

Staatslehre und Politik in Deutschland

Die deutsche Staatslehre wurde bis in die jüngste Zeit sowohl durch Ideologien als auch durch anormale politische Situationen ungünstig beeinflusst. Autokratische Staatsformen, autoritäre Bestrebungen und das Fehlen einer normalen demokratischen Entwicklung verhinderten die Entfaltung der soziologischen Lehrmeinungen, die sich in der angelsächsischen Welt seit langem durchgesetzt haben.

Der Optimismus des Sozial-Liberalismus, der Staatslehre der Weimarer Republik, fand mit dem Piereinbruch der Wirtschaftskrise, die sich schnell zur Staatskrise ausweitete, ein jähes Ende. Es triumphierte die faschistische Gegenrevolution, die sich in Deutschland den Decknamen „Nationalsozialismus“ zulegte. Reformismus und Parlamentarismus hatten die Führer der Arbeiterbewegung dazu verleitet, die faschistische Gefahr zu unterschätzen, nämlich die Gefahr, daß die in der monopolkapitalistischen Wirtschaft, der staatlichen Bürokratie und der Wehrmacht herrschende Klasse zur Diktatur übergehen würde, sobald die Arbeiterbewegung danach strebte, die Krise des kapitalistischen Systems durch sozialistische Maßnahmen zu beseitigen.

Der Staatsstreich der „Revolution von Rechts“ am 20. Juli 1932 und am 30. Januar 1933 war hinter den Kulissen der Republik schon lange vorbereitet worden. Die Theorie dieses Staatsstreiches wurde in der Zeitschrift „Die Tat“ und in den Schriften von *Papens*, *Carl Schmitts*, *Koellreutters*, *Forsthoffs*, *E. R. Hubers* u. a. entwickelt. Auch der Soziologe *Hans Freyer* empfahl die „Revolution von Rechts“.

Ihnen war am entschiedensten der Berliner Staatsrechtslehrer *Hermann Heller* entgegengetreten. Sein hervorragendes Buch „Europa und der Faschismus“ (1929) sollte ebensowenig vergessen werden wie die heute wieder sehr aktuelle Schrift „Sozialismus und Nation“ (1926). Er hatte die Ursachen der Staatskrise rechtzeitig erkannt und gesehen, daß durch den Sieg der Oktoberrevolution in Rußland und den Sieg der faschistischen Diktatur in Italien die Fundamente des überlieferten Staats- und Rechtsdenkens ins Wanken geraten waren. Er forderte die Beseitigung der gesellschaftlichen Anarchie des Kapitalismus, deren politische Erscheinungsform die Diktatur sei, und Herbeiführung sozialer Homogenität als Voraussetzung und Grundlage der politischen Demokratie. Die gedankenlose Selbstsicherheit des Liberalismus bekämpfte er ebenso wie den auf Hegel beruhenden nationalen Machtstaatsgedanken der faschistischen Diktatur¹).

Im Gegensatz zu den meisten anderen Staatsrechtslehrern hatte Heller die Staatslehre ausschließlich als Staatssoziologie entwickelt. Er hielt indessen an einer gewissen Eigengesetzlichkeit von Staat und Recht fest. Diese idealistische Auffassung vom Staat mag ihn zu der Annahme verleitet haben (ähnlich der Illusion *Ferdinand Lassalles*), „der Staat“ könne von sich aus zugunsten der Arbeiterbewegung eingreifen und die Demokratie retten²). Während er noch an die Vernunft des deutschen Bürgertums appellierte — wie etwa zu derselben Zeit *Thomas* und *Heinrich Mann* —, waren die ökonomisch und politisch maßgebenden Schichten dieses Bürgertums bereits entschlossen, die Demokratie der faschistischen Diktatur zu opfern und Deutschland den Nazis auszuliefern. Die Tragödie nahm ihren Lauf.

In der Staatslehre siegte *Mussolinis* Lehre vom „starken Staat“, die dieser von Hegel kopiert hatte. Sie wurde von *Carl Schmitt* (der nicht mit dem Vizepräsidenten des Bundestages, *Prof. Carlo Schmid*, zu verwechseln ist) in einer Reihe von opportunistischen Wendungen der jeweiligen politischen Situation angepaßt. Der Staat er-

1) Siehe hierzu Hermann Heller: „Die Krisis der Staatslehre“, in Archiv f. Sozialwissenschaft, 1926, S. 289 ff.; „Politische Demokratie und Soziale Homogenität“, in Polit. Wissenschaft, Hef 5, 1925, S. 35 ff.; Staatslehre, Leiden 1934, S. 30.

