

Lebensgefühl und Legitimation

Von Professor Dr. REINER SCHMIDT, Augsburg*

I. Anzeichen einer Legitimitätsgefährdung

Der Staat lebt von der Zustimmung seiner Bürger. Schwindet sie, dann verliert staatliche Herrschaft an Legitimität. Einer der Maßstäbe, an denen diese Zustimmung abgelesen werden kann, ist das Lebensgefühl. Hierauf befragt, liefert die heutige Verfassungswirklichkeit einen zwiespältigen, nachdenklich stimmenden Befund:

Einerseits erlauben hohe Wahlbeteiligungen und ein im wesentlichen stabiles Parteiensystem die Schlußfolgerung, daß ganz überwiegend die Rechtfertigung der staatlichen Ordnung nicht in Zweifel gezogen wird; die tatsächlichen, rechtlichen und ideellen Geltungsgrundlagen des Staates waren zu keiner Zeit so unangefochten wie unter der Herrschaft des Grundgesetzes.

Andererseits mehren sich aber gleichzeitig die Hinweise auf ein neues Lebensgefühl, das zu einer tiefen Verunsicherung in den Grundlagen, möglicherweise sogar zu einer Sinnkrise geführt hat. Sie sind zugleich Ausdruck der Ängste, von denen die Protestbewegung lebt. Kernenergie, Raketenauflistung, Datenmißbrauch, singuläre Fehlentwicklungen im Parteienwesen, Umweltkatastrophen und -skandale stehen – auf ostentative Formeln gebracht¹ – als unübersehbare Zeichen der Zeit an den Wänden. Sie werden als alles überlagernde Gefährdungen empfunden, hinter denen die unbestreitbaren freiheitssichernden Errungenschaften des Rechtsstaates zurücktreten und die nicht zu leugnende Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates Bundesrepublik Deutschland als unwirkliche Theaterkulisse verblaßt. Längst bleibt die Verunsicherung nicht mehr allein auf die Bürger beschränkt: Nach dem Bonner Friedensmarsch dachten die damalige Regierungskoalition und Opposition laut darüber nach, ob die Legitimität „des Systems“ überprüft werden müsse.

Wenn auch bei vielen Äußerungen aus der jüngeren Zeit Panikmache mit im Spiel ist und wenn auch die apokalyptischen Beschwörungen zum Teil als Ausdruck einer aufgeheizten fin-de-siècle-Stimmung gewertet werden können, so zeigen die Abwehrhaltungen in diesem Reizklima doch auch eine Grundstimmung auf: dem Staat wird mißtraut, er und seine Diener bleiben ungeliebt; Abwendung vom Gemeinwesen, Verweigerung und ziviler Ungehorsam werden zur schicklichen Attitüde. Manche Reaktion auf die geplante Volkszählung und die zum Teil völlig überzogene Schadenfreude nach deren vorläufiger Blockierung durch das *Bundesverfassungsgericht*² mögen hierfür als Beleg genügen.

* Josef M. Häußling zum 60. Geburtstag. Für Anregungen und Verbesserungen bin ich meinen Mitarbeitern H. Bauer und H. Müller zu Dank verpflichtet.

¹ Besonders markant etwa: „No future!“, „Du hast keine Chance, darum nutze sie!“, „Laß dich nicht BRDigen!“; zahlreiche weitere Beispiele in: *Jugendwerke der Deutschen Shell* (Hrsg.), Jugend-81, 1981, 448ff.

² Urteil d. 1. Senats v. 13. 4. 1983, EuGRZ 1983, 171.

Ließe sich angesichts dieses uneinheitlichen Bildes nachweisen, daß das in der Bundesrepublik Deutschland vorherrschende Lebensgefühl langsam vom Staat weggeführt, daß es vielleicht sogar von Verdrossenheit, Ablehnung und Feindseligkeit bestimmt wird, so lägen hierin ernste Anzeichen für eine Gefährdung der Legitimität des politischen Systems.

