



Die politische Soziologie hat sich, das ergibt sich schon aus der bisherigen Darstellung ihrer Problematik, im Grunde mit zwei verschiedenen Fragenkomplexen zu beschäftigen. Einmal mit dem Staate selber als organisiertem politischem Verband in seinen Funktionen innerhalb bestimmter geschichtlich-gesellschaftlicher Ordnungen. Insoweit könnte man sie auch als Staatssoziologie im engeren Sinne bezeichnen. Zum anderen aber hat sich die politische Soziologie zu befassen mit der Politik als der von der Gesellschaft in Richtung auf den Staat und im Entscheidungsbereich des Staates selber wirksam werdenden menschlichen Kunst und Technik der Beeinflussung, der Gestaltung und Veränderung des menschlichen Zusammenlebens. Dabei ist es völlig klar, daß im Grunde Staat und Politik aufs engste miteinander zusammenhängen. Der Staat besteht doch nicht nur aus einer Organisationsapparatur und aus bestimmten Institutionen. Er trifft vielmehr als von Menschen getragenes soziales Gebilde fortwährend Entscheidungen, die politischer Natur sind, und er beeinflußt das soziale und politische Verhalten seiner Bürger. Die politische Kunst selber geht schließlich darauf aus, daß Menschen oder Gruppen aus bestimmten Situationen heraus Macht gegenüber dem Staate oder im Staate erlangen, um bestimmte Interessen zu wahren oder Ziele durchzusetzen. Bleibt man sich dieses engen Zusammenhanges zwischen Staat und Politik bewußt, so erscheint die Trennung der beiden Fragenkomplexe der politischen Soziologie als ein heuristisches Mittel, um die staatssoziologischen Voraussetzungen und die effektiven Wirkungsmöglichkeiten der Politik im gesellschaftlichen Leben in geschichtlichen Situationen deutlicher erkennen zu können. Bei der Behandlung dieser Fragenkomplexe wird sich immer

¹³ R. M. MacIver: *Community, A Sociological Study*, London 1924. — R. M. MacIver: *The Web of Government*, New York 1948. — Karl Mannheim: *Man and Society in an Age of Reconstruction*, New York 1940. — Harold Laski: *A Grammar of Politics*, 5th Edition, London 1948.

wieder zeigen, daß die politische Willensbildung in den sozialen Strukturen des Staates und in den auf ihn gerichteten gesellschaftlichen Willensverbänden das jeweilige System und Gefüge einer Herrschaft erst kennzeichnet. Es wird sich herausstellen, daß andererseits jedes politische Verhalten, jede politische Zielgebung und Mitteldisposition einer Menschengruppe, das soziologisch-organisatorische Gesamtgerüst einer staatlichen Ordnung voraussetzt, in welchem es überhaupt zur Geltung kommen kann.

Zunächst muß also zum Ausdruck gebracht werden, vor welche Aufgaben sich die politische Soziologie gestellt sieht, wenn sie den Staat als organisierten Herrschaftsverband im Verhältnis zur gesellschaftlichen Ordnung zum Gegenstand ihrer Forschung macht. Dazu wäre festzustellen, daß die politische Soziologie es ablehnen muß, eine allgemeine, in sich geschlossene Theorie der Abhängigkeit des Staates von irgendwelchen natürlichen oder gesellschaftlich-kulturellen einzelnen Faktoren aufzustellen und diese ohne Rücksicht auf die jeweils eigentümliche gesellschaftliche Situation auf alle geschichtlich individuellen Staatsgebilde käsuistisch anzuwenden. Wohl ist die Wirksamkeit solcher Faktoren, sowohl geographischer und anthropologischer wie technischer und wirtschaftlicher Natur, auf die Gesellschaftsordnungen und auf die Staatsorganisationen anzuerkennen. Die politische Soziologie muß ihre Aufgabe aber gerade darin sehen, jeweils die unter bestimmten historisch-gesellschaftlichen Bedingungen entstehenden Herrschaftssysteme aus der Gesamtheit und dem eigentümlichen Zusammenwirken der die soziale Ordnung und das soziale Verhalten der Menschen bestimmenden Faktoren verständlich zu machen.

Man vermag zweifellos in der Gesamtentwicklung der Gesellschaft bestimmte durchgehende Strukturen theoretisch voneinander zu unterscheiden. So kann man etwa die ökonomische Struktur von der Klassen- und Gruppenstruktur und von der politischen Machtstruktur trennen, wie das in der englischen Soziologie heute zum Beispiel von Sprott unter Berufung auf Hobhouse geschieht¹⁴. Dabei wird man aber sofort zu der Feststellung genötigt, daß derartige „Dynamic Features“ nur bestimmte Teilaspekte auf die gesellschaftliche Wirklichkeit vermitteln. Daher muß man zu der Schlußfolgerung kommen, daß es für die politische Soziologie viel stärker darauf ankommt, die je eigentümliche Verwobenheit einer ökonomischen, einer Gruppen- und einer politischen Machtordnung im übergreifenden Strukturzusammenhang einer bestimmten gesellschaftlichen Ordnung zu studieren.

Die politische Soziologie kann sich nicht darauf beschränken, allgemeine Aussagen zu machen über das Verhältnis des Staates zur Gesell-

¹⁴ W. J. H. Sprott: *Sociology*, London 1950, S. 55 ff.

schaft überhaupt oder bestimmter durchgehender Strukturen der Gesellschaft. Sie will vielmehr vor allem Feststellungen treffen über die Struktur und die Machtordnung bestimmter Staatsgebilde oder Staatstypen unter jeweils gegebenen geschichtlich-gesellschaftlichen Voraussetzungen. Hermann Heller hat das Erkenntnisobjekt der Staatssoziologie sehr klar umrissen, wenn er sagt, daß der Staat soziologisch überhaupt nur als bestimmte geschichtliche Struktur in seiner Funktion innerhalb der Totalität des konkreten gesellschaftlich-geschichtlichen Gefüges begriffen werden kann¹⁵. Das kann aber nur bedeuten, daß jede differenzierte gesellschaftliche Ordnung einen übergreifenden Strukturzusammenhang darstellt, in welchem die Herrschaftsorganisation des Staates funktional sowohl auf die gegebene Wirtschaftsordnung wie auf die spezifische Gruppenstruktur der Gesellschaft bezogen ist. Jede Staatsordnung, so sehr sie auch in ihren politischen Handlungsabläufen als autonom und nur eigenen Gesetzmäßigkeiten unterworfen erscheint, hängt also viel stärker von den Verhaltensweisen, den Interessen und den Willensrichtungen der auf sie gerichteten gesellschaftlichen Gruppen ab, als die ältere Staatslehre es wahr haben wollte. Andererseits unterliegt jede gesellschaftliche Gruppenordnung ebenso wie jede wirtschaftliche Struktur dem besonderen politischen Einfluß des Staates, der integrierend, gestaltend und verändernd auf das ganze gesellschaftliche Leben einzuwirken vermag.

Der Staat als „soziale Gestalt“ (Heller) entspricht also den Voraussetzungen der jeweiligen gesellschaftlichen Ordnung und er ändert sich in seinem Organisationsgefüge und in seinen Funktionen mit der gesellschaftlichen Ordnung. Die gesellschaftliche Ordnung bedarf, auf einer gewissen Entwicklungsstufe, des Staates, seiner Normenordnung und seiner Herrschaftsorganisation. Vermag doch die staatliche Herrschaft erst dann als gesichert zu gelten, wenn sowohl die Rechtsnormen wie die Herrschaftsausübung des Staates von den Beherrschten in ihrer sozialen Gruppierung anerkannt werden. Die Legitimität einer Herrschaft, im Sinne des Max Weberschen und Hellerschen Begriffes, ist erst dann garantiert, wenn die staatliche Ordnung den politischen Ausdruck einer in ihrer Geltung nicht bestrittenen gesellschaftlichen Ordnung darstellt.

Entscheidend dabei ist nun allerdings, daß der Staat selbst soziologisch nicht nur den obersten Verwaltungsausschuß einer differenzierten Gesellschaft darstellt, eine „Association“ (MacIver), einen organisierten Zweckverband neben anderen Verbänden der Gesellschaft; sondern daß er als politisches Aktionszentrum auf höchster gesellschaftlicher Ebene „das Monopol legitimen physischen Zwanges für die

¹⁵ Hermann Heller: Staatslehre, a. a. O., S. 50.

Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt“¹⁶. Der Staat auf der Stufe der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft ist also soziologisch ein auf dem Prinzip der obersten Machtausübung beruhender Herrschaftsverband. Seine Macht erstreckt sich nicht nur auf die politischen Bereiche seiner eigenen sozialen Apparatur, sondern fakultativ auf die ganze Gesellschaft. Das bedeutet aber, daß er in jeder differenzierten Klassengesellschaft zum wichtigsten politischen Integrationsmittel dieser Gesellschaft wird. Seine gesellschaftliche Funktion besteht darin, die jeweilige Gesellschaftsordnung mit Hilfe der von ihm geschaffenen Rechtsordnung und mit Hilfe seiner Herrschaftsapparatur und seiner politischen Entscheidungen zu garantieren.

Auf der anderen Seite heißt das aber, daß sich die in dieser Gesellschaft vorhandenen sozialen Spannungen, die divergierenden Wirtschaftsinteressen und die verschiedenen Gruppenwillen auf den Staat und seine Entscheidungen auswirken. Dies geschieht je nach den Chancen, welche die jeweilige Staatsverfassung bietet, entweder auf direktem oder auf indirektem Wege. Die auf diese Weise aus einer klassenmäßig differenzierten Gesellschaft auf den Staat in der ganzen Breite seines Organisationsgefüges gerichteten Bestrebungen dienen aber nicht nur der Bewahrung und Festigung der gegebenen gesellschaftlichen Ordnung, bzw. des je erzielten Gleichgewichts der gesellschaftlichen Kräfte. Politische Machtpositionen im Staate und organisierter Einfluß auf die politischen Entscheidungen bieten allen von der Gesellschaft auf den Staat gerichteten sozialen Kräften die Chance, mit Hilfe der staatlichen Macht — das heißt entweder durch Teilhabe an der Macht oder durch Einfluß auf die Rechtsschöpfung — entweder die Herrschaftsstruktur selber oder darüber hinaus die ganze gesellschaftliche Ordnung zu verändern. Der Staat kann also jederzeit unter den Bedingungen der in ihren verschiedenen Gruppenwillen divergierenden Klassengesellschaft zur bewegenden politischen Kraft der ganzen Gesellschaft werden. Seine Herrschaftsstruktur ist nicht statisch, sondern dynamisch. Sie wird nicht allein durch das staatliche Organisationsgefüge repräsentiert, sondern sie beruht auf den Strukturen und den Gruppenwillen der Gesellschaft. Jede Änderung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse, jede Änderung des Gruppengefüges im sozialen Leben, vermag sich auf seine Macht, auf seine Normenordnung und auf seine Entscheidungen auszuwirken.

Dieser moderne Staat der bürgerlichen Gesellschaft trifft nun politische Entscheidungen, welche nahezu alle Sektoren des gesellschaftlichen Lebens berühren. Seine umfassende Herrschafts- und Verwaltungsapparatur, die in ihrer Ausgliederung der jeweiligen Organisa-

¹⁶ Max Weber, a. a. O., Bd. I, S. 29.

tionsstufe der Gesellschaft etwa entspricht, ist gleichsam in die Breite der ganzen Gesellschaft eingelagert. Es ist daher für die Erkenntnis der besonderen gesellschaftlichen Funktion dieses Staates wichtig, zu wissen, wie die Entscheidungen in der Organisationsapparatur des Staates zustande kommen, und inwiefern und wie weit sie von den auf den Staat gerichteten Gruppen der Gesellschaft beeinflußt werden. Die politische Soziologie wird also bestrebt sein müssen, auf der einen Seite die wirtschaftlich-soziale Struktur und die Gruppenordnung der jeweiligen Gesellschaft, auf der anderen aber das Organisationsgefüge des je fraglichen Staatsgebildes kennenzulernen. Erst dann kann sie prüfen, was von der Gesellschaft her auf die Machtverhältnisse, die Herrschaftsausübung und die Entscheidungen des Staates einwirkt, und welche Einflüsse sich umgekehrt aus dem Organisationsgefüge des Staates, unter den gegebenen rechtlichen und soziologischen Voraussetzungen, auf die Gesellschaft und zugleich auf die politische Willensbildung im Staate selber ergeben.