2) Siehe „Europa und der Faschismus“, 2. Aufl. 1931, S. 158/159.

schien zuerst als ein von den „zersetzenden Einflüssen der Klassengesellschaft“, von der Massendemokratie, den Gewerkschaften und politischen Parteien „entpolitisierte, neutralere“ Staat, als „Regierungs- und Verwaltungsstaat“, dann in Anlehnung an die preußisch-deutsche Tradition als „Soldatenstaat“, als der zur politischen Entscheidung (Dezision) fähige Staat, später dann ganz offen als der „totale Staat des 20. Jahrhunderts“ und schließlich unter dem Einfluß der völkischen Ideologie als „NS-Führerstaat“ oder gar „NS-Rechtsstaat“³).

Hiernach war eine gründliche Neubesinnung notwendig. Diese mußte mit einer Untersuchung der Ursachen der Staatskrise der Jahre 1930 bis 1933 beginnen. Das Ergebnis hätte die Erkenntnis sein müssen, daß es nicht darauf ankam, die Verhältnisse der Zeit vor 1933 wiederherzustellen, sondern daß eine soziale Revolution erforderlich war, eine Reformation an Haupt und Gliedern, eine gründliche Veränderung der Wirtschafts- und Sozialstruktur, nämlich die Beseitigung unverantwortlicher kapitalistischer Wirtschaftsmacht, die Nationalisierung der Grund- und Schlüsselindustrien, die Demokratisierung der Staats- und Wirtschaftsverwaltung, eine Erneuerung der Justiz auf der Grundlage der Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte und ein völliger Umbau des Erziehungs- und Bildungswesens.

Gedankengänge dieser Art brachen sich in Ost- und Westdeutschland Bahn und fanden Eingang in die Landesverfassungen.

Eine soziale Revolution blieb indessen aus. Sie wurde schon durch das Besatzungsregime verhindert. In den vier Zonen sind sehr unterschiedliche Maßnahmen eingeleitet worden, die in der föderalistischen Neugliederung noch aufgesplittet wurden. Konnte man 1946/47 noch die Hoffnung haben, daß eine gesamtdeutsche Regelung zustande kommen würde, so vertiefte sich mit der Gründung der Bundesrepublik und der ihr nachfolgenden Errichtung der sog. Deutschen Demokratischen Republik die Aufspaltung Deutschlands in einer kaum noch zu überbrückenden Weise. Es entstanden zwei Staatsgebilde, die sich in völlig entgegengesetzter Richtung entwickelten⁴.

In der sowjetischen Besatzungszone beseitigte die Parteidiktatur der SED im Schutze der sowjetischen Besatzungsmacht die Ansätze zu einer sozialen Demokratie. Im Westen festigte sich ein klerikal-konservativ-kapitalistisches Regime der Restauration, das der Arbeiterbewegung den Zugang zur politischen Macht versperrte. Die kommunistische Herrschaft in der Sowjetzone vollzog eine Reihe einschneidender Veränderungen nach sowjetrussischem Muster, d. h. mit den Mitteln diktatorischer Zwangsgewalt. Im Westen fehlt es an grundlegenden Reformen. Man bewegt sich in den gefährlichen Halbheiten der kapitalistischen Demokratie, die vor 1933 zur Staats- und Verfassungskrise geführt haben. Diesen politischen Zuständen entspricht der Zustand der Staatslehre und der politischen Wissenschaft in den beiden Teilen Deutschlands.

In der *Sowjetischen Besatzungszone* wurden durch eine Bodenreform der Großgrundbesitz beseitigt und die Produktionsmittel weitgehend verstaatlicht. Dem staatlichen Wirtschaftsplan wurde das gesamte gesellschaftliche Leben unterworfen. Wirtschaft, Verwaltung und Justiz wurden entnazifiziert. An die Stelle der ursprünglich vorgesehenen Demokratisierung aber trat seit 1948/49 immer unverhüllter die Diktatur der SED, die die leitenden Positionen mit zuverlässigen Funktionären besetzte. Das Proportionalwahlsystem wurde durch die Einheitsliste ersetzt. Blockparteien, Gewerkschaften und die Massenorganisationen wurden gleichgeschaltet. Die Grund- und Freiheitsrechte der Bürger wurden von dem polizeistaatlichen Verwaltungssystem nicht mehr beachtet. Neben der persönlichen wurde auch die sachliche Unabhängigkeit der Richter beseitigt.

3) Siehe u. a. C. Schmitt: „Der Hüter der Verfassung“, München 1930; „Die Wendung zum totalen Staat“, in „Europäische Revue“, Bd. VII, 1930, I. Hälfte, S. 241; Koellreutter: „Der deutsche Führerstaat“, Tübingen 1933; E. R. Huber: „Die Totalität des völkischen Staates“ in „Die Tat“ 1934, Heft 1; C. Schmitt: „Staat, Bewegung, Volk“, 1933; „Die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens“, 1934.