II. Aussagekraft des Lebensgefühls für die Staatslegitimation

1. Ältere und neuere Legitimationslehren

Bis in die jüngste Zeit war die Frage nach der Rechtfertigung der Staatsgewalt in erster Linie Gegenstand der Staatsphilosophie³. Die Antworten verweisen auf ethisch-normative Kategorien und schließen aus der Notwendigkeit des Staatsverbandes für die Verwirklichung besonders wichtiger Ziele auf dessen Legitimität. Rechtfertigungsgründe sind danach vor allem die ordnungs- und friedensstiftende Funktion der staatlichen Gemeinschaft sowie die Gewährleistung persönlicher Entfaltungsfreiheit durch die Bereitstellung einer gerechten Gemeinschaftsordnung⁴.

Die Erkenntnis der Zeitgebundenheit und der daraus folgenden Relativität eines an Staatszwecken und -funktionen orientierten Legitimitätsverständnisses war mitursächlich dafür, daß im 20. Jahrhundert Politologie und Soziologie im Anschluß an *Max Webers* bahnbrechende Pionierarbeit⁵ mit empirisch-analytischen Methoden die Problematik der Staatslegitimation zu erfassen suchten. Sie fragten nicht nach der Billigungswürdigkeit, sondern nach der tatsächlichen Billigung der staatlichen Ordnung⁶. Aus dieser Perspektive ist der Staat gerechtfertigt, wenn er von der Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen getragen wird und die Identifikation der Bürger mit ihrem Staat und seiner verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet ist⁷.

³ Zusammenfassend neuerdings *Th. Würtenberger*, Art. „Legitimität, Legalität“, in: O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 3, 1982, 677ff. m. zahlreichen weit. Nachw.

⁴ Überblick bei *R. Zippelius*, *Allgemeine Staatslehre*, 8. Aufl., 1982, 113ff.; dazu eingehender ferner *Th. Würtenberger*, *Die Legitimität staatlicher Herrschaft*, 1973.

⁵ *M. Weber*, *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft*, in: J. Winckelmann (Hrsg.), *Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik*, 1956, 151ff.

⁶ Vgl. etwa *C. J. Friedrich*, *Die Legitimität der politischen Perspektive*, PVS 1960, 119ff.; *ders.*, *Politik als Prozeß der Gemeinschaftsbildung*, 1970, 99; *G. Hartfiel*, *K.-H. Hillmann*, *Wörterbuch der Soziologie*, 3. Aufl., 1982, Art. „Legitimität“; *M. Kaase*, *Legitimitätskrise in westlichen demokratischen Industriegesellschaften: Mythos oder Realität?*, in: H. Klages, P. Kmiecik (Hrsg.), *Wertewandel und gesellschaftlicher Wandel*, 1979, 328ff.; *P. Graf Kielmansegg*, *Legitimität als analytische Kategorie*, PVS 1971, 367ff.

⁷ *S. M. Lipset*, *Soziologie der Demokratie*, 1962, 70; *W. Kaltefleiter*, *Probleme der demokratischen Legitimation von Herrschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 47/75, 29ff., 30. Das die tatsächliche Billigung in den Vordergrund rückende Legitimationsverständnis stößt vor allem deshalb auf Bedenken, weil es normative Maßstäbe zurückdrängt und folglich auch Unrechtsregimen Legi-

2. Legitimation durch Konsens

Das von Politologie und Soziologie geprägte Legitimationsverständnis wurde auch für die moderne Staatslehre richtungsweisend. Heute wird nämlich zunehmend eingeräumt, daß in der Demokratie staatliche Herrschaft vornehmlich durch individuelle Richtigkeitsüberzeugungen legitimierbar ist⁸, der Staat also durch faktische Zustimmung und den Konsens der Bürger gerechtfertigt wird⁹. Eine konkrete Staatsordnung ist demnach dann legitimiert, wenn sie „mit den überwiegend anerkannten Rechtsvorstellungen der Kulturgemeinschaft übereinstimmt, welcher der Staat nach seiner Geschichte und dem Willen seines Volkes angehört“¹⁰. Über den Konsens erhält das moderne Legitimationsverständnis die scheinbar verlorengegangene ethisch-normative Dimension zurück, denn Konsens ist nur möglich auf einem Minimum ethischer, politischer und kultureller Wertgemeinschaften¹¹. Der an den ethischen Grundlagen und der politischen Kultur demokratischer Verfassungsstaaten westlicher Prägung ausgerichtete Legitimitätsglaube des Volkes vermag deshalb Bestand und Kontinuität der staatlichen Ordnung nicht nur dauerhaft zu sichern und zu festigen, sondern auch sittlich zu rechtfertigen¹².