*

Was damit gemeint und praktisch für die politische Soziologie zur Aufgabe gemacht wird, läßt sich am besten am Beispiel des demokratischen Staates im Zeitalter der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft erläutern. Jeder entwickelte demokratische Staat, will er seinem Namen Ehre machen, setzt in seiner politischen Praxis zweierlei voraus. Einmal die Repräsentation des Volkswillens durch Delegation der im gesellschaftlich gegliederten Volksganzen zum Ausdruck kommenden Gruppenwillen auf staatliche Vertretungskörperschaften (Parlamente), und damit die Sicherstellung der Anteilnahme und Kontrolle des Volkes, und mit ihm der Gesellschaft, an der staatlichen Herrschaft. Zum anderen aber die Gewährleistung der Freiheitsrechte des Individuums, des Staatsbürgers, gegen unrechtmäßige Übergriffe des Staates oder bestimmter Machtgruppen der Gesellschaft und damit die Sicherstellung des Prinzips der Freiwilligkeit in der gesamten Gesellschaft (Voluntary Society). Jede demokratische Herrschaftsordnung bedingt also zunächst einmal, daß die Ordnungsbereiche der Gesellschaft und des Staates — wenn sie auch in den einzelnen geschichtlich individuellen demokratischen Systemen sich mehr oder weniger stark berühren und funktional aufeinander abgestimmt sind — sich nicht decken. Das heißt aber, der Staatsbürger muß seine Freiheit und die Gruppen der Gesellschaft müssen die Möglichkeit einer freien sozialen Willensbildung und einer jederzeitigen Einflußnahme auf den Staat behalten. Der Staat selbst aber bedarf in seiner gesamten Organisationsapparatur und in seinen politischen Entscheidungen der Mitwirkung des Volkswillens in Gestalt der je zum Ausdruck kommenden Gruppenwillen, mit Hilfe

von Delegation, Kontrolle und schließlich Resonanz als Zeichen des Einverständnisses.

Die gesellschaftliche und politische Praxis hat erwiesen, daß es viele Wege und politische Techniken gibt, diese Voraussetzungen mehr oder weniger gut zu erfüllen. Eine normengläubige Staatsrechtslehre hat es auch für möglich gehalten, daß die demokratische Relation zwischen Volk und Staat — in den Begriffen der politischen Soziologie also zwischen vielgliedriger, gruppengestalteter Gesellschaft und differenzierter, politischer Herrschaftsorganisation — durch das Vehikel einer beide Teile bindenden Verfassung endgültig gesichert werden könnte.

Was geschieht aber nun mit der demokratischen Ordnung des Staates, wenn zum Beispiel bestimmte Machtgruppen aus dem wirtschaftlich-gesellschaftlichen Bereich — etwa Gruppen kapitalistischer Interessenten, die wichtige Schlüsselindustrien kontrollieren, oder Militärcliquen, Parteigruppen, Managerschichten wirtschaftlicher oder sozialer Verbandseinheiten, „Pressure Groups“ — ihre gesellschaftliche Macht in politischer Macht mit Hilfe des Staates oder gegen den Staat umzusetzen bestrebt sind? Sie können das auf dem Wege der legitimen demokratischen Einflußnahme, aber auch politisch illegitim auf dem Wege des gesellschaftlichen Druckes oder, wie in der Praxis der Demokratie sehr oft, auf beiden Wegen tun. Was geschieht, wenn in den staatlichen Ministerien und Verwaltungsapparaturen sich bürokratische Strukturen herausbilden, die durch Sachwissen und geschmeidige Instanzenkombinationen ein Monopol des politischen Einflusses auf die staatlichen Entscheidungen erlangen? Was geschieht weiter, wenn Partei-, Parlaments- und Regierungscliquen durch Querverbindungen zu bestimmten dominierenden Einflußgruppen der Wirtschaft politische Absichten und Ziele durchsetzen, die nicht durch die staatsrechtlich sanktionierten Filter der politischen Willensbildung gegangen sind? Und schließlich, was geschieht in der Demokratie, wenn die Bildung der öffentlichen Meinung, deren ventilierende Funktion für eine demokratische Ordnung nicht hoch genug veranschlagt werden kann, durch die Anwendung der modernen „Social Techniques“ (Karl Mannheim) seitens irgendwelcher Monopolgebilde der Meinungsfabrikation verunreinigt wird¹⁷?

Die Frage wird sein, ob die Demokratie kräftig, d. h. funktionsfähig genug ist, mit solchen Schwierigkeiten fertig zu werden. Das bedeutet aber, daß die Demokratie keine Patentlösung der komplizierten Probleme darstellt, die sich aus der Relation zwischen differenzierter,

¹⁷ Die Gefahr des Übergleitens der Macht in der Demokratie auf illegitime Instanzen wird auch beschrieben von Erich v. Kahler: *Das Problem der Demokratie*, Synopsis, Festgabe für Alfred Weber, Heidelberg 1948, S. 193 ff.

organisierter Klassengesellschaft und bürokratisiertem Verwaltungsstaat ergeben. Sie ist weder ein in seinen Strukturen unveränderliches staatlich-politisches System noch erschöpft sie sich in einer verfassungsmäßig gesicherten Staatsform. Will die Demokratie Schwierigkeiten der angegebenen Art überwinden, so muß sie als Herrschaftssystem den Voraussetzungen der gegebenen gesellschaftlichen Gesamtsituation angepaßt werden. Das ist aber ein Problem für sich, welches hier nicht zur Debatte steht. Auf jeden Fall aber schwebt eine demokratische Ordnung ständig in Gefahr, „Überbau“, Verhüllungsideologie zu werden, wenn ihre verfassungsmäßige Geltung mit den faktischen gesellschaftlichen und politischen Machtverhältnissen in Widerspruch gerät. Die faktische Geltung einer demokratischen Ordnung ist nun zweifellos auch ein wichtiges ideologisch-kulturelles Problem, dessen wissenssoziologische Auswertung auch für die Untersuchungen der politischen Soziologie von großer Bedeutung ist. Das spezifische Interesse der politischen Soziologie ist indessen auf den soziologischen Hintergrund des Demokratieproblems gerichtet. Seine Erhellung erleichtert die Antwort auf die konkrete staatssoziologische Fragestellung, von der diese Analyse des Demokratieproblems ihren Ausgang nahm.

Demokratie kann nicht verstanden werden im Sinne der Transferierung eines amorphen allgemeinen Volkswillens durch Majoritätsbildung mit Hilfe von Wahlakten in politischen Staatswillen. Die politische Willensbildung in der Demokratie vollzieht sich vielmehr in Gesellschaft und Staat jeweils durch ein verschiedenartig abgestimmtes gesellschaftliches Filtersystem. Der „allgemeine Wille“ des Volkes im demokratischen Staat (Rousseaus „*Volonté générale*“) erschließt sich nicht aus den vielfältigen Beziehungen, die zwischen Staatsbürgern und Staatsrepräsentanten bestehen und ständig neu eingegangen werden. Er erwächst vielmehr, im soziologischen Aspekt, aus der Konkurrenz und aus dem Zusammenwirken verschiedener Gruppenwillen (Rousseaus „*Volonté des tous*“) in Gesellschaft und Staat. Diese Gruppenwillen, welche die Machtverhältnisse in der Gesellschaft weitgehend beeinflussen, stellen aber in der Demokratie ein unerläßliches Zwischenglied dar im Prozeß der jeweils in den demokratischen Repräsentativkörperschaften erneut zu vollziehenden Eruiierung des „allgemeinen Willens“. Die Gruppen, Schichten, Klassen, die Parteien, Parlamente, Verwaltungskörper aber sind die sozialen Vehikel der politischen Willensbildung in Gesellschaft und Staat, und es ist die Aufgabe der politischen Soziologie, sie in erster Linie zu studieren und zu beschreiben.

Will man die Funktionen einer demokratischen Ordnung in der Praxis studieren, so nützt einem die Kenntnis des jeweils zu untersuchenden demokratischen Verfassungssystems wenig, wenn man die

gesellschaftlichen Voraussetzungen nicht zu durchschauen vermag, unter denen sich die politische Willensbildung tatsächlich vollzieht. Die Demokratie als System einer legitimen kontrollierten Herrschaft ist nur in ihrer jeweils historisch-originären politischen Praxis unter den Voraussetzungen einer je eigentümlichen gesellschaftlichen Ordnung verständlich. Es ist ein großer Unterschied, ob eine demokratische Herrschaft unter den Voraussetzungen einer liberalen Gesellschaftsordnung frühkapitalistischen Charakters oder ob sie in der rationalisierten, organisierten Ordnung einer Massengesellschaft unserer heutigen Zeit realisiert wird. Es macht für den praktischen Wert eines demokratischen Systems sehr viel aus, ob die Gruppenbildung der Gesellschaft in Richtung auf den Staat in der Gepflogenheit der amerikanischen, bzw. der englischen sozialen Tradition, oder unter den Voraussetzungen der sozialen Traditionslosigkeit Deutschlands erfolgt.

Die für die politische Soziologie wichtige Frage ist in jedem Falle: Welche sozialen Verhaltensweisen, welche spezifischen Gruppenwillen, welche Erscheinungen der gesellschaftlichen Konkurrenz, welche Zuordnung von Klassen und Willensgruppen bringen den politischen Mechanismus einer demokratischen Verfassung überhaupt in Gang? Wie sieht das Organisationsgefüge des Staates selber soziologisch aus und welche Erleichterungen und Hemmnisse für das Funktionieren der Demokratie stellt die gesellschaftliche Zusammensetzung seiner Organe dar? Dabei wird zweifellos nicht außer acht zu lassen sein, was sich in der jeweiligen politischen Tradition des Landes von der Gesellschaft und vom Staate her an Gruppierungen, an Formen und an Techniken des Willensausgleichs bereits entwickelt hat; desgleichen welcher Art die sozialen und politischen Antagonismen sind, die sich in einer gesellschaftlichen Ordnung aus dem Nebeneinander traditionaler und moderner gesellschaftlicher Faktoren ergeben.

Man gelangt in der Beurteilung des soziologischen Charakters eines Staates nicht zu einem befriedigenden Ergebnis, wenn man die Staatsmacht als soziologische Einheit nur in Relation zu den Individuen setzt, aus denen sich Volk und Gesellschaft zusammensetzen. Man vermag zudem das Ausmaß der individuellen Freiheit, welche dem Staatsbürger bei der Konstituierung des Staatswillens in einem politischen System zugestanden wird, nicht zum alleinigen Maßstab der Entwicklung bestimmter staatssoziologischer Herrschaftstypen zu machen¹⁸. Nicht am isolierten, sondern nur am vergesellschafteten Individuum kann der spezifisch soziologische Charakter eines Staatswesens ermessen

¹⁸ Insofern trifft das, was Mathilde Vaerting (Europa und Amerika, Göttingen 1950) unter diesem Aspekt als „staatssoziologische Wesenskerne“ der historischen Staatsgebilde Europas und Amerikas entwickelt, die wirkliche soziologische Problematik des modernen Staates nicht.

werden. Der einzelne Mensch unterliegt auch ungeachtet der Staatsordnung differenzierten gesellschaftlichen Integrationsprozessen. Das Ausmaß seiner gesellschaftlichen Verflochtenheit bestimmt seine Stellung zum Staate und zu der spezifischen politischen Ordnung, die er darstellt.

Ebensowenig nun, wie die Stellung des isolierten Individuums zum Maßstab für die soziologische Bedeutung eines staatlichen Systems gemacht werden kann, ist aber das Volk eine soziologische Kategorie, mit der man den gesellschaftlichen Charakter eines Staatswesens eindeutig bestimmen könnte. Verschiedene Theoretiker, unter ihnen vor allem Wilhelm Roepke, haben sich bemüht, in einer gesamtgesellschaftlich, hierarchisch gegliederten Gemeinschaft die einzige soziologische Garantie für die Konstituierung eines einheitlichen Volkswillens der Staatsmacht gegenüber zu sehen¹⁹. Faktisch stellt aber das Volk heute keine geschlossene soziologische Einheit dar, so groß auch immer die historische und die ideologisch-kulturelle Bedeutung des Faktors Volk im Staatsleben sein mag. Gerade in einem demokratischen System wird man dem Volk, das an die Wahlurnen tritt und das als Träger des Staates fungiert, soziologisch nur gerecht, wenn man es in seiner je eigentümlichen sozialen Struktur, das heißt in allem, was von den vielfältigen gesellschaftlichen Beziehungen der Menschen her in ihm zum Ausdruck kommt, zu begreifen vermag.