4) Siehe hierzu W. Abendroth: „Zwiespältiges Verfassungsrecht in Deutschland“, in Archiv d. öffentl. Rechts, Bd. 76, 1950.

Die in den Gemeinde- und Kreisordnungen und den Landesverfassungen, ja selbst noch in der Zonenverfassung enthaltenen demokratischen Grundsätze blieben auf dem Papier stehen. Sie wurden nicht Verfassungswirklichkeit.⁵⁾

Auch die Vorschläge in *Alfons Steinigers* Schrift „Das Blocksystem“ (1949) blieben Theorie. Sie sahen für die Übergangsordnung vom Kapitalismus zum Sozialismus die Bildung einer stabilen Regierung durch Beteiligung aller wesentlichen Parteien und Massenorganisationen vor. Diese verfassungstechnische Homogenität sollte die soziale Homogenität der klassenlosen Gesellschaft vorbereiten. Steinigers Vorschläge setzten echte Demokratie in den beteiligten Parteien und Organisationen voraus, die Einhaltung des Proportionalwahlsystems und der politischen Freiheit.⁶⁾ In der Staats- und Verfassungslehre berührten *Karl Polak* und *Ernst Niekisch* das heikle Thema „Kollektivismus und Freiheit“. Wie aber bei *Lenin* und *Stalin* die Individualrechte und das Problem echter demokratischer Organisation außer acht gelassen werden und das kollektive Prinzip der Partei- und Klassenherrschaft ganz einseitig betrachtet wird und bei *Georg Lucacz* die Freiheit des einzelnen im Kollektiv der Klasse und der Kommunistischen Partei absorbiert wird nach dem Motto: „Frei ist, wer will, was das Kollektiv will“ und wie die Freiheit hier lediglich in dem bewußten Sichunterordnen unter den Gesamtwillen besteht, so auch in den Schriften der Polak, Niekisch und sonstigen Schülern des Leninismus-Stalinismus. Sie machen es sich leicht mit der Behauptung, daß die individuelle Freiheit durch die sozialistische Planung gesichert werde, eine These, die die persönliche Freiheit in eine ferne Zukunft verweist.⁷⁾

Das Bewußtsein, ein gesellschaftliches Wesen zu sein, soll bereits den „Sprung in die Freiheit“ bedeuten. Die Auslegung, die diesem Satze zuteil wird, bedeutet aber eine völlige Umkehrung der Soziologie von *Karl Marx*. Es handelt sich, wie bereits eingangs vermerkt wurde, um einen stalinistischen Neuhegelianismus, der die Wirklichkeit für vernünftig erklärt und den machtstaatlichen Zwang mit der geschichtlichen Notwendigkeit rechtfertigt. Die Staatslehre ist in diesem System zur platten Apologetik der Macht herabgesunken.

In *Westdeutschland* scheiterte die Nationalisierung der Schwerindustrie am Widerstand der amerikanischen und der britischen Besatzungsmacht⁸⁾. Die Entnazifizierung durch die Spruchkammern entwickelte sich zu einer Farce, bei der im wesentlichen die kleinen Mitläufer des Naziregimes, nicht aber die Hauptverantwortlichen, die großen Handlanger und Nutznießer betroffen wurden. Die Verwaltung wurde nicht demokratisiert. Aus dem „Dritten Reich“ wurden mit Hilfe des Gesetzes zur Ausführung des Art. 131 des Grundgesetzes 60 bis 70 vH der Beamten des Naziregimes übernommen, deren heutige Gesinnung nicht leicht feststellbar ist.

Im Bonner Grundgesetz wurde die Wirtschaftsverfassung nicht definiert. Der Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates überläßt seine konkrete Ausgestaltung der Zukunft, d. h. den wirklichen Machtfaktoren.

Existierte in den ersten Jahren nach 1945 in den Ländern Westdeutschlands eine starke links-liberale Strömung, so festigte sich nach der Währungsreform und dem Wiederaufbau der kapitalistischen Monopole die konservative Restauration, in der die Kommandogewalt in Wirtschaft und Verwaltung in die Hände von Gegnern der Arbeiterbewegung geraten ist — von einzelnen Ausnahmen in den Ländern abgesehen. Es ist klar, daß der Wiederaufrüstung und der Bildung einer neuen bewaffneten Macht, die sich voraussichtlich aus Offizieren und Unteroffizieren der alten Wehrmacht zusammensetzen wird, unter solchen politischen Bedingungen eine große Bedeutung zukommt. Sie ist eine sehr ernste Gefahr für die Demokratie.