Bedarf der Staat zu seiner Rechtfertigung der konsensualen Zustimmung der Bürger, dann ist er nicht zuletzt um seiner inneren Stabilität willen gezwungen, seine Herrschaft durch öffentliche Anerkennung abzusichern¹³. Als entscheidende Faktoren für die hiernach erforderliche Akzeptanz staatlicher Herrschaft betrachtete *Max Weber* die Führerpersönlichkeit sowie den Glauben an die traditionelle Ordnung oder an die Notwendigkeit der Herrschaft des Rechts¹⁴. In kritischer Fortbildung dieser Ansätze wurden in neuerer Zeit weitere Faktoren offengelegt, welche die Anerkennung des Staates fördern: die Macht des persönlichen Ansehens (Autorität der Führungsschichten), die Erledigung der sich ständig wandelnden, vom Staat zu erfüllenden Aufgaben und eine staatliche Struktur, die sich durch Machtbegrenzung und konsenssichernde und -anregende Verfahren auszeichnet, wozu die Errungenschaften des Verfassungsstaates wie etwa demokratische Willensbildung oder Begrenzung der Staatsgewalt durch Grundrechtsbindung und Gewaltenteilung gezählt werden¹⁵. Außerdem werden insbesondere auch der Ordnungswert und die daraus resultierende Orientierungssicherheit eines sozialen Systems als legitimationsfördernde Faktoren genannt¹⁶.

Systemtheoretische Ansätze der Soziologie, welche auf die Funktionstüchtigkeit abstellen und Legitimität als Ergebnis eines Prozesses begreifen, in dem diese durch Beachtung der normativen und sozialen Verfahrensregeln permanent selbst

timitätscharakter verleihen kann, soweit sie von der Bevölkerung getragen werden; vgl. dazu *W. Hennis*, Legitimität, PVS-Sonderheft 7/1976, 9ff., 12; *U. Matz*, Zur Legitimität der westlichen Demokratie, in: P. Graf Kielmansegg, U. Matz (Hrsg.), Zur Rechtfertigung politischer Herrschaft, 1978, 27ff., 33ff.

⁸ Vgl. etwa *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., 1982, 15; *M. Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 1975, 37; *R. Zippelius*, aaO (o. Fußn. 4), 109ff.; dagegen eher kritisch *H. Hofmann*, Legitimität und Rechtsgeltung, 1977, 64ff.

⁹ *K. Hesse*, aaO (o. Fußn. 8), 10; *J. Isensee*, Verfassungsgarantie ethischer Grundwerte und gesellschaftlicher Konsens, NJW 1977, 545ff.; *U. Scheuner*, Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem, in: G. Jacobs (Hrsg.), Rechtsgeltung und Konsens, 1976, 33ff., insb. 55ff.; *H. Vorländer*, Verfassung und Konsens, 1981, 29ff.

¹⁰ *H. Quaritsch*, Legalität, Legitimität, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl., 1975, Sp. 1462f.

¹¹ Vgl. *J. Isensee*, Referat, in: Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie, ein Cappenberges Gespräch, 1979, 15ff., 34; *ders.*, aaO (o. Fußn. 9), 546; *U. Matz*, aaO (o. Fußn. 7), 34f.

¹² Eingehender zum Zusammenhang von faktischer Zustimmung und ethischer Rechtfertigung vgl. *R. Zippelius*, aaO (o. Fußn. 4), 109ff.