Der längst populär gewordene Ausspruch Abraham Lincolns, Demokratie sei „the government of the people, by the people, for the people“, bedarf nach allem, was hier ausgedrückt worden ist, einer soziologischen Präzisierung. Faktisch stehen als Fermente des gesellschaftlichen Willens und als politische Akteure in einem demokratischen System auf beiden Seiten — der des gesellschaftlich gegliederten und gruppierten Volkes und der des organisierten staatlichen Machtapparates — Gruppen, Organisationen, Gesellschaftsstrukturen in sozialen und politischen Verhältnissen zueinander. Das wird schließlich auch von jedem aufgeweckten Menschen, der zum politischen Leben in einer Demokratie Stellung nimmt, festgestellt. Er registriert im Staate und in der Gesellschaft immer wieder die gesellschaftlichen Filter, durch welche die politischen Lebensströme hindurchpassieren. Es kommt oft der Moment, wo ihm diese Filter wichtiger erscheinen als die Prinzipien und die Normen, die in der Verfassung verankert sind. Die praktische Durchführung einer Demokratie erschöpft sich nicht in der Beachtung der staatsrechtlichen Normen bei der politischen Willensbildung, so wichtig sie immer für den Zusammenhalt des politischen Systems sein mag. Es sind die konkreten Machtverhältnisse in der

¹⁹ Wilhelm Roepke, *Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 1941, S. 23 ff., S. 145.

Gesellschaft und im Organisationsapparat des Staates, welche die Aufmerksamkeit auch des wissenschaftlichen Beobachters in hohem Maße erfordern. Der das politische Leben der Demokratie beobachtende Soziologe muß sich schließlich auch der Problematik des Widerspruches zwischen politischer Gleichheit und sozialer Ungleichheit in der Demokratie zuwenden, die in diesem Zusammenhang nicht entwickelt werden soll.

Die Demokratie als politisches Herrschaftssystem wird immer eine Frage der gesellschaftlichen und politischen Praxis sein. Hier aber ergibt sich eben die eminent wichtige Fragestellung für die politische Soziologie, die weit über das hinausgeht, was die Staatslehre früher in demokratischen Systemen als der wissenschaftlichen Untersuchung wert hielt. Es ist dies die Aufgabe, festzustellen, was soziologisch an sozialen und politischen Wirkungskräften von der Seite der Gesellschaft her und von der Seite des Staates her in jedem der zu untersuchenden Einzelfälle vorhanden ist. Das ist aber gleichbedeutend mit der Frage, welche gesellschaftlichen Strukturen, welche Verhaltensweisen, welche Gruppenwillen und welche Machtverhältnisse auf beiden Seiten des Balancesystems zwischen Gesellschaft und Staat gegeben sind.

In der Praxis eines demokratischen Systems ist die politische und gesellschaftliche Wirkungseinheit des Staates, über deren Bedeutung Hermann Heller theoretisch Aufschluß gegeben hat, im Prozeß der politischen Willensbildung und bei allen Entscheidungen immer von neuem herzustellen. Eine demokratische Ordnung ist, wenn auch im Einzelfall institutionell gesichert, praktisch im Ausgleich der Gruppenwillen eigentlich immer gefährdet. Dadurch aber wird die Durchführung jeder demokratischen Ordnung für die in Gesellschaft und Staat handelnden Gruppen ständig von neuem zur praktisch politischen Aufgabe. Das ist jedoch eine Aufgabe, die nur gelöst werden kann, wenn alle Komponenten der Machtgegensätze und des politischen Machtausgleichs, die vom Staat und von der Gesellschaft her in Rechnung zu ziehen sind, überschaubar und in ihrer Bedeutung für das politische Leben erkennbar werden. Ohne daß damit zum Ausdruck kommen soll, die politische Soziologie müsse sich nun an Aufgaben heranwagen, die zutiefst politischer Natur sind und damit auch Wertungen unterliegen, kann sie doch den hier angedeuteten Problemen der Praxis der Demokratie nicht ausweichen, wenn sie ihren Erkenntnisanspruch nicht aufgeben will. Ihr wissenschaftlicher Beitrag zur Klärung dieses staatssoziologischen Fragenkomplexes aber muß zuvörderst darin bestehen, in empirischer Einzelforschung Teilstrukturen der gesellschaftlichen Wirklichkeit der je zu untersuchenden Staatsgebilde zu analysieren und den politischen Einfluß zu erkunden, der

von derartigen Strukturen im Gefüge der gesellschaftlichen und politischen Ordnung ausgehen kann und faktisch ausgeht.

*

Was hier am Beispiel der Praxis der demokratischen Ordnungen an Problemen für die Untersuchungen der politischen Soziologie aufgezeigt worden ist, das muß nun allgemein für die Strukturen und Gruppenbildungen in Gesellschaft und Staat noch etwas schärfer herausgearbeitet werden. Dabei soll zunächst untersucht werden, welche sozialen und politischen Einflüsse von der Gesellschaft her in Richtung auf den Staat generell von der politischen Soziologie in ihrer Aufgabenstellung berücksichtigt werden müssen. Jede Wissenschaft vom politischen Leben muß sich davor hüten, die Gesellschaft etwa nur als Folie des Staates oder als eine Art Experimentierfeld für die Staatskunst anzusehen. Es ist in dieser Untersuchung deutlich herausgestellt worden, daß der Staat in keiner seiner modernen historischen Gestalten nur als Weichensteller zur Verhütung sozialer Verkehrsunfälle auftritt. Er ist in die gesellschaftliche Ordnung zutiefst eingebettet und die Gesellschaft ist Voraussetzung, Objekt und letztes Ziel der Staats-tätigkeit überhaupt. Es ist daher für die Erkenntnis der Funktionen eines Staates, welcher Gestalt er auch immer sei, erforderlich, das Wesen der gesellschaftlichen Ordnung zu erforschen, in welche er hineingestellt ist. Bei der Untersuchung dieser gesellschaftlichen Ordnung wird vor allem festzustellen sein, welcher Art gesellschaftlicher Beziehungen und welche Strukturen als dominierend zu betrachten sind und demzufolge vermutlich den stärksten Einfluß auf die Machtgestaltung in der Gesellschaft in Richtung auf den Staat ausüben.

Vielfach hilft sich nun die politische Soziologie in Beantwortung dieser Frage mit der lapidaren Feststellung, der moderne Staat sei ein Ausdruck der bürgerlichen Gesellschaft auf der Basis einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung und demzufolge seien es in erster Linie die durch die kapitalistischen Produktions- und Arbeitsverhältnisse hervortretenden gesellschaftlichen Beziehungen und Gruppenbildungen, welche den Haupteinfluß auf den Staat ausüben. Das ist nicht zu bestreiten. Aber diese Aussage reicht nicht aus, um sowohl den besonderen Typus einer bestimmten gesellschaftlichen Ordnung als auch die besonderen Klassen- und Gruppenstrukturen zu kennzeichnen, die etwa auf ein modernes Staatswesen, wie die USA oder wie Frankreich, von Einfluß sind.

Sowohl die Wirtschaftswissenschaftler wie die Soziologen haben sich seit Sombart und Max Weber bemüht, die Strukturveränderungen und die Gruppenumlagerungen zu beschreiben, welche sich durch die allgemein bekannten Prozesse der Rationalisierung, Technisierung und

Verfachlichung im Wirtschafts- und Sozialbereich ergeben. Die gesellschaftlich integrierende Wirkung des hochorganisierten kapitalistischen Wirtschaftssystems hat ohne Zweifel, zusammen mit der zunehmenden Vermassung und Entpersönlichung des sozialen Lebens, und mit der verkehrswirtschaftlichen Durchdringung der freien Erdräume einen vollständig neuen Typus der bürgerlichen Gesellschaft entstehen lassen²⁰. Es hat nicht erst des Burnhamschen Buches über die Manager bedurft²¹, um die Soziologen und Volkswirtschaftler mit den neuen Klassen- und Gruppenschichtungen vertraut zu machen, welche sich durch die zunehmende Bürokratisierung und Funktionalisierung der bedeutendsten Wirtschaftszweige, von der Wirtschaft her quer durch die ganze Gesellschaft bis zum Organisationsbereich des Staates erstrecken. Es ist nicht zu bestreiten, daß durch die damit verursachte ständige Veränderung unserer gesellschaftlichen Ordnung die Gemeinschaftsstrukturen in ihrer sozialen und politischen Bedeutung noch stärker zurückgedrängt werden, als das zu einem Zeitpunkt der Fall war, da Ferdinand Tönnies zum ersten Male auf diese bedeutsamen Prozesse hinwies. Aus all dem ergibt sich aber, daß die funktionale und damit die soziale Abhängigkeit zahlreicher Gruppen und Schichten der bürgerlichen Gesellschaft von der rationalen Lenkung der organisierten Betriebs- und Wirtschaftsbereiche ständig wächst.

Auf allen Gebieten des sozialen Lebens bieten sich dadurch immer neue Abhängigkeiten und Machtverhältnisse, deren direkte und indirekte Wirkung auf die politische Ordnung von der politischen Soziologie im einzelnen zu untersuchen ist. Schon vor nunmehr achtzehn Jahren hat Hermann Heller festgestellt, daß die „ökonomisch-technischen Tätigkeitsformen“ das „eiserne Skelett“ zur Erhaltung des „gesellschaftlichen Gerüsts“ und damit auch die Voraussetzung für die politische Wirksamkeit des Staates darstellen²². Um wieviel mehr muß dieser Satz heute Geltung bekommen, nachdem sich in der Praxis die Wahrheit einer anderen Aussage bestätigt hat, die Heller in Anlehnung an Karl Marx damals gemacht hat, die nämlich, daß „die politische und ökonomische nur als verschiedene Seiten einer jeweiligen totalen Lebensform zu begreifen sind“²³. Das bedeutet aber für den hier besprochenen Zusammenhang, daß die aus dem ökonomischen Kernbereich unserer heutigen organisierten Gesellschaft sich auf den Staat

²⁰ Erich v. Kahler schildert einprägsam die Auswirkungen, welche diese Verdichtung der ökonomisch-gesellschaftlichen Beziehungen in der Welt allein schon auf das Zeitmoment in der Politik haben (Das Problem der Demokratie, a. a. O., S. 209 ff.).

²¹ James Burnham: Das Regime der Manager, Stuttgart 1949.

²² Hermann Heller: Staatslehre, S. 106.

²³ Hermann Heller: Staatslehre, S. 168.

und die Politik auswirkenden Gruppenwillen und Machtverhältnisse die Gegenwirkung der politischen Macht aus dem Staatsbereich zur Folge haben. Die Machtordnung in diesen Bezirken der rationalisierten Gesellschaft ist eben heute nicht nur von sozialer, sondern auch mit dem wachsenden Einfluß der Staatstätigkeit und des Staatsapparates auf die Wirtschafts-Gesellschaft von politischer Bedeutung. Das Problem hat dabei in einer demokratischen Herrschaftsordnung sicherlich eine andere Bedeutung als in einer totalitären.

Da die Gemeinschaftsbindungen zu schwach sind, um eine zureichende gesellschaftliche Integration zu erzielen, wird in einer differenzierten Klassengesellschaft die Homogenität der gesellschaftlichen Ordnung immer davon abhängen, daß sich ein Machtkern herausbildet, von dem aus ein Ausgleich der Interessengegensätze und der verschiedenen Gruppenwillen erzielt werden kann. Das Gleichgewicht einer gesellschaftlichen Ordnung würde schwerlich herzustellen sein, wenn dieses Machtzentrum faktisch außerhalb des Staates, etwa bei wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Monopolen läge. Der Machtkern aber muß in einer demokratischen Ordnung im Staate liegen, und es wird für das Funktionieren dieser Ordnung sehr viel darauf ankommen, daß er dem Einfluß und der Kontrolle des gesellschaftlich gegliederten Volkes unterliegt, damit im Machtkern der für das System lebenswichtige gesellschaftliche Machtausgleich erfolgt. Damit ist ein Komplex der Interdependenz von Machtbeziehungen angedeutet, dessen Durchleuchtung ebenfalls zu den Aufgaben der politischen Soziologie zu rechnen ist.