Trotz Mitbestimmungsrecht und Betriebsverfassungsrecht befindet sich die Arbeiterbewegung in der Defensive. Dennoch stellt sie eine Macht dar, die nur richtig mobilisiert werden muß. Dies haben die Streiks der letzten Zeit gezeigt. Die Aktivität der Gewerkschaften ist nicht auf die Wirtschaft beschränkt. Sie hat vielmehr dafür zu sorgen, daß die liberale Demokratie zur sozialen Demokratie erweitert wird und nicht in ein autoritäres Fahrwasser gerät.

5) Siehe M. Drath: „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in der Sowjetischen Besatzungszone“, Bonn 1954.

6) Siehe Alfons Steiniger: „Das Blocksystem“, Beitrag zu einer demokratischen Verfassungslehre, Berlin 1949.

7) Siehe Karl Polak: „Kollektivismus und Freiheit“, in „Neue Gesellschaft“, 1948, S. 24 ff.; „Marxismus und Staatslehre“, Berlin 1947; Ernst Niekisch: „Zum Problem der Freiheit“, Berlin 1948; Georg Lucacz: „Geschichte und Klassenbewußtsein“, Berlin 1923, S. 312, 322/23.

8) Das vom Landtag von Nordrhein-Westfalen im August 1948 beschlossene Gesetz zur Sozialisierung des Stein- und Braunkohlenbergbaus scheiterte am Einspruch des brit. Militärbefehlshabers.

Die an den Universitäten vertretene Staats- und Rechtslehre ist liberal-konservativ, bewegt sich in fachlicher Spezialisierung, die der politischen Entscheidung ausweicht, oder beschränkt sich auf eine positivistische Interpretation des Grundgesetzes und der vorhandenen Gesetzgebung — abgesehen von wenigen Ausnahmen.

In der liberal-demokratischen Atmosphäre der ersten Nachkriegsjahre sah man die Ursachen des Versagens der Weimarer Republik weniger im Wirtschaftssystem als im Verfassungsaufbau und in einer mangelnden Sicherung des Rechtsstaates. Man legte deshalb das Gewicht der Reformbestrebungen auf den Ausbau eines gewaltenteilenden Verfassungssystems, der Grundrechte und der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit. Theoretisch ging man entweder zu Weimar oder sogar hinter Weimar zurück⁹⁾.

So bewegt sich z. B. *Theodor Heuss'* „Verfassungsrecht und Verfassungspolitik“ (1950) im Geiste von 1848 und 1918 und endigt bei der Konzeption der Weimarer Verfassung. *Richard Thoma* gab seine 1925 geschriebene „Allgemeine Staatslehre“ im Jahre 1948 beinahe unverändert wieder heraus. Die „Allgemeine Staatslehre“ von *Hans Nawiasky* (1945) kennt neben einer Rechts- und Ideenlehre vom Staat auch eine Soziallehre. Der nach 1945 erschienene Grundriß einer „Allgemeinen Staatslehre“ von *Rudolf Latin* gliedert sich in einen soziologischen und einen juristischen Teil, dem noch eine „Ethische Staatslehre“ hinzugefügt ist. Laun beharrt in einer abstrakten, formalen Soziologie, die den Staat als geistige Macht definiert.

Auf dem Gebiete des Staats- und Verfassungsrechts beharren die maßgebenden Universitätslehrer im wesentlichen auf dem bürgerlichen Verfassungsstaat und dem Grundgesetz (*Walte* Jellinek, Hermann v. Mangoldt, Friedrich Giese, Ernst Friesenhahn, Ernst v. Hippel, Heinrich Herrfahrdt, Erich Kaufmann* u. a.).

Die Kritik, die etwa ab 1949 einsetzt, kommt, ganz ähnlich wie 1930 bis 1932, von zwei Seiten. In dem Maße, in dem die liberale Renaissance der konservativen Restauration Platz macht, melden sich die früheren Autoritären wieder zu Wort. Sie knüpfen mehr oder weniger offen an ihre Kritik des liberaldemokratischen Parteienstaates vor 1933 an und übertragen sie nun auf die Bundesrepublik. Ihnen treten sozialdemokratische Autoren entgegen, die das Werk Hermann Hellers fortsetzen, und Anhänger einer sozialstaatlichen Reform.