¹³ *Th. Würtenberger*, aaO (o. Fußn. 3), 678.

¹⁴ *M. Weber*, aaO (o. Fußn. 5), 151ff.

¹⁵ *W. Hennis*, aaO (o. Fußn. 7), 24ff.

¹⁶ *H. Popitz*, Prozesse der Machtbildung, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Bd. 362/63, 1968, 36, 38ff.

erarbeitet wird¹⁷, kommen am Bewußtsein des einzelnen letztlich ebenfalls nicht vorbei. Theoretisch mag zwar den Lehren, die nicht mehr auf den persönlichen Glauben an die Richtigkeit staatlicher Entscheidungen abstellen, sondern auf formale Bedingungen, sei es auf die Möglichkeit kritischer Erörterung staatlichen Handelns in einem Prozeß herrschaftsfreier Kommunikation¹⁸, sei es auf die Erzeugung eines sozialen Klimas, „das die Anerkennung verbindlicher Entscheidungen als Selbstverständlichkeit institutionalisiert“¹⁹, eine gewisse Plausibilität zukommen²⁰; tatsächlich lassen sie aber die Frage offen, welche Faktoren ausschlaggebend dafür sind, daß sich ein Grundkonsens im Hinblick auf die prozedural erzeugte Legitimität herausbildet²¹.

Oder anders: Ob Tradition, Charisma des Herrschers, Legalität gesetzter Ordnung, Struktur, Verfahren, Diskursmöglichkeit oder Autorität – die Legitimität kann durch vielerlei Faktoren gefördert oder auch gefährdet werden, am Ende kommt es aber doch auf die sozialpsychologische Fügsamkeitsmotivation gegenüber staatlichen Herrschaftsansprüchen an, die als außerrechtliche Bedingung tatsächlicher Rechtsgeltung²² von ausschlaggebender Bedeutung ist. Die Verfassung des freiheitlich-demokratischen und sozialen Rechtsstaats, in der dessen Legitimationsgrundlagen normativ verdichtet sind, muß daher auch von einem Legitimation erzeugenden und immer aufs neue zu aktualisierenden Verfassungskonsens getragen sein, einem Konsens, der sich auf die Tradition des demokratischen Verfassungsstaates gründet und in dessen Rahmen sich die Legitimität der konkreten Politik zu entfalten hat²³.

3. Lebensgefühl als Konsensindikator

In der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland hat sich der Konsens der Bürger vornehmlich im Grundgesetz niedergeschlagen; die gemeinsamen Wertüberzeugungen sowie die Übereinstimmung in den tragenden Grundsätzen und Strukturprinzipien der politisch-sozialen Ordnung grundieren als „objektive Wertordnung“ die Verfassung²⁴. Gleichwohl dürfen die im Grundgesetz in Form geronnenen Vorstellungen des Verfassungsgebers über die Staatslegitimation nicht darüber hinwegtäuschen, daß die grundgesetzliche Vorablegitimation des Staates in gewissem Umfang vom Fortbestand des die Verfassung legitimierenden Grundkonsenses abhängig ist²⁵. Langfristige Verschiebungen in den Grundanschauungen der Staatsbürger können bei entsprechender Intensität auf den Konsens durchschlagen und einen aus traditioneller Sicht gerechtfertigten und anerkannten Staat erschüttern²⁶.

¹⁷ Vgl. dazu *J. Habermas*, Legitimationsprobleme im modernen Staat, PVS-Sonderheft 7/1976, 39ff.; *W. Hennis*, aaO (o. Fußn. 7), 22; *N. Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 2. Aufl., 1975, 27ff.; *C. Offe*, Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation, in: R. Ebbighausen (Hrsg.), Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, 1976, 80ff., 88f.

¹⁸ *J. Habermas*, *N. Luhmann*, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?, 1971, 259; *J. Habermas*, aaO (o. Fußn. 17), 46.

¹⁹ *N. Luhmann*, aaO (o. Fußn. 17), 30.