Man wird wohl von der jeweiligen gesellschaftlichen Situation eines Landes ausgehen müssen, will man einen Überblick über die sozialen Kräfte erhalten, die sich politisch auf den Staat hin auswirken. In der jeweiligen gesellschaftlichen Situation wird man sich gleichsam einen Querschnitt bilden durch den sozialen Wirkungszusammenhang, der die gesellschaftliche Ordnung immer wieder erneut darstellt. Dabei kann von vornherein Bedacht darauf genommen werden, daß, wenn auch der Wirkungszusammenhang an sich bestehen bleibt, die gesellschaftlichen Situationen sich dauernd ändern. Bei dem Tempo der heutigen gesellschaftlichen Entwicklung ändern sie sich sogar sehr wesentlich, was immer zur Folge hat, daß sich auch in den Einfluß- und Machtbeziehungen, welche zwischen Gesellschaft und Staat bestehen, Verschiedenheiten ergeben. Gesellschaftliche Situationen, das heißt aber für die Problemstellungen in der politischen Soziologie: sozialer Charakter, soziale Positionen und soziale Zuordnung von Gruppen; und in den Gruppen soziale Interessen, Verhaltensweisen, Willensrichtungen und Zielsetzungen.

MacIver hat in einer seiner ersten Arbeiten, die sich mit dem Verhältnis zwischen Staat und gesellschaftlichem Leben beschäftigen²⁴, darauf hingewiesen, daß der Staat als „Association“ sich überhaupt nur auf der Basis eines gemeinschaftlichen sozialen Zusammenlebens entwickeln kann. Er stellt als „Focus of Social Life“ die „Community“, das Gemeinwesen, dem Staat als rationaler Organisation gegenüber. MacIver will damit zum Ausdruck bringen, daß es in der gesellschaftlichen Ordnung gemeinsame Beziehungen zwischen den Menschen gibt, die ein viel festeres Band der gegenseitigen Abhängigkeit und der Zugehörigkeit zueinander darstellen, als es die politische Ordnung eines Staates jemals zu bieten vermag. Er muß aber zugestehen, daß es schwierig ist, den Wesensgehalt der „Community“ zu beschreiben²⁵. Man wird ihn aber wohl dahin verstehen müssen, daß er im Gemeinwesen gleichsam die Integration aller gemeinschaftsbildenden Beziehungen und Faktoren der Gesellschaft gegeben sieht, wobei die geographisch-räumlichen und die Traditionsbindungen eine besondere Rolle spielen.

Die Einflüsse, welche sich nun vom Gemeinwesen her sozial und politisch auf den Staat ergeben, werden bei einem Staatsgebilde in den jeweiligen geschichtlichen Situationen zweifellos, was die ideologisch-kulturelle Seite des staatlichen Lebens anbelangt, festzustellen sein. Man wird wissenschaftlich immer in der Lage sein, die besondere sozialpsychologische, ideologische Note, die einem Staatswesen zu eigen ist — etwa seine nationale Eigentümlichkeit —, auf die sich im Gemeinwesen repräsentierenden sozialen Verhaltensweisen und Vorstellungen zurückzuführen. Schwieriger ist es schon, im Gemeinwesen aus dem gesellschaftlichen Fundus heraus bestimmte Interessen und Willensrichtungen ausfindig zu machen, welche sich politisch dem Staate übermitteln. Die Auswirkung derartiger gemeinschaftlicher Grundbeziehungen in einer gesellschaftlichen Ordnung auf den Staat und das politische Leben wird sich daher in der Regel mehr indirekt ergeben. Sie kann zum Beispiel dadurch vorhanden sein, daß bestimmte soziale oder politische Willensgruppen, gesellschaftliche Vereinigungen oder politische Parteien sich in ihren politischen Willensbekundungen dem Staate gegenüber auf den sozialpsychologischen Fundus des Gemeinwesens beziehen. In besonderen Situationen die ganze Gesellschaft umfassender, gemeinschaftlicher politischer Erregungen, so etwa in Kriegsfällen, mag sie sich auch in direkten politischen Willensbekundungen ausdrücken. Im allgemeinen aber werden die dem Gemeinwesen

²⁴ R. M. MacIver: *Community*, a. a. O., S. 22 ff.

²⁵ MacIver: a. a. O., S. 8. — Hier heißt es: „It is difficult to reveal its genesis and growth out of the complex social relations of the members of the successive generations.“

eigenen Gemeinschaftsbeziehungen der Gesellschaft weniger in aktivem und stärker in passivem Verhalten dem politischen Leben gegenüber bemerkbar sein.

Für die politische Soziologie wird es nun vor allem darauf ankommen, ausfindig zu machen, in welchem Grade im Falle jeder einzelnen untersuchten gesellschaftlichen Ordnung die sozialen Strukturen der ökonomisch bedingten modernen Klassengesellschaft die im Gemeinwesen zum Ausdruck kommenden Gemeinschaftsbeziehungen tangieren. Will sie nämlich überhaupt das Problem der Übertragung sozialer Interessen und Gruppenwillen in den politischen Bereich des Staates studieren, so muß die politische Soziologie von den ökonomisch bedingten Klassengruppen der bürgerlichen Gesellschaft ausgehen. Weisen diese Klassen in ihrer jeweils gegebenen Zuordnung doch bereits auf Unterschiede der ökonomischen und sozialen Geltung, des gemeinschaftlichen Einflusses und der gesellschaftlich bedingten Machtstellung hin, welche von größter Bedeutung für die Beurteilung der politischen Machtverhältnisse in einem modernen Staatsgebilde sind.

Es kann dabei keineswegs an eine ausschließliche Determinierung der politischen Machtverhältnisse in einer gesellschaftlichen Ordnung durch die soziale Konkurrenz großer Klassengruppen gedacht werden, welche, wie es in der Literatur des Vulgär-Marxismus geschehen ist, gleichsam als übersoziologische, kollektive Wesenheiten auf der Bühne der sozialen Auseinandersetzungen agieren. Die Klassen der heutigen Wirtschaftsgesellschaft müssen in den gesellschaftlichen Ordnungen als dominierende soziale Strukturen angesehen werden. Sie wirken in dem Grade sozial typusbestimmend auf den vergesellschafteten Menschen, in welchem seine gesamte soziale Stellung durch den Arbeitsprozeß und die ihm gebotene Chance der Erwerbstätigkeit bestimmt werden. Die sozialen Klassen können daher unter den Voraussetzungen der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft als Einheiten der gesamten sozialen Lebensbefindlichkeit betrachtet werden, die von der wirtschaftlich-sozialen Existenz der Menschen her bestimmt sind.

Im Zusammenhang dieser Untersuchung kann die gruppensoziologische Bedeutung des Klassenproblems keineswegs erörtert werden. Es kann aber kein Zweifel darüber sein, daß diese Klassen durch die Verhaltensweisen, welche die ihnen zugehörigen Menschen zeigen, durch ihre sozial gemeinsamen Interessen und durch die aus der gemeinsamen Klassenlage sich ergebenden sozialen Zielsetzungen, von großer Bedeutung für die soziale und politische Willensbildung in der Gesellschaft sind. Wenn es auch ein gewichtiges und strittiges wissenssoziologisches Problem ist, inwiefern die Gesellschaftsklassen überhaupt Bewußtseinsgruppen darstellen, so ist doch gewiß unbestritten, daß eine gesellschaftliche Ordnung vorwiegend bäuerlich-ländlichen Charakters eine

andere politische Ordnung zur Folge hat, als etwa eine gesellschaftliche Ordnung der unbestrittenen wirtschaftlich-sozialen Vorherrschaft kleiner und mittlerer Unternehmer und sonstiger sogenannter mittlerer städtischer Schichten. Darin aber drückt sich die politische Bedeutung der Klassenstruktur eines Landes aus. Das zu ermitteln kommt es der politischen Soziologie aber in erster Linie an. Sie wird sich also praktisch bei jeder Untersuchung der Machtverhältnisse in einem Staatsgebilde die Frage stellen müssen, welcher Art die Klassenschichtung der Gesellschaft ist, in die der Staat eingebettet ist; was in der spezifischen Klassenstruktur der Gesellschaft an sozialen Gegensätzen und Machtunterschieden vorhanden ist, ob und durch welche soziale Medien und in welcher Weise sich das auf den Staat und seine Entscheidungen auswirkt.

Im Lichte einer solchen Fragestellung ist die Existenz von „Klassenstaaten“ unter bestimmten gesellschaftlichen und politischen Bedingungen nicht zu bestreiten. Jedoch muß bei Feststellungen dieser Art von der politischen Soziologie immer der Nachweis geliefert werden, inwiefern ein Staat als „Klassenstaat“ überhaupt bezeichnet werden kann. Das heißt, es ist wichtig, jeweils in solchen Fällen festzustellen, ob die Vorherrschaft einer bestimmten Klasse sich nur indirekt von der Gesellschaft her auf den Staat bemerkbar macht, so daß die Staatsmacht nur Mittel zur Gewährleistung einer sozialen Vorherrschaft ist; oder ob die Klassenherrschaft darin besteht, daß die Angehörigen der dominierenden Klasse auch die wichtigsten Positionen in der Apparatur des Staates besetzt haben — ob es sich im einzelnen nun um eine Machtkombination verschiedener Klassen oder einzelner Teilgruppen von Klassen handelt. Außerdem wäre die Frage zu beantworten, worin in den politischen Entscheidungen des betreffenden Staates dann inhaltlich die Klassenherrschaft zum Ausdruck kommt.

Vielfach wird mit dem Begriff „Klassenstaat“ aber auch nur zum Ausdruck gebracht, daß gewisse Teilgruppen mächtiger Gesellschaftsklassen sich zeitweise oder auf längere Sicht dominierenden Einfluß vor allem auf den wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Sektor der Staatspolitik verschafft haben. Solche Teilgruppen sind dann aber meist ausgesprochen organisierte Willensgruppen, die im engeren Wirtschafts- oder im weiteren Sozialbereich irgendwelche Monopolstellungen bezogen haben, welche sie nun dem Staate gegenüber politisch ausnutzen. Politische Machtpositionen von Industriemonopolen oder von finanzkapitalistischen Spitzengruppen rechtfertigen aber nicht in jedem Falle die Bezeichnung „Klassenstaat“, da entgegengesetzte soziale Einflüsse im Staate ihnen die Waage halten können.

Die politische Soziologie muß die Behauptung bestreiten, daß jeder Staat unter den Bedingungen einer gesellschaftlichen Ordnung bürger-

lich-kapitalistischen Charakters „Klassenstaat“ sein müßte. Jeder dieser Staaten stellt zweifellos eine Herrschaftsordnung dar, welche im Ordnungsgefüge der Gesellschaft begründet ist und immer — ob unter den Kautelen einer demokratischen Kontrolle oder autoritär — die repräsentative Machtausübung durch eine Kombination von kleinen Gruppen, der Gesamtheit des gesellschaftlich gegliederten Volkes gegenüber bedeutet. Soziologisch kann sich diese politische Herrschaft aber ebenso gut auf ein Gleichgewicht der gesellschaftlichen Macht verschiedener Klassen beziehen wie auf eine Vorherrschaft derjenigen sozialen Gruppen und Strukturen, welche den Staat organisationsmäßig selber darstellen. Wenn sie auch keine geschlossene Klasse im soziologischen Sinne bilden, so vermögen derartige Gruppenkombinationen im Staate doch ein Gleichgewicht in den Machtverhältnissen unter den Gesellschaftsklassen politisch zu ihren Gunsten auszunützen. Der demokratische Staat versucht im übrigen heute in vielen Fällen, mit einer ausgesprochen sozialpolitischen Zielsetzung von sich aus einen Ausgleich der konkurrierenden, aus der Klassenspaltung sich herleitenden sozialen Gruppenwillen herbeizuführen. Es ist dabei zu prüfen, inwieweit ihm das faktisch im Einzelfalle gelingt und auf welche Gruppenmacht er sich dabei zu stützen vermag.

Ohne daß die Soziologie der Gesellschaftsgruppen hier auch nur annähernd in ihrer Problematik dargestellt werden kann, muß doch darauf hingewiesen werden, daß ständische Gruppen, soweit sie in den gesellschaftlichen Ordnungen noch von Bedeutung sind, ebenso wie traditionale Berufsgruppen Einfluß auf die politische Willensbildung und die Machtverhältnisse in der Gesellschaft in Richtung auf den Staat haben können. Das kann der Fall sein, schon des Sozialprestiges wegen, das derartige Gruppen beanspruchen. Dabei wird es für die politische Soziologie besonders aufschlußreich sein, jeweils festzustellen, inwieweit die Menschen im Durchschnitt neben den dominierenden Klassenbindungen noch Bindungen ständischer oder gemeinschaftlicher Art besitzen, und welche Momente bei der Bildung des sozialen und politischen Willens von hier aus in den Willensverbänden der Gesellschaft in jedem Falle stärker oder schwächer zum Ausdruck kommen. Die Soziologie kennt das Phänomen aus der politischen und der Sozialgeschichte, daß Staatsgebilde und Herrschaftssysteme in der politischen Willensbildung von einer Kombination ständischer und klassenmäßiger Interessen und Verhaltensweisen bestimmt waren, in die außerdem Faktoren gemeinschaftsmäßigen Verhaltens aus dem Fundus des Gemeinwesens verwoben waren. Die soziale und politische Willensbildung im Bismarckisch-Wilhelminischen Deutschland zum Beispiel wäre daraufhin von der politischen Soziologie einmal zu untersuchen. Im allgemeinen aber wird doch in bezug auf die heutigen gesellschaftlichen Ordnungen der Länder

der westlichen Welt die Feststellung zu treffen sein, daß die soziale Willensbildung in Richtung auf den Staat stärker von den Klassenbindungen als von den Standes- oder Gemeinschaftsbindungen her erfolgt. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß jede gesellschaftliche Ordnung im Bereich eines Staatsverbandes eine je eigentümliche Integration klassenmäßiger, ständisch-beruflicher und gemeinschaftsartiger sozialer Bindungen darstellt.