Auf der Seite der Autoritären erschien *Carl Schmitt* in „Ex Captivitate Salus“ im Gewände eines Büßers, allerdings eines schon wieder aggressiven, der nun im Namen der Christenheit, nicht mehr in dem der „arteigenen völkischen“ Kraft auftrat. Sowohl der „Begriff des Politischen“ wie auch die „Freund-Feind-Lehre“ erlebten hier eine Auferstehung.¹⁰⁾

Koellreutter begann damit, daß er sich — im Bunde mit *Koettgen, Forsthoff, Wacke, Gerber* und *Fischbach* — gegen die Demokratisierung des öffentlichen Dienstes einsetzte. Sodann griff er sehr massiv die Entnazifizierung an und bezeichnete sie als Schande für das deutsche Volk. Sie — und nicht etwa das Naziregime — habe das Beamtenethos untergraben und „die deutsche Verwaltung der Intelligenz beraubt“. Er, wie alle, die Hitler treu gedient haben, dürften am wenigsten berufen sein, sich auf die Treuepflicht des Beamten zu berufen.¹¹⁾

Ausgerechnet *Koellreutter* trat 1953 mit einem „Lehrbuch des deutschen Staatsrechts“ und 1954 mit einer „Staatslehre im Umriß“ hervor, in denen zwar viel von Christentum die Rede ist, aber keine Abrechnung mit dem „Dritten Reich“ stattfindet. Im Gegenteil, die national-sozialistische Idee wird aufrechterhalten und beschönigt. Er spricht von „Revolution“. Der Polizeistaat und die Schreckensherrschaft beginnen bei *Koellreutter* erst 1938. Daß er das Ergebnis der auch von ihm propagierten Naziideologie gewesen ist, wird verschwiegen. Nach wie vor kommt es ihm auf die Stärkung der Staatsgewalt und ihre Abschirmung von der Massendemokratie an. „Die Beamten sind weithin selbst der Staat“ und die Wehrmacht spielt „im modernen Massenstaat politisch (!) eine besonders bedeutsame Rolle“. Sie soll wieder ein „eigenes politisches Machtzentrum“ werden.¹²⁾

Werner Weber ist hinsichtlich seiner Kritik des Föderalismus und der Justizstaatlichkeit der Bundesrepublik in vielem durchaus zuzustimmen. Auf der anderen Seite ist diese Kritik deutlich antidemokratisch in der Forderung nach obrigkeitlicher Autorität, die bis zur Verherr-

9) Siehe hierzu *Werner Weber*: „Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz“, Göttingen 1949; „Die Frage der gesamtdeutschen Verfassung“, München und Berlin, 1950.

10) „Ex Captivitate Salus“, Greven-Verlag, Köln, 1950.

11) *O. Koellreutter*: „Das Wesen der Spruchkammern und der durch sie durchgeführten Entnazifizierung“, Göttingen 1954.

12) Siehe „Deutsches Staatsrecht“, Stuttgart 1953, S. 19/20, S. 311 ff. 318.

lichung der konstitutionellen Monarchie geht. Der Ungeist Carl Schmitts geistert noch immer oder schon wieder durch seine gesamte Argumentation.¹³⁾

Ernst Forsthoff und *E. R. Huber* sind schon dadurch, daß sie sich jetzt, anders als von 1933 bis 1945, dem Verwaltungsrecht zuwandten, zurückhaltend. Sie legen das Hauptgewicht ihrer Arbeit auf die fachliche Seite. Der moderne Staat als Leistungsträger, als sozialer und intervenierender Verwaltungsstaat ist das Thema sowohl des „Lehrbuchs des Verwaltungsrechts“ (1950) von Forsthoff wie des „Wirtschaftsverwaltungsrechts“ (2 Bände, 1953 und 1954) von Huber. Montesquieu, die Gewaltenteilung, das Berufsbeamtentum, die politischen Parteien, Ablehnung politischer Aktionen der Gewerkschaften sind die Themen der Arbeiten Forsthoffs, in denen der Begriff des modernen Staates und des sozialen Verwaltungsstaates reichlich unbestimmt bleibt. Obwohl er bemerkt, daß die Schranke zwischen Staat und Gesellschaft gefallen sei, scheint es, als ob er damit der Intervention eines autoritären Staates mehr das Wort redet als der Demokratisierung. Die Verwaltung wird im wesentlichen als Tätigkeit des Behördenapparates geschildert. Sie, wie die Staatsgewalt überhaupt, will Forsthoff offenbar möglichst neutralisieren und vor dem Einfluß der Massendemokratie bewahren.¹⁴⁾

E. R. Huber übergeht das „Dritte Reich“ mit Schweigen.¹⁵⁾ Wie schon 1932, nennt er den modernen Staat einen „Wirtschaftsverwaltungsstaat“. Mehr als damals betont er nun, daß er auch ein „Wirtschaftsrechtsstaat“ sein müsse, wenn nicht die Freiheit des einzelnen und die Autonomie des wirtschaftlichen Handelns durch die diskretionäre und autoritäre Verwaltung erdrückt werden solle. Er sucht, die Dynamik des staatlichen und wirtschaftlichen Geschehens in einer „bewahrenden Ordnung“ zu institutionalisieren. Obwohl auch Huber prinzipiell konservativ ist im Sinne der Aufrechterhaltung des Privateigentums an den Produktionsmitteln und der „sozialen Marktwirtschaft“, so gibt er doch gemischtwirtschaftlichen Kompromißlösungen breiten Raum und ein objektives Bild der verschiedenen Formen der Sozialisierung und der Gemeinwirtschaft ebenso wie der Funktion der Gewerkschaften, des Mitbestimmungsrechts und des Betriebsverfassungsrechts.¹⁶⁾