²⁰ *Th. Würtenberger*, aaO (o. Fußn. 3), 736f., der auf vergebliche Versuche verweist, den Legitimitätsbegriff allgemeingültig anhand „letzter Gründe“ zu bestimmen.

²¹ *R. Zippelius*, Legitimation durch Verfahren?, in: Festschrift für Karl Larenz, 1973, 293ff., insb. 297ff.

²² *J. Isensee*, aaO (o. Fußn. 11), 34.

²³ *Th. Würtenberger*, aaO (o. Fußn. 3), 738f.

²⁴ Vgl. *BVerfGE* 7, 198ff., 205 = JZ 1958, 119 (dazu *Wolff* S. 202); ferner: *J. Isensee*, aaO (o. Fußn. 9), 546f.; *U. Scheuner*, aaO (o. Fußn. 9), 62; *H. Vorländer*, aaO (o. Fußn. 9), 31.

²⁵ Vgl. *P. Badura*, Verfassung und Verfassungsgesetz, in: Festschrift für U. Scheuner, 1973, 35; *H. Vorländer*, aaO (o. Fußn. 9), 30f.

²⁶ Vgl. zur Problematik „Verfassung und Zeit“ neuerdings das Sondervotum *W. Zeidler* zur Entscheidung des *BVerfG* über die vorzeitige Bundestagsauflösung, JZ 1983, 250f. m. weit. Nachw.

Kann sich der staatsbürgerliche Konsens von traditionellen Wertgemeinschaften und Richtigkeitsüberzeugungen entfernen, dann muß staatliche Herrschaftsausübung von einer steten Überprüfung durch empirisch-analytische Konsensermittlung begleitet werden. Isoliert betrachtet ist allerdings der „Konsens“, verstanden als „Gemeinschaft der Gesinnung“²⁷, eine zu komplexe „existentielle Größe“, um direkt erfassbar zu sein²⁸. Wirklichkeitsorientierte Konsensermittlung ist vielmehr nur möglich über die in der Bevölkerung vorherrschenden ideellen Strömungen und über die Geisteshaltungen gegenüber der vom Grundgesetz vorgegebenen Ordnung und der von der Verfassung vorausgesetzten Staatslegitimation. Unter den verschiedenen Faktoren, die hierbei berücksichtigt und untersucht werden müssen, nimmt das Lebensgefühl der Staatsbürger eine herausragende Stellung ein. Das Lebensgefühl bietet nämlich die Möglichkeit, mit Hilfe der Demoskopie und anhand von gesellschaftlichen, kulturellen und stilistischen Phänomenen frühzeitig Veränderungen und Schwankungen des Grundkonsenses zu erkennen; es ist damit zugleich ein Frühindikator für Legitimitätsgefährdungen und -krisen.

III. Das Lebensgefühl in der heutigen Verfassungswirklichkeit

Vor diesem Hintergrund müssen die bereits eingangs holzschnittartig angedeuteten Tendenzen tiefer ausgelotet werden, um die von ihnen ausgehenden aktuellen und potentiellen Legitimitätsgefährdungen ermessen zu können. Hierfür bieten sich vor allem drei Phänomene an, welche die heutige Verfassungswirklichkeit beherrschen und die auf tiefgreifende Veränderungen des Lebensgefühls hinweisen:

1. Lebensgefühl zwischen Verweigerung und unreflektierter Anpassung – die Jugendlichen

Nicht ohne Grund liegt das umfangreichste Material über das Lebensgefühl der Bürger heute zu einem besonders stör anfälligen Bevölkerungskreis, nämlich dem der Jugendlichen vor; Lebenseinstellung und Verhalten der Jugendlichen waren Gegenstand zahlreicher Studien, empirischer Erhebungen²⁹ und zuletzt sogar einer Enquete-Kommission³⁰. Zusammen mit den kaum noch überschaubaren literarischen und journalistischen Deutungsversuchen sowie den Verlautbarungen wissenschaftlicher Gesellschaften und Tagungen vermitteln sie ein Bild von der Bewußtseinslage junger Menschen, das so uneinheitlich ist wie die Umfrageergebnisse.