Die politische Soziologie wird in empirischer Detailforschung dabei ihr Augenmerk besonders auf die Untersuchung der sozialen und politischen Einflußnahme und Machtbildung seitens derjenigen neuen Klassengruppen und klassenähnlichen Schichten lenken müssen, welche im Organisationsgefüge der rationalisierten Wirtschaft und in den zahlreichen inner- und außerstaatlichen Verwaltungskörpern in den letzten Jahrzehnten entstanden sind. Die von Burnham beschriebenen Managergruppen in Wirtschaft, Staat und sozialen Willensverbänden²⁶ stellen dabei nur Teilstrukturen dieser neuen sozialen Schichtungen dar, die sich quer durch die ganze Gesellschaft ziehen und innerhalb derer der Schicht der Intellektuellen eine besondere integrierende Funktion in wachsendem Maße zukommt. Es handelt sich um teils bürokratisierte, teils verantwortlich im Auftrag anonymer Verbandsmächte disponierende, in jedem Falle aber in größeren Organisationsapparaturen funktionalisierte Menschen und Gruppen, die Alfred Weber idealtypisch im Bilde des in Apparatstrukturen fraktionierten Menschen festzuhalten versucht hat²⁷.

Die Überprüfung des wachsenden sozialen und politischen Einflusses dieser Schichten im Gefüge unserer Gesellschaft erschöpft sich keineswegs in der Behandlung der seit Max Webers Untersuchungen bekannten Problematik des eigentlichen Bürokratieproblems. Gerade weil diese Schichten in der Breite ihrer durch die ganze Gesellschaft gehenden Strukturierung eine der wesentlichen Nahtstellen der Machtbildung in der Gesellschaft und der Machtbildung im Staate darstellen, weil die soziologischen Unterschiede aber zwischen ihren staatlichen und ihren wirtschaftlich-gesellschaftlichen Teilstrukturen offenkundig sind, dürfte in Zukunft hier eines der wichtigsten Forschungsgebiete der politischen Soziologie gegeben sein.

²⁶ Burnham: *Das Regime der Manager*, a. a. O. Es konnte schon darauf verwiesen werden, daß Burnham zu Unrecht die machtbildende und herrschaftsbestimmende Funktion der verschiedenen Managergruppen in Wirtschaft, Staat und Sozialorganisationen gleichgesetzt hat. Die Herausbildung von Einflußgruppen (Eliten) innerhalb dieser Teilschichten vollzieht sich jeweils in ganz verschiedener Weise und führt auch politisch zu recht unterschiedlichen Ergebnissen.

²⁷ Alfred Weber: *Kulturgeschichte als Kultursoziologie*, 2. Aufl., München 1950, S. 416 ff.

In dieser Untersuchung ist zunächst Wert darauf gelegt worden, die Aufgaben der politischen Soziologie herauszustellen, welche sich aus der Bezogenheit jeder staatlichen Ordnung auf die gesellschaftliche Ordnung in ihren Kernstrukturen ergeben. Zu den wesentlichsten Phänomenen der sozialen und der politischen Machtbildung in der Gesellschaft gehört nun aber die Bildung besonderer sozialer Willensverbände, welche sich im gesamten Bereich der gesellschaftlichen Ordnung, von den wirtschaftlichen über die eigentlich sozialen bis zu den politischen und kulturellen Lebensgebieten vollzieht. Diese verschiedenartigen und in der mehrfachen Mitgliedschaft der ihnen angehörenden Individuen vielseitig gesellschaftlich miteinander verbundenen sozialen Organisationen, Interessenverbände, Weltanschauungsgemeinschaften und politischen Willensgruppen üben alle einen mehr oder weniger starken, indirekten oder direkten Einfluß auf die Staatsorganisation und die Entscheidungen im Bereiche der Politik aus. Insgesamt repräsentieren sie die gesellschaftlichen Medien der sozialen Willensbildung, und sie bleiben dabei in oft nicht leicht erkennbarer Weise auf die gesellschaftlichen Kernstrukturen in ihren Verhaltensweisen, Interessen und Zielgebungen bezogen.

Es soll nicht versucht werden, im Rahmen dieser Abhandlung das komplizierte Problem der jeweiligen Abhängigkeit sozialer Willensverbände von den Kernstrukturen der Gesellschaft zu erörtern. Der Hinweis muß hier genügen, daß auch diese Problematik zu den Aufgaben der politischen Soziologie gehört. Die Gemeinwesen, die Klassen, die Stände stellen gleichsam die gesellschaftlichen Mutterböden dar, aus denen sich diese sozialen Willensverbände entwickeln, und die wirtschaftlichen, die sozialen und die ideologischen Bedürfnisse und Nöte der von ihnen integrierten Menschen sind die psychologischen Voraussetzungen ihrer Entwicklung. Je stärker eine gesellschaftliche Ordnung der politischen Integration seitens des Staates bedarf, um überhaupt wirksam werden zu können, desto größer wird die Rolle sein, die derartige Verbände für die politische Willensbildung und die Machtverhältnisse in Gesellschaft und Staat spielen.

Die meinungbildende und machtgestaltende Funktion der Kirchen und der großen Weltanschauungsgemeinschaften, der Einfluß, der von hier aus direkt und indirekt auf den Staat in sozialer und kultureller Hinsicht ausgeübt werden kann, ist in der Soziologie weithin anerkannt. Jeder ideologische Einfluß auf Menschen vermag im Bereiche der „Social Control“ nicht nur sozial, sondern auch politisch integrierend zu wirken. Was die politische Soziologie aber an aktueller Problematik zur Zeit stärker interessiert, ist der Anteil, den allgemeine Sozialorganisationen wie Gewerkschaften, Unternehmer- und Wirtschaftsverbände, den vor allem die politischen Parteien an der Herausbildung des poli-

tisch auf den demokratischen Staat gerichteten sozialen Willens in der modernen Gesellschaft haben.

Die politischen Parteien z. B. im Rahmen eines staatlichen Herrschaftssystems nicht nur in ihren Zielgebungen und nach der Wahl ihrer politischen Mittel zu untersuchen, sondern sie soziologisch zu durchleuchten in ihrer Bezogenheit auf gesellschaftliche Kernstrukturen, in ihrer sozialen Zusammensetzung und in den Einfluß- und Machtbeziehungen in ihrer inneren Organisation: das bildet eine der wesentlichsten Aufgaben der politischen Soziologie. Organisationsstruktur und Massenresonanz — bei demokratischen Wahlakten —, Elitenbildung und Führerauswahl in allen politisch auf den Staat gerichteten Verbänden sind Wissenselemente, auf die eine politische Soziologie nicht verzichten kann, will sie die Voraussetzungen der Machtbildung im politischen Leben erkunden²⁸. Dazu gehört außerdem das Studium der Funktionen, welche politische Parteien faktisch in bezug auf die Regierungsbildung und auf die Gesetzgebung übernommen haben; eine Analyse des Einflusses von Parteien auf die Besetzung von Verwaltungsstellen, auf die Praxis staatlicher Ämter und auf die öffentliche Meinung.

Es ist oft schon darauf hingewiesen worden, daß die politisch selegierende Wirkung von Wahlentscheidungen, daß das Funktionieren einer parlamentarischen Apparatur in hohem Maße von dem Parteiensystem eines Landes abhängig ist. Ein solches System repräsentiert den Mechanismus einer Demokratie viel stärker, als es in der Verfassung zum Ausdruck kommen kann. Gerade die Zuordnung verschiedener konkurrierender Parteien in einer politischen Ordnung bietet aber eine Reihe soziologischer Probleme, deren wissenschaftliche Untersuchung erforderlich ist. Im Zusammenhang damit interessieren soziologisch die verschiedenartigen Einflüsse, welche sich von nichtparteimäßigen sozialen Willensverbänden aus auf die Parteien ergeben: etwa die Einflüsse von Gewerkschaften, von berufsständischen Organisationen, von kulturellen Vereinigungen oder von „Pressure Groups“ auf die politische Willensbildung der Parteien und auf ihr Organisationsgefüge.

Es bleibt für diesen, die Seite der Gesellschaft in der Problematik der politischen Soziologie beleuchtenden Teil der vorliegenden Untersuchung eigentlich nur noch der Hinweis auf einen Fragenkomplex der politischen Willensbildung, der allerdings soziologisch von kardinaler Bedeutung ist: das Problem der Elitenbildung. Alle die genannten Willensverbände sind mehr oder weniger feste Organisationen. Organi-

²⁸ Gerade auf diesem Gebiete fehlt es in Deutschland an gründlichen soziologischen Untersuchungen. Man wird aber damit rechnen können, daß verschiedene Institute der politischen Wissenschaften in absehbarer Zeit einschlägige Publikationen herausbringen.

sationen aber setzen Organe aus sich heraus, um funktionieren zu können. Organe schließlich stellen soziologisch geschlossene Einflußgruppen dar, deren Bedeutung für die faktische Willensbildung und für die Machtbeziehungen innerhalb und außerhalb der Organisationen besonders hoch veranschlagt werden muß. Aus dem gesamten Organisationsgefüge einer gesellschaftlichen Ordnung bilden sich auf diese Weise ständig Eliten. Darunter sind nun nicht Werteliten im Sinne der aristokratischen Elitentheorien zu verstehen, sondern Funktionseliten, deren Beziehung zu den eigenen gesellschaftlichen Muttergruppen sowohl wie zu den Eliten, die sich gleichzeitig fortlaufend in den staatlichen Apparaturen herausbilden, die Machtgestaltung und die Herrschaftsausübung in Gesellschaft und Staat auf tiefste beeinflussen. Die Entstehung politischer Macht in gesellschaftlichen Organisationen und in Parteien hängt in hohem Maße von der sozialen Technik der Elitenbildung ab. In der gesellschaftlichen Ordnung aber, im politischen System als Ganzem, ist sie abhängig von der Konkurrenz, von der Koordination und der Kooperation der Eliten²⁹.



Es ist in der Erkenntnisabsicht der politischen Soziologie begründet, die politische Ordnung eines Landes in ihrem Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Ordnung zu begreifen. Der Staat wird dabei keineswegs auf die Stufe eines einfachen gesellschaftlichen Zweckverbandes herabgesetzt. Wie bereits im allgemeinen Teil dieser Abhandlung dargelegt werden konnte, kommt vielmehr dem Staat als dem Repräsentanten der politischen Ordnung eine hervorragende Funktion in der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Ordnung zu. Indem er die politische Entscheidungseinheit einer differenzierten, gruppenteiligen Gesellschaft darstellt, wird der Staat in seiner je eigentümlichen historischen Gestalt zum politischen Integrationsmittel der je besonderen gesellschaftlichen Ordnung. Als Herrschaftsorganisation, gestützt auf die Erzwingungsgewalt für seine Anordnungen, vermag er indessen nur dann zu fungieren, wenn die von ihm vertretene Macht in irgendeiner Weise auf die Machtverhältnisse der Gesellschaft bezogen ist, und wenn die Ausübung der Herrschaft durch das soziale und politische Verhalten des gesellschaftlich gegliederten Volkes legitimiert erscheint. In seiner Existenz also nur aus dem gesellschaftlichen Zusammenhang heraus überhaupt verständlich, in seiner Tätigkeit und in seinen Entscheidungen von der Wirksamkeit der gesellschaftlichen Willensgruppen

²⁹ Über diesen Fragenkomplex wird vom Verfasser in einem der nächsten Hefte dieser Zeitschrift ein Beitrag unter dem Titel „Das Elitenproblem in der Demokratie“ veröffentlicht werden. Es kann daher an dieser Stelle darauf verzichtet werden, die angeschnittenen Probleme eingehender zu erörtern.

mehr oder weniger abhängig, kann der moderne Staat gleichwohl zur bewegenden Kraft der ganzen Gesellschaft werden. Um Ordnung im gesellschaftlichen Ganzen aufrechterhalten zu können — es ist immer eine material bestimmte Ordnung, deren effektive Geltung wechselt — bedarf er der Mittel der Normensetzung und der Organisation. Die Organisationsapparatur aber wird desto umfassender sein müssen, je höher die Organisationsstufe der Gesellschaft selbst ist und je stärker der Staat als Machtkern zum Ausgleich der gesellschaftlichen Gegensätze und zur Behebung der sozialen Schwierigkeiten vonnöten ist. Um nun aber Normen und Organisation zur Geltung bringen zu können, bedarf der Staat der Macht und, indem er sie anwendet, und seinen Anordnungen Folge geleistet wird, der Herrschaft über Menschen. Macht ist es aber erst, die einen modernen Staat in den Stand setzt, überhaupt gesellschaftspolitisch, das heißt gesellschaftsgestaltend wirksam werden zu können.