Forsthoffs „Verwaltungsrecht“ und Hubers „Wirtschaftsverwaltungsrecht“ sind zweifellos bedeutsame Leistungen und von hoher fachlicher Qualität. Die Grundfeststellung, daß der moderne Staat wesentlich Wirtschaftsverwaltungsstaat ist, ist ebenso richtig wie der Hinweis auf den gewaltigen Umfang der sozialen Aufgaben. Auch begegnet sich die Kritik veralteter liberalistischer Auffassungen mit den Ansichten der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie. Allerdings folgt aus der Bedeutung der Verwaltung die Notwendigkeit ihrer Demokratisierung und Kontrolle sowohl durch die Volksvertretungen als auch durch das Volk und seine demokratischen Organisationen.

Deshalb sind die Arbeiten der Anhänger der sozialen Demokratie besonders wichtig und wertvoll. Wir nennen hier insbesondere die Soziologen *Alfred Weber*, *A. Gurland*, *K. D. Bracher*, *Otto Stammer*, *Heinz-Dietrich Ortlieb* und *Gerhard Weisser* und die Juristen *Gerhard Leibholz*, *Wilhelm Grewe*, *Hans Peters*, *Helmut Baader*, *Egon v. Turegg*, *Hermann L. Brill*, *Martin Drath* und *Wolfgang Abendroth*. Eine eingehende Darstellung der Bedeutung ihrer Arbeiten für die Theorie und Praxis der sozialen Demokratie in Deutschland muß einer besonderen Würdigung vorbehalten bleiben.

Im folgenden beschränken wir uns darauf, auf die Beiträge Brills, Draths und Abendroths für die demokratische Staatslehre hinzuweisen.

Bei *Hermann L. Brill* haben sich die Erfahrungen mit der Nazidiktatur und dem Sowjetzonalen Regime dahin ausgewirkt, daß er nach 1945 die Menschenrechte und ihre juristische Sicherung im Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht in den Vordergrund seiner theoretischen und praktisch-politischen Arbeit stellte. Unter Distanzierung vom orthodoxen Marxismus (*Kautsky*) hat er sich dem juristischen und soziologischen Pluralismus angeschlossen — in einer eigentümlichen Verbindung mit der Erkenntnistheorie *Kants*¹⁷⁾. Mir will scheinen, daß er in der Ablösung der Staatsrechtslehre von der Ökonomie und der Problematik der Klassengesellschaft zu weit geggan-

13) Werner Weber: „Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem“, Göttingen, 1951, S. 42, 43, 44 ff., 50, 54, 63/64.

14) „Lehrbuch des Verwaltungswegs“, Teil I, 1. Aufl. 1950, § 4.

15) In den „Quellen des Staatsrechts der Neuzeit“ Bd. II: Deutsche Verfassungsdokumente der Gegenwart (1919—1951), Tübingen 1951, wird das „Dritte Reich“ überhaupt nicht erwähnt. Hierzu siehe die treffende Bemerkung von Prof. E. J. Cohn in *The Modern Law Review* Vol. 16, 1954, S. 266.

16) „Wirtschaftsverwaltungsrecht“ I. Bd., 1953, Vorwort S. V., und S. 20 ff.; Bd. II, 1954, S. 141 ff., 355 ff., 471 S. Dieses Werk erschien im Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2 Bände in Leinen 133,50 DM.

17) Siehe „Die Freiheitsrechte und die menschliche Gemeinschaft“, in *Recht — Staat — Wirtschaft*, Bd. IV, Düsseldorf 1952, S. 24/25.

gen ist und daß seine Meinung, daß die Staatslehre künftig „nur noch Staatsrechtslehre“ zu sein habe, der Zeit vorseilt¹⁸). *Harald J. Laski*, auf den er sich beruft, hat seine pluralistischen Ansichten der zwanziger Jahre nach 1933 einer marxistischen Revision unterworfen¹⁹). Brills Beitrag zur demokratischen Staats- und Verwaltungslehre besteht vor allem in seinen Vorschlägen für die Neuorganisation der Länder, für die Reform der inneren Verwaltung und des öffentlichen Dienstes, die zum Teil in die Gesetzgebung des Landes Hessen Eingang gefunden haben; sodann in seinen Arbeiten über die Sicherung der Menschenrechte und der politischen Freiheit im Verwaltungs- und Staatsrecht und in einem neuen europäischen Staatsrecht, und schließlich in seinem staats-theoretischen Versuch, eine Verbindung herzustellen zwischen dem kategorischen Imperativ Kants, der Soziologie Karl Kautskys und dem soziologischen Pluralismus Harold J. Laskis²⁰). Hiermit führt Brill mitten hinein in die Problematik der modernen Staatslehre westlicher Demokratie.