Die Realisierung einer politischen Herrschaft durch ein Staatswesen birgt nun zweifellos eine Reihe sehr wichtiger sozialpsychologischer Probleme, welche auch für die politische Soziologie von Bedeutung sind. Es wird keineswegs verkannt, daß jede staatliche Macht mehr oder minder auf der Zustimmung der Beherrschten beruht³⁰, und daß das jeweils gültige System von Werthaltungen — im Volke sowohl wie bei den Trägern der Staatsmacht selbst — für die Aufrechterhaltung einer politischen Ordnung ebenso bedeutsam ist wie die politischen Ideen und Zielsetzungen der auf Staat und Politik Einfluß ausübenden Willensgruppen und Staatsorgane. Unter dem besonderen Aspekt der politischen Soziologie aber erscheint es in diesem Zusammenhang zunächst angebracht, auf die soziologischen Umstände hinzuweisen, welche dem Staate die Realisierung einer politischen Herrschaft überhaupt erst ermöglichen. Es kommt also darauf an, die soziologische Bedeutung der eigentlichen „Staatsmaschine“ für die Aufrechterhaltung einer Herrschaft zu erkennen, dessen also, was für den Staatsbürger als Staat konkret gesellschaftlich in Erscheinung tritt.

Schon bei Max Weber wird der moderne Staat soziologisch als organisierter, politischer Herrschaftsverband charakterisiert, dessen strukturelles Kennzeichen die Existenz eines Verwaltungstabes und dessen „Verbandshandeln“ durch eine „Verwaltungsordnung“ geregelt ist³¹. Die staatliche Macht bildet sich also auf jeden Fall innerhalb dieses Organisationsgerüsts und die Ausübung der Herrschaft bedarf der Organe, welche diese Verbandsorganisation gleichsam aus sich

³⁰ Hier ist ein Einverständnis mit der Herrschaft gemeint, das auch in der einfachen Duldung des politischen Zwanges, wie in totalitären Systemen, zum Ausdruck kommen kann.

³¹ Max Weber, a. a. O., Bd. I. S. 26—29.

heraussetzt. Der Staat als gesellschaftliche Organisation besonderer Art ist selbst eine soziale Einheit mit einer spezifischen, aus seinen Funktionen hervorgehenden Gliederung³². Die Staatsordnung ist nicht beschränkt auf die staats- und verwaltungsrechtliche Ordnung; sie stellt ein konkretes gesellschaftliches Organisationsgefüge dar, das auf menschlichen Beziehungen beruht und ständig gesellschaftlichen Einflüssen von außen her unterliegt.

Das bedeutet aber, daß sich in dieser innerstaatlichen Organisationsordnung Abhängigkeitsbeziehungen und Machtverhältnisse ergeben und daß die Herrschaftsfunktion des Staates nicht allein nach außen, gegenüber der Gesellschaft, sondern auch im Inneren des Organisationsgefüges wirksam wird, Unterordnung verlangt und Autoritätsbeziehungen begründet. Gleichsam von außen her sieht der Staatsbürger den Staat jedenfalls immer nur in seinen Organen, seinen Werkzeugen. Die Tätigkeit dieser Organe mag ihm als eine Verkörperung des Staatswillens selbst erscheinen. Der „allgemeine Wille“ aber, den der Staat zu repräsentieren beansprucht, muß ständig von neuem von den Staatsgewalten eruiert und in Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Rechtspflege realisiert werden. Diese innerstaatliche Willensbildung erfolgt wiederum soziologisch in Auseinandersetzungen und Kämpfen zwischen Gruppen und auf Gruppen bezogener Einzeler. Sie setzt Machtverhältnisse sowohl in den zur allgemeinen Willensbildung befugten Organen, wie Parlament und Regierung, als auch in den mit der Durchführung dieses Willens beauftragten einzelnen Strukturen der Verwaltung voraus.

Es ist eine durchgängige Beobachtung in allen hochorganisierten Staatsgebilden, daß das, was als „Wille des Staates“ schließlich dem einzelnen Staatsbürger gegenüber in einem Verwaltungsakt in Erscheinung tritt, mit den Absichten des Gesetzgebers oft in keiner Weise übereinstimmt. Mit der Teilung der Gewalten im modernen Rechtsstaate wird nicht nur eine ausgleichende Trennung der politischen Verbandsfunktionen beabsichtigt bzw. herbeigeführt. Es werden zugleich Kompetenzen an Organe, das heißt an feste gesellschaftliche Strukturen innerhalb der Verbandseinheit vergeben. Damit aber entstehen, im soziologischen Aspekt, die je eigentümlichen Machtverhältnisse zwischen den einzelnen Organen, denen wiederum aus der je praktizierten Technik der Wahrnehmung von Zuständigkeiten bestimmte Machtverhältnisse innerhalb der Organe entsprechen.

³² Hermann Heller (Staatslehre, S. 90) beschreibt den soziologischen Organisationscharakter des Staates wie folgt: „Es ist somit die Organisation, und in ihr ein von der Gruppe getragenes oder ertragenes Organ, das die Ordnung der Aktion und die Aktion der Ordnung bewußt anpaßt ...“

Nicht die durch Staats- und Verwaltungsrecht geforderte, sondern die im Rahmen der geltenden Normen faktisch sich vollziehende politische Willensbildung und die tatsächlichen Machtverhältnisse innerhalb der Staatsorganisationen beanspruchen das Interesse der politischen Soziologie. Dafür ist im Einzelfalle allerdings immer entscheidend die rechtliche und die tatsächliche Zuordnung der einzelnen Staatsgewalten und Organe in einem bestimmten Herrschaftssystem. Die einzelnen staatlichen „Sozialkörper“ in autoritär-totalitären Systemen stellen soziologisch etwas anderes dar als die staatsrechtlich entsprechenden Organe in demokratischen Systemen. Immerhin weist die „Staatsmaschine“ in allen modernen politischen Systemen eine gewisse Eigengesetzlichkeit der soziologischen Entwicklung auf. Dadurch lassen sich manche Parallelen in den Strukturen der Verwaltungszweige feststellen, die auf gewisse Gleichförmigkeiten in der staatlichen Willensbildung und in der Entstehung von Machtverhältnissen schließen lassen.

Im Zusammenhang dieser Darstellung muß darauf verzichtet werden, auf die soziologischen Charakteristica im einzelnen einzugehen, die sich aus der unterschiedlichen politischen Funktion und staatsrechtlichen Stellung und der verschiedenartigen personellen Zusammensetzung der innerstaatlichen „Sozialkörper“ ergeben. Es ist ein großer Unterschied für das, was ein Staatsorgan soziologisch darstellt, ob es sich um ein legislatives Beschlußgremium, ein Exekutivgremium oder ein reines Repräsentativgremium handelt. Der soziologische Status derartiger „Sozialkörper“ wird differieren je nach den Maßstäben und Gepflogenheiten der Konstituierung, der Ergänzung und der Auslese der betreffenden Organe; je nach den Personenkreisen, die verfassungsmäßig und faktisch überhaupt für ein „Amt“ in derartigen Gremien in Frage kommen; je nach der spezifischen Funktion eines Organs im Prozeß der staatlichen Willensbildung und nach der relativen Wichtigkeit der innerhalb des Organs zu treffenden Entscheidungen.

Die politische Soziologie muß sich auch darüber im klaren sein, daß eine soziologische Darstellung dieses gesellschaftlichen „Intérieurs“ eines modernen Staatsgebildes zwar die zwischenmenschlichen Beziehungen und die mensch-menschlichen Unterordnungsverhältnisse wiedergeben kann, die sich an den Stellen der differenzierten Staatsorganisation ergeben, an denen mehr oder weniger wichtige Entscheidungen fallen und infolgedessen Machtverhältnisse von Bedeutung sind. Die politische Soziologie wird auch Feststellungen darüber treffen können, ob bestimmte konkrete, in ihrer gesellschaftlichen Struktur und in ihren sozialen Verhaltensweisen analysierte staatliche „Sozialkörper“ gute oder schlechte Voraussetzungen für die Erfüllung der Aufgaben besitzen, die ihnen innerhalb des politischen Systems gestellt sind. Mit derartigen soziologischen Strukturanalysen lassen sich aber

keineswegs die effektiv getroffenen politischen Entscheidungen selber deuten oder erklären. Die politische Soziologie kann gerade mit solchen Analysen im Einzelfalle nur die Bedingungen beschreiben, unter denen sich Macht bildet. Sie kann bestehende Machtverhältnisse und den Einfluß von Machtgruppen auf die politische Willensbildung darstellen.

Derartiges zu ermitteln, besteht nun allerdings im Organisationsgefüge jeder modernen „Staatsmaschine“ ausreichend Gelegenheit. Ob es sich dabei um Parlamente, um Regierungsgremien, um Ministerien, um geschlossene Verwaltungskörperschaften, um Polizei- und Heeresverbände oder um die Justiz im Staate handelt: die Forschungsobjekte werden um so lohnender sein, je strittiger die Machtstellung solcher Gremien in politischen Systemen ist. Gerade eine moderne demokratische Staatsordnung mit ihrer oft schwer durchschaubaren Machtapparatur bedarf — auch mit dem Ziele der Orientierung der demokratischen Öffentlichkeit und der Träger der Staatsgewalt selber — einer Soziologie ihrer Organe.

Wir stehen zum Beispiel in Deutschland erst am Anfang einer wirklich ernst zu nehmenden soziologischen Erforschung unserer parlamentarischen Körperschaften, unserer Selbstverwaltungsorgane und der verschiedenen staatlichen Verwaltungen. Bisher war es vielfach den seriösen politischen Zeitschriften und Zeitungen überlassen, soziologische Beobachtungen fortzusetzen, die Max Weber vor dreißig Jahren bereits so vielversprechend begonnen hatte³³. Für die Parlamente kommen dabei nun nicht allein Untersuchungen über die berufliche und die soziale Stellung der Parlamentarier und ihre Auswirkung auf die parlamentarische Arbeit in Frage (Berufspolitiker oder Honoratioren). Erforderlich wären vielmehr Arbeiten über die besondere Soziologie der einzelnen Parlamente, etwa nach folgenden Gesichtspunkten: Gesellschaftliche und politische Zusammensetzung, Fraktionen und interparteiliche Gruppierungen, Mehrheiten und Oppositionen, Elitenbildung und Sitzparlamentarier, Ausschüsse und Plenarversammlungen, Einfluß der Parteiapparate und Einfluß der Fraktionsspezialisten, Infiltration wirtschaftlicher und kultureller Interessen durch „Pressure Groups“, Einfluß der Presse und des Rundfunks. Soviele Probleme der „Sozialkörper“ eines Parlamentes in seinen Aufgaben der Gesetzgebung und, nicht zu vergessen, der Kontrolle von Regierung und Verwaltung, in sich birgt, sovielen lohnenden Objekte spezieller Untersuchungen sind hier vorhanden. Wenn ihre Bearbeitung nur unter

³³ Max Weber: *Politik als Beruf*, Gesammelte politische Schriften, München 1921. — In der Tradition der alten „Frankfurter Zeitung“ liefert heute vor allem „Die Gegenwart“ gute Beiträge zur soziologischen Untersuchung unseres Bundestages (Dolf Sternberger).

wissenschaftlichen Kautelen durchgeführt wird, dürfte sie Aufschlüsse bieten über die effektive soziale und politische Gestalt des jeweiligen Parlaments, über die tatsächlichen Machtverhältnisse und über die Chancen der politischen Willensbildung in der Praxis.

Eine moderne Staatsverwaltung ist eine rational durchgeführte Organisation sowohl in ihrer sachlichen Differenzierung wie in ihrem instanzenmäßigen Aufbau. Je größer, je differenzierter, je sachlich notwendiger diese Verwaltungsmaschine zur Lösung der Staatsaufgaben ist, ein desto stärkeres sachliches und zugleich gesellschaftliches Eigengewicht wird sie bekommen. Soweit die politische Soziologie sich bisher überhaupt mit dem Studium solcher „Sozialkörper“ eingehend beschäftigt hat, ist das gewiß in bezug auf die Strukturen der Bürokratien geschehen, die sich gerade in diesen einzelnen Verwaltungszweigen des Staates entwickelt haben. Diese Bürokratien haben sich nicht nur ihres „Aktenexistentialismus“³⁴ und des eigentümlichen „Esprit de corps“ wegen aus ihren ordnungsbeflissenen Verhaltensweisen zunehmend die Abneigung des gewöhnlichen Staatsbürgers zugezogen. Mit der Aufblähung der Organisationsapparate, der Erweiterung der Instanzenzüge, der sachlich-organisatorischen und technischen Komplizierung ihrer Entscheidungen und mit der funktionellen Differenzierung der einzelnen Beamten und Angestelltengruppen hat sich gleichzeitig in diesen Strukturen ein sozialer Verharschungs- und Isolierungsprozeß vollzogen.

Man gewinnt dadurch den Eindruck, daß diese „Sozialkörper“ dem Staate und der Gesellschaft gegenüber recht esoterische soziale Gebilde eigener Lebensform darstellen, auf welche sogar die Staatsleitung jederzeit praktisch Rücksicht nehmen muß. Durch eine Kritik an der Bürokratie und am Bürokratismus glaubt man vielfach auch in der Sozialwissenschaft, den damit gegebenen gesellschaftlichen und politischen Problemen begegnen zu können. Die politische Soziologie hat jedoch die Zwangsläufigkeit der Entwicklung derartiger Strukturen um so mehr in Rechnung zu stellen, als ähnliche Erscheinungen in gewandelter Form im Organisationsgefüge der Wirtschaftsgesellschaft vorliegen. Zudem können die Querverbindungen zwischen den Bürokratien der Wirtschaft, des Staates und der gesellschaftlichen Willensverbände zu den stärksten politischen Machtstellungen führen, die für gesellschaftliche Monopole erreichbar sind.

Die gesamte Exekutive wird heute durch die eminente Komplizierung der politischen Entscheidungen und der Verwaltungspraxis auf allen Sachgebieten der Staatspolitik ein viel größeres politisches und

³⁴ C. A. Emge, Referat über „Bürokratisierung“ auf dem 10. Deutschen Soziologentag. Kölner Zeitschrift für Soziologie III/2, S. 179 ff.

gesellschaftliches Gewicht bekommen, als man nach den Regeln der Verfassung ihr zubilligen dürfte. Faktisch hat nur diejenige Machtgruppe in einem Staatsverband Aussicht, ihre Ziele durchzusetzen, deren Einfluß, ob über das Parlament und die Regierung, oder auf direktem gesellschaftlichem Wege, auf die einzelnen „Sozialkörper“ der Staatsverwaltung sich ausdehnt. Gewiß kann es sich die politische Soziologie zur Aufgabe machen, technische und gesellschaftliche Unzulänglichkeiten im Zuge der Realisierung des von Parlament und Regierung festgelegten staatlichen Willens durch die Verwaltungskörper kritisch zu beleuchten. Sie wird dann darauf hinweisen müssen, daß bürokratische Verharschungserscheinungen in den Verwaltungen nur durch ausreichende soziale Ventilation mit Hilfe der öffentlichen Meinung, nur durch aktive Kontrolle seitens des Parlaments und seitens der Regierung und durch eine gesellschaftliche Erziehung der Staatsbeamten beseitigt werden können. Da sie jedoch vor allem beabsichtigt, am konkreten soziologischen Befund gegebene politische Einflußmöglichkeiten und Machtverhältnisse zu studieren, wird sie sich in diesem Falle eher bemühen, die je spezifische soziologische Wichtigkeit derartiger Strukturen innerhalb der Staatsverwaltung zu untersuchen. Erst wenn die politische Soziologie in der Lage ist, etwa den bürokratisierten „Sozialkörper“ einer bestimmten staatlichen Wirtschafts- oder Finanzverwaltung nach Konstituierung, Zusammensetzung, Durchsiebung, Bildungsgrad und Sachwissen, nach praktizierten Verwaltungstechniken und personellen Verbindungen zu außerstaatlichen Wirtschaftskreisen, nach Beamtenstellung und Parteizugehörigkeit zu untersuchen, würde sie wesentliche Aufschlüsse über die wirtschaftspolitische Praxis des betreffenden Staates vermitteln können.

Was hier am schwierigen Beispiel einer Wirtschaftsverwaltung zur Aufgabe gemacht wird, gilt für alle die geschlossenen Verwaltungskörper im Bereiche der Exekutive des Staates, gilt vor allem für die wichtigen Ministerialverwaltungen, gilt für das Heer und die Offiziersgruppen³⁵, für die Polizei und die Justiz. Es gilt nicht zuletzt für die Eliten, die sich auch in den „Sozialkörpern“ des Staatsverbandes als wichtige Fermente der politischen Macht ständig bilden. Die Erfahrung der vergangenen dreißig Jahre in Deutschland hat gelehrt, daß eine Demokratie immer der Gefahr unterliegt, daß sich in ihrer Exekutive

³⁵ Der Einfluß, den bestimmte Offiziersgruppen auf Staat und Politik in geeigneten geschichtlichen Situationen auszuüben in der Lage sind, vor allem wenn sie ihre Machtstellung mit der Macht bestimmter parteipolitischer oder innerstaatlicher Einflußgruppen zu kombinieren verstehen, ist nicht nur ein interessantes Problem der politischen Geschichte. Von Bedeutung sind dabei auch die soziologischen Bedingungen, unter denen eine solche Machtkombination überhaupt zustandekommen kann.

und Verwaltung offene oder versteckte, gegen die Regierung, das Parlament oder bestimmte politische Gruppen gerichtete, illegitime Einfluß- und Machtgruppen herausbilden. Derartige interne Gruppen beeinflussen die Staatspolitik faktisch meist viel stärker, als es in der Öffentlichkeit zum Ausdruck kommt. Dabei können sich solche Machtgruppen im Staatsgefüge mit politischen Kräften liieren, die von der Gesellschaft her entweder als Interessenverbände oder als politische Clubs und Parteien Einfluß auf die Staatspolitik und -verwaltung zu erhalten suchen. Es wird für die politische Soziologie sehr schwer sein, einwandfreies Material zum Studium derartiger Einflußkombinationen zu erhalten. Das Problem selbst aber gehört ebenso zum Aufgabengebiet dieser Wissenschaft wie die Untersuchung des Einflusses, den gesellschaftliche Willensverbände direkt oder indirekt auf einzelne Organe des Staates auszuüben in der Lage sind.

Überblickt man nun einmal die in dieser Abhandlung skizzierte Problematik der Staatssoziologie, so wird man im Ergebnis zu einer doppelseitigen Fragestellung gelangen. Von den Grundstrukturen und den Willensverbänden der Gesellschaft ausgehend, wird durch die Umsetzung außerstaatlich-gesellschaftlicher Interessen und Ziele in Einfluß auf den Staat und seine Organe das Feld gleichsam abgesteckt, innerhalb dessen Politik sich zu entfalten vermag. Von der politischen Wirkungseinheit des Staates aus gesehen — soziologisch also von den differenzierten „Sozialkörpern“ der „Staatsmaschine“ aus, in ihrer je eigenartigen Zuordnung im Prozeß der staatlichen Willensbildung —, besteht das Problem sowohl in der Aufnahme und im Ausgleich gesellschaftlicher Willensströme in den Staat wie in der Beeinflussung und Gestaltung der Gesellschaft selbst durch die Politik derjenigen Willensgruppen, die sich innerhalb der „Sozialkörper“ des Staates herausbilden. Niemals wird diese doppelseitige Problematik durch die Annahme einer einseitigen Determination des politischen Handelns, entweder von der Gesellschaft oder vom Staate aus, gelöst werden können. Die Wechselwirkung von der Gesellschaft und vom Staate her bestimmter politischer Willensströme läßt sich in der Praxis des gesellschaftlich-politischen Lebens jederzeit feststellen, da ein Herrschaftssystem niemals allein in der politischen Ordnung des Staates, sondern immer zugleich in der gesellschaftlichen Ordnung begründet ist. Es kommt dabei allerdings sehr viel darauf an, welche politischen Ziele sich ein bestimmtes Herrschaftssystem in bezug auf die Gestaltung und Veränderung der gesellschaftlichen Ordnung setzt. An dieser Stelle kann es nicht die Aufgabe sein, die Chancen zu überprüfen, die ein moderner Staat mit den ihm heute zur Verfügung stehenden Machtmitteln besitzt, die gesellschaftliche Ordnung zu beeinflussen oder gar die Gesellschaft nach einem vorgestellten Modell radikal zu verändern. Die damit gekenn-

zeichnete Problematik gehört aber in hohem Maße zu den Aufgaben der politischen Soziologie.

In fast allen hochorganisierten modernen Staatswesen macht sich in neuester Zeit eine zunehmende Koordination gesellschaftlicher und staatlicher Bereiche bemerkbar. Das drückt sich schon rein institutionell in der funktionalen Zuordnung und in dem gesellschaftlichen Ineinandergreifen der sich ausbreitenden sozialen Apparaturen des Staates und der organisierten Gesellschaftsbezirke aus. Rein theoretisch könnte man dabei zwei Prozesse voneinander unterscheiden: den Prozeß einer zunehmenden Politisierung der Gesellschaft — immer mehr gesellschaftliche Angelegenheiten werden auf der politischen Ebene entschieden — und den entgegengesetzten Prozeß der Vergesellschaftung des Staates, — die wirtschaftlich-gesellschaftlichen Interessen suchen sich zunehmend in der Staatspolitik zur Geltung zu bringen und die soziale Überlegenheit des Staates zu begrenzen. Die politische Soziologie wird zu untersuchen haben, inwiefern sich in den heute einander gegenüberstehenden Herrschaftssystemen mehr die Tendenz zur Politisierung oder die zur Vergesellschaftung als wirksam erweist. So muß zum Beispiel eine soziologische Untersuchung der unterschiedlichen sozialen und politischen Strukturen in demokratischen und in totalitären Herrschaftssystemen von der Voraussetzung ausgehen, daß in demokratischen Systemen moderner Prägung Staat und Gesellschaft sich nie decken werden. Wenn auch in demokratischen Ordnungen die Vergesellschaftung des Staates große Fortschritte machen kann, und in anderen Fällen eine Politisierung der Gesellschaft in wesentlichen Sektoren des öffentlichen Lebens unverkennbar ist. Jedes totalitäre Herrschaftssystem ist aber von vornherein schon dadurch soziologisch gekennzeichnet, daß mit mehr oder weniger zulänglichen Methoden und praktischen Erfolgen eine weitgehende Politisierung auch derjenigen Bereiche der Gesellschaft erstrebt wird, die in älteren autoritären Systemen außerhalb der politischen Sphäre verblieben. Der Idealtyp eines totalitären Staates wäre soziologisch gekennzeichnet durch die Identität von Staat und Gesellschaft; nicht allerdings im alten Marxschen Sinne der Aufsaugung des Staates durch die vergemeinschaftete Gesellschaft, sondern im Bilde des Leviathan, des politischen Ungeheuers, das jede freie Sphäre der Gesellschaft sich einverleibt hat.