Martin Drath führt die Linie *Georg Jellinek - Max Weber - Hermann Heller* weiter. Er behandelt die Staatslehre als Sozialwissenschaft und bemerkt, daß eine umfassende Staatslehre dieser Art bisher in Deutschland noch fehlt. Die Zweiseiten-Auffassung des Staates, einmal soziologisch und zum anderen juristisch, weist Drath zurück. Er ordnet die letztere der ersteren unter. Im Anschluß an *Georg Jellinek* und *Max Weber* bejaht Drath die idealtypische Begriffsbildung in der Staatslehre und erläutert sie u. a. an den Begriffen Autokratie - Demokratie, Bundesstaat - Staatenbund, Gewaltenteilung, Souveränität²¹). Er sagt mit Recht, daß der Versuch, die Gewaltenteilung zum isolierten Axiom des Staatsrechts zu machen, als ein Hemmnis sozialwissenschaftlicher Betrachtung und damit antidemokratisch wirken müsse. Welche Auswirkung eine restaurativ begriffene Gewaltenteilungslehre im Bonner Grundgesetz gefunden hat — übrigens unter starker Verkennung der Lehren *Montesquieus*²²) — wird von Drath treffend nachgewiesen. Dort führte sie zu einer Stärkung der Exekutive und der Bürokratie in Regierung und Verwaltung und zu einer Justizstaatlichkeit auf Kosten der Rechte des Parlaments, die weit über das hinausgeht, was mit dem Gedanken einer sozialen Demokratie vereinbar ist. Drath kritisiert das außerordentlich komplizierte Gesetzgebungsverfahren und die Organisation der obersten Staatsorgane, die dem einfachen Staatsbürger weitgehend unverständlich bleiben müssen. Er weist auf die immer stärker werdende Tendenz zur Isolierung und Verselbständigung einzelner Verwaltungszweige hin, der gegenüber die parlamentarische Kontrolle versage. Eine solche Entwicklung könne die Demokratie überhaupt in Frage stellen und fördere die autoritären Bestrebungen²³). Im Sinne einer Staatslehre als Sozialwissenschaft lenkt Drath den Blick auf die Verfassungswirklichkeit in Ost- und Westdeutschland²⁴).

Der traditionellen, positivistisch-konservativen Staatslehre macht er den Vorwurf, daß sie nur einen Teil des Objektes, nicht aber das Ganze im gesellschaftlichen Zusammenhang sehe. Auf der anderen Seite muß eine Soziallehre des Staates nicht nur die „Einheit der Gesamtordnung“ erkennen, sondern auch ihre innere Widersprüchlichkeit in der Klassengesellschaft. Eine idealistische Gesamtschau neigt dazu, diese Widersprüche zu übersehen. Erkennt man sie, so zeigt sich, daß der Staat eben doch zwei Seiten hat, die der Herrschaftsfunktion und die der Rechts- und Kulturfunktion. Es kommt darauf an, die Herrschaftsfunktion durch Beseitigung der Klassegegensätze und durch Herbeiführung sozialer Homogenität abzubauen.

18) Siehe „Die Problematik der modernen Staatstheorie“, Berlin, 1950, S. 9.

19) Siehe *Harold J. Laski*: „A Grammar of Politics“, 5. Aufl., 1948, S. I ff., besonders S. XI und X; „Liberty in the Modern State“, 3. Aufl., 1948, S. 13 ff.

20) Hierzu siehe auch: „Karl Kautsky“, in *Zeitschrift für Politik*, Jg. 1, 1954, S. 211—240.

21) *Martin Drath*: „Zur Soziallehre und Rechtslehre vom Staat“, S. 41 ff., 49 ff.

22) „Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht“, in „Faktoren der Machtbildung“. Berlin 1952.

23) a. a. O. S. 126, 135 ff.

24) „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit“, Bad Homburg, 1952; „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in der Sowjetischen Besatzungszone“, Bonn, 1954; „Die Entwicklung der Volksrepräsentation“, Bad Homburg, 1954.

Diese Forderung Hermann Hellers wird besonders nachdrücklich von *Wolfgang Abendroth* aufgenommen und innerhalb der politischen Gegensätze der Bundesrepublik sehr präzise formuliert. Es ist zu begrüßen, daß Abendroth hierbei die Erfahrungen und Lehren *Laskis* in besonders verständnisvoller Weise für die deutsche Staatslehre fruchtbar macht, denn hier sind große Versäumnisse nachzuholen²⁵).