Zu Beginn dieser Untersuchung ist eindeutig herausgestellt worden, daß alle Wissenschaften, die sich mit der Politik beschäftigen, zwei Fragenkomplexe voneinander zu unterscheiden haben: Die gesellschaftliche Ordnung und das organisatorisch-soziale Gerüst des Staates als Voraussetzung für das Funktionieren eines politischen Systems auf der

einen Seite; zum anderen aber die politische Willensbildung in der Gesellschaft und in den staatlichen „Sozialkörpern“, das politische, auf das Aktionszentrum des Staates gerichtete Handeln überhaupt. Von Anfang an stand für diese Betrachtung fest, daß gesellschaftliche Ordnung und politische Ordnung nur in dem Sinne vorstellbar sind, daß sie durch soziales Handeln von Menschen in jedem Zeitpunkt von neuem aktuell in Erscheinung treten, und daß die politische Wirkungseinheit des Staates im Prozeß der politischen Willensbildung jederzeit erneut hergestellt werden muß. Damit aber kam bereits zum Ausdruck, daß die politische Soziologie in der Untersuchung je geschichtlich individueller, gesellschaftlicher und staatlicher Strukturen zunächst nur die gesellschaftlich-politischen Umstände zu überprüfen gewillt ist, auf welche politisches Handeln jeweils bezogen ist. Soziale und politische Verhaltensweisen, Interessen, Willensrichtungen und Machtverhältnisse, welche je im Einzelfalle die besonderen Bedingungen für das politische Handeln ergeben, setzen aber zugleich wiederum Politik voraus, — Politik nicht nur als Entscheidungshandeln des „gebietsgesellschaftlichen Zusammenwirkens“ im Staate, nach dem Hellerschen Begriff³⁶, sondern auch als zielgerichteten Kampf von Gesellschaftsgruppen und Willensverbänden um Einfluß und Macht im Staate.

Wenn daher zum Abschluß dieser Untersuchung in der gebotenen Kürze über Politik und politisches Handeln noch allgemein etwas auszusagen versucht wird, so geschieht das mit dem ausdrücklichen Vermerk, daß die Analyse des politischen Handelns — und zwar sowohl der faktischen staatlichen Entscheidungen wie der Mittel, die zur Erreichung bestimmter Ziele im Staate angewendet werden, und der menschlich-psychologischen und ideellen Voraussetzungen, welche ein politisches Handeln überhaupt erst erfolgreich machen — eine Angelegenheit aller Wissenschaften von der Politik und nicht nur der politischen Soziologie ist.

Unter soziologischen Aspekten kann man als Politik ein auf Macht im Staate gerichtetes, gesellschaftsbeeinflussendes, gesellschaftsveränderndes soziales Handeln verstehen. Politik bezeichnet aber zugleich das gesamte Kraft- und Wirkungsfeld aller auf derartige gesellschaftliche Einflußnahme ausgerichteten Bestrebungen. Politik im weitesten Sinne des Wortes ist jede menschliche Kunst und Technik, unter gegebenen Bedingungen anderen Menschen gegenüber Ziele durchzusetzen und

³⁶ Hermann Heller: Staatslehre, a. a. O., S. 204. — Hier heißt es: „Immerhin ist allen diesen Formen der ‚Politik‘ das Eine gemeinsam, daß sie organisierte gesellschaftliche Macht entwickeln und anwenden, das heißt, daß ihre Macht zustande kommt und erhalten wird durch ein menschliches Zusammenwirken, welches sich an einer gemeinsamen Regelordnung orientiert, und daß besondere Menschen die Setzung und Sicherung dieser Ordnung sowie die einheitliche Aktivierung der so kumulierten Macht besorgen.“

Änderungen zu erreichen³⁷. Politik reicht vom Gesichtskreis des Kegelklubs bis zur Perspektive des Kampfes um die Weltmacht. Sie gleicht einem Medium, das fast alle menschlichen Lebenstätigkeiten durchdringt, und der Mensch vermag sich ihr nicht zu entziehen. Im Blickfeld der politischen Wissenschaften interessiert Politik aber speziell als soziales Handeln zur Einflußerweiterung in Richtung auf den Staat und seine Entscheidungen. Vom Staate aus durchdringt sie alles, was im öffentlichen Leben mit Macht über Menschen und Entscheidungen über gesellschaftliche Angelegenheiten zusammenhängt³⁸.

Auch im Bereiche der Wissenschaft begegnet man des öfteren dem Vorurteil, die Politik erschöpfe sich in einer reinen Technik der gesellschaftlichen Einflußnahme, der Machtgewinnung und der Neuordnung von Sachzusammenhängen, die man erlernen könne und für deren Bewältigung gewisse menschliche Veranlagungen gute Voraussetzungen bieten. Nun ist aber politisches Handeln weder eine reine Angelegenheit der Routine oder der menschlichen Begabung, noch entspringt es einem Rezeptkatalog bestimmter Machterweiterungskünste. Politik wird ebensowenig in ihrem Wesen verstanden, wenn sie ausschließlich als die durch Macht bewirkte Erreichung bestimmter rationaler Ziele angesehen wird, wobei die ideell konzipierten Modelle eines optimalen politischen Handelns die Kriterien für die effektive politische Tätigkeit abgeben. Zielgerichtetes politisches Handeln geht vielmehr immer von bestimmten Situationen aus, welche die Möglichkeit einer Veränderung in sich bergen.

Politik wird infolgedessen nur verständlich durch die jeweiligen Umstände, unter denen sie betrieben wird, und zu denen sowohl die jeweiligen Zielsetzungen als auch die verwendeten Mittel in Beziehung gesetzt werden müssen. Es muß in der Politik immer etwas Außerindividuell-Gesellschaftliches gegeben sein, das konkret zu beeinflussen oder zu verändern die soziale Aktivität überhaupt erst lohnt. Politik ist nicht eine menschliche soziale Kunstfertigkeit, die um ihrer selbst willen betrieben wird. Es gibt auch kein Vademecum optimal erfolgversprechenden politischen Handelns, das für alle Situationen passende Rezepte enthielte³⁹. Im Bereiche der Politik ändern sich viel-

³⁷ In diesem Sinne begreift Dolf Sternberger Politik: „Der Mensch verhält sich im Umgang mit seinesgleichen auf allen Stufen und in allen Bereichen der Gesellschaft politisch.“ („Begriff der Politik als Wissenschaft“ in Synopsis, Festgabe für Alfred Weber, Heidelberg 1948, S. 687 ff.)

³⁸ Siehe auch Franz Neuman, a. a. O., S. 6: „Politik ist Kampf um die Macht.“

³⁹ Macciavellis vielzitierte politische Ratschläge für seinen Fürsten stellen keinen Herrschaftskodex für alle Zeiten und für alle möglichen gesellschaftlichen Umstände der Politik dar. Der Macchiavellismus ist vielmehr eine politische Ideologie, welche die Voraussetzungen übersieht, aus denen heraus das Konzept des „Principe“ entstanden ist.

mehr die Ziele und die Methoden des Handelns mit den Umständen, unter denen sich dieses Handeln vollzieht⁴⁰.

Was bleibt danach über Politik und politisches Handeln unter den Aspekten der politischen Soziologie allgemein auszusagen? Es wäre darauf hinzuweisen, daß Politik als menschliches, auf Gesellschaftsgestaltung gerichtetes Handeln sich nur im sozialen Medium von menschlichen Beziehungen, von Gruppen und Gruppenbeziehungen entfalten kann, und daß es vornehmlich auf den Staat und die staatlichen Einflußgebiete der Gesellschaft gerichtet ist. Dieses Handeln setzt aber eine auf Änderung oder Neuordnung gesellschaftlicher oder staatlicher Verhältnisse gerichtete soziale Willensbildung voraus, wobei menschlicher Einzelwille in Richtung auf Gruppen, auf Organisationen oder den Staat die soziale Willensbildung zu beeinflussen vermag. Politisches Handeln bedarf immer gewisser Zielsetzungen und Perspektiven. Diese aber vermögen nur dann erfolgreich durchgesetzt zu werden, wenn in ihnen auf die je besondere Situation reflektiert wird, von der dieses Handeln ausgeht. Politisches Handeln zielt immer auf eine Veränderung dieser gegebenen Situation und auf eine Entscheidung in der Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten einer solchen Veränderung. Die Entscheidung aber vollzieht sich in der Regel im Kampf, in der Auseinandersetzung konkurrierender Auffassungen und Gruppen — also gleichsam in einer je besonderen strategischen Situation — wobei konkrete wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen ausschlaggebend sein können.

Das auf Entscheidung in einer gegebenen Situation zielende politische Handeln ist nun angesichts der Konkurrenz verschiedener Gruppenwillen auf erhöhten Einfluß und Machterwerb gerichtet. Macht wird dabei entweder als Voraussetzung für das Gelingen einer Veränderung aufgefaßt oder sie kann zum Selbstzweck des politischen Handelns entarten. Politisches Handeln unterliegt mehr oder minder, je nach der gegebenen Situation, ideologischen Motivationen und Rechtfertigungen. In der Politik ist daher immer ein Unterschied zwischen der Vordergrundigkeit und der Hintergrundigkeit des Handelns zu machen. Politik setzt rationale Zweck-Mittel-Dispositionen voraus; sie unterliegt aber auch der Einwirkung irrationaler Komponenten. Es besteht im politischen Raume ständig die Gefahr von Fehldispositionen und damit von Fehlentscheidungen durch falsche Korrelationen zwischen Zielen, Mitteln und Situationen. Politisches Handeln vollzieht sich daher immer

⁴⁰ Wenn Adolf Grabowsky (Die Politik, ihre Elemente und ihre Probleme, Zürich 1948, S. 4 ff, S. 12) das Wesen der Politik unter dem „evolutiven Gesichtspunkt“ einer Geschichtsdynamik zu begreifen unternimmt, wenn er im Politischen das „Sein-sollen“, die Gestaltungstendenz, die Zielstrebigkeit menschlichen, auf Staat bezogenen Handelns hervorkehrt, so erfaßt er damit nur eine, nämlich die ideelle Seite des politischen Handelns.

im Zeichen von Risiko und Chance. Zur Politik gehört schließlich ein gewisser Fundus erfolgversprechender Techniken, Kunstgriffe und Erfahrungsweisheiten. Dieses Werkzeugreservoir des politischen Handelns hat aber nur Bedeutung in Beziehung auf die Situationen, von denen dieses Handeln ausgeht, und auf die Ideen, Ziele und Perspektiven, von denen es sich je leiten läßt⁴¹.

Ohne daß im Zusammenhang dieser Darlegungen nun noch auf die Änderungen der Politik in ihren Zielsetzungen, in ihren Methoden, in der Machtgestaltung und in ihren relativen Erfolgchancen im Wandel der verschiedenen politischen Systeme eingegangen werden kann, sei an dieser Stelle noch mit einigen Sätzen auf die Stellung verwiesen, welche der politischen Soziologie im weiteren Rahmen der Wissenschaften von der Politik zukommt. Den komplexen Phänomenen der politischen Ordnung und des politischen Handelns gegenüber sind ohne Zweifel verschiedene wissenschaftliche „Approaches“ nicht nur möglich, sondern sogar geboten. Die politische Soziologie kann nicht beanspruchen, alle Erscheinungen des politischen Lebens zureichend zu erkunden. Sie versucht die politische Ordnung vielmehr speziell unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Umstände und Zusammenhänge des politischen Lebens zu erkennen. Die Politik präsentiert sich dem wissenschaftlichen Beobachter aber von sehr vielen verschiedenen Seiten, und sowohl der Historiker wie der Psychologe, der Rechtswissenschaftler und der Wirtschaftswissenschaftler haben allen Anlaß, sich mit den Erscheinungen des politischen Lebens unter den Voraussetzungen ihrer Fachrichtung zu beschäftigen. In den Vereinigten Staaten ist es gelungen, aus allen derartigen „Approaches“ eine einheitliche Wissenschaft der „Political Science“ zu entwickeln. Wir in Deutschland stehen erst in den Anfängen einer solchen Entwicklung, und bei uns zeigt sich, daß die einzelnen Wissenschaften von der Politik noch getrennte Wege zu einem gemeinsamen Ziele gehen⁴².

⁴¹ Jürgen v. Kempster („Wie ist Theorie der Politik möglich?“ in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 106/III, 1950, S. 447 ff., S. 459) versucht, durch Reduktion des politischen Handelns auf ein rein rationales menschliches Verhalten ein Modell zu konstruieren, auf Grund dessen dieses Handeln als Überführung einer vorgegebenen Situation in eine andere Situation mit Hilfe bestimmter Maximen logisch erklärt werden kann. Der Abstraktionsgrad einer solchen reinen Theorie, wenn sie überhaupt durchführbar ist, zwingt dazu, auf wesentliche Bestimmungsmomente und auf die Erkenntnis der besonderen historisch-gesellschaftlichen Erscheinungsformen der Politik zu verzichten.

⁴² Franz Neumann (a. a. O., S. 14) gibt der Auffassung Ausdruck, die politische Wissenschaft müsse sich scharf von der Soziologie abgrenzen und sie könne von ihr eigentlich nur die Methode übernehmen. Dem kann nur in bezug auf die allgemeine Soziologie zugestimmt werden. Für die politische Soziologie bilden gerade diejenigen Sozialstrukturen und gesellschaftlichen Verhaltensweisen das Erkenntnisobjekt, welche, im Sinne Neumanns, „für die Politik relevant sind“.