Die Umwandlung der Bundesrepublik von der formalen in eine soziale Demokratie bezeichnet Abendroth als die *Gegenwartsaufgabe* der deutschen Arbeiterbewegung, nicht nur, weil die Bundesrepublik jetzt an einem entscheidenden Wendepunkt angekommen ist, sondern weil sie nur als soziale Demokratie ein Vorbild für eine gesamtdeutsche Demokratie werden kann. In der heutigen restaurativen Gestalt ist sie dieses Vorbild nicht. Sie ist in dieser Gestalt auch nicht die Alternative zum Kommunismus in der Sowjetzone. Das kann nur eine lebendige Massendemokratie sein, die zugleich sozialer Rechtsstaat ist.

Abendroth hat ausgeführt, daß das Grundgesetz den Weg zu einem solchen Rechtsstaat nicht verschließt. Es bedeutet nicht die Fixierung der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung, sondern gibt die Aufgabe, den demokratischen und sozialen Rechtsstaat zu verwirklichen²⁶). Diese Aufgabe ist der Arbeiterbewegung gestellt. Voraussetzung dafür ist, daß deren politisches Bewußtsein geweckt wird. Dies kann nur durch die Anteilnahme der Organisationen der Arbeitnehmer an der Verwaltung des Staates und der Wirtschaft geschehen. Deshalb ist es notwendig, alle Möglichkeiten auszunutzen, die das Mitbestimmungsrecht und das Betriebsverfassungsgesetz bieten, und darüber hinaus durch politische Aktionen das Verantwortungsbewußtsein der Massen zu wecken²⁷). Nur darin liegt eine Sicherung, daß eine Wendung zum autoritären Staat verhindert und der Übergang zur sozialen Demokratie durchgesetzt werden kann.

Hauptträger der Umwandlung der Gesellschaft sind neben den demokratischen Parteien die *Gewerkschaften*. Sie nehmen, wie *Alfred Weber* betont hat, unter den demokratischen Massenorganisationen eine Sonderstellung ein, da sich in ihnen die beruflichen Interessen ihrer Gruppen am weitesten zu einem Allgemeininteresse verdichten, dessen Ziel die demokratische Organisation der Gesellschaft und die Ausschaltung privilegierter Sonderinteressen aus der Leitung der Wirtschaft und des Staates ist. Sie können das wirtschaftliche Interesse ihrer Mitglieder nur sichern, wenn die politische Demokratie erhalten bleibt und zur sozialen Demokratie erweitert wird. „Die demokratische Zielsetzung ist ihnen daher notwendig immanent, solange sie ihr eigenes Wesen nicht preisgeben wollen.“ Sie sind, wie Abendroth erklärt, eine große Schule des Gemeinwesens und als solche auch ein Korrektiv des Parteiensystems und des Parteienstaates, das ihn allein stets in den Bahnen halten kann, auf die ihn das Grundgesetz verpflichtet hat: demokratisch und sozial zu werden²⁸).

Politik und Staatslehre der sozialen Demokratie werden freilich ihr wirkliches Fundament erst gefunden haben, wenn die deutsche Einheit in einem Gesamtdeutschland hergestellt worden ist, in dem sich die vom Kommunismus desillusionierten Arbeitermassen mit denen zusammenfinden, die eine kapitalistische Restauration ablehnen und sie im Geiste der sozialen Demokratie überwunden haben. Die Spaltung Deutschlands fördert auf beiden Seiten nur die Tendenz zur Autokratie. Die beiden Provinzen DDR und Bundesrepublik müssen abgelöst werden durch eine gesamtdeutsche Demokratie, in der sozialistische Planung und freiheitlicher Rechtsstaat zu einer neuen fortschrittlichen Synthese miteinander verbunden werden.

25) So insbes. in „Demokratie als Institution und Aufgabe“, in „Neue Gesellschaft“, 1. Jg., 1954, S. 34 ff.

26) Siehe „Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland“, in Festschrift für Ludwig Bergsträsser, Düsseldorf, 1954, S. 279 ff.

27) Siehe hierzu: Abendroth, „Zur Funktion der Gewerkschaften in der westdeutschen Demokratie“, in Gewerkschaftl. Monatshefte, Heft 11, 1952.

28) Alfred Weber: „Staat und Gewerkschaftliche Aktion“, in Gewerkschaftl. Monatshefte, 1952, S. 480; Abendroth: „Die Gewerkschaften, tWeg demokratischer Integration“, Heidelberg, 1954, S. 94 ff.