Da scheint einmal jeder Anlaß zur Beunruhigung ausgeschlossen, wenn in den Jahren 1979/1980 91 % der 14 bis 17jährigen und 86 % der 18 bis 21jährigen erklären, sie seien mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland im großen und ganzen zufrieden³¹ oder wenn vier von fünf Befragten ihr Einverständnis mit der Marktwirtschaft bekunden und sich der Anteil derjenigen, die dieser Wirtschaftsordnung zustimmen, in den Jahren 1973 bis 1979 sogar noch

erhöht hat³². Relativ kurze Zeit später werden aber Daten über die Skepsis der Jugend gegenüber dem Staat vorgelegt, die als „grauenhaft, schrecklich und bedrückend“ gewertet werden³³. Geht man von der Feststellung der Enquete-Kommission „Jugendprotest im demokratischen Staat“ aus, wonach die Jugendlichen nach wie vor die pluralistische Demokratie bejahen und auch leistungsbereit sind, aber tatsächliche negative Auswirkungen des politischen und wirtschaftlichen Systems ablehnen³⁴, dann sind die unterschiedlichen Ergebnisse möglicherweise auf die Ausrichtung der Fragestellung zurückzuführen. Nach der Enquete-Kommission scheinen die Jugendlichen die staatliche und gesellschaftliche Ordnung als solche jedenfalls weitgehend zu akzeptieren.

Die auf den ersten Blick erfreuliche Bereitschaft der Jugendlichen, die staatliche und gesellschaftliche Ordnung engagiert mitzugestalten und gegebenenfalls zu verteidigen, wird aber durch die dieser Haltung zugrunde liegenden Motive erheblich relativiert. Die Einstellung der Jugendlichen scheint nicht zuletzt von der Überzeugung getragen zu werden, daß sie von den bestehenden politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen am wenigsten für das Gemeinwesen in Pflicht genommen werden; denn Hauptmotiv allen jugendlichen Handelns ist die möglichst uneingeschränkte persönliche Entfaltungsfreiheit. Fast 100 % der Jugendlichen stellen in ihrer Werteskala „persönliche Freiheit“ und „gute Freunde“ an die Spitze. Hohe Werte erreichen dann noch die Wünsche nach einem „angenehmen“ bzw. „gesichertem Leben“, nach „beruflichem Erfolg“, nach der Verwirklichung von „persönlichen Idealen“ und „privatem Lebensglück“³⁵. Dem entspricht ein geringes Interesse am Gemeinwesen und an der Politik; 85 % der befragten Jugendlichen sind nur „etwas“, „kaum“ oder „überhaupt nicht“ an Politik interessiert³⁶.

In der Analyse dieser Zahlen ist man sich jedenfalls insoweit einig: Die verbreitete und in den letzten Jahren gewachsene Gleichgültigkeit gegenüber der Politik, die Distanz zu den Parteien, zum Gemeinwesen und seinen Institutionen³⁷ ist nur teilweise Ausdruck einer politischen Entfremdung, die sich in Resignation oder aktiver Ablehnung niederschlägt. Vielmehr deutet die politische Apathie vor allem auf ein ausgeprägtes privatistisch-individualistisches Lebensgefühl hin³⁸ – die politischen Rechte bleiben weitgehend ungenutzt. Demokratie bedeutet für die Jugendlichen nicht in erster Linie politische Mitbestimmung und -verantwortung, sondern die Wahrnehmung individueller Grund- und Freiheitsrechte. Dies nicht zuletzt dadurch, daß sie sich von der vermeintlichen Bevormundung durch die Erwachsenen in eine jugendliche Gegenkultur zurückziehen. Hier bestärkt man sich in Pessimismus und in einer, wechselseitig von drohender Arbeitslosigkeit, Umweltzerstörung, Wettrüsten, Bürokratisierung aller Lebensbereiche genährten Zukunftsangst³⁹, beklagt die Un-

²⁷ Vgl. E. Benda, *Konsens, Meinungsforschung und Verfassung*, DÖV 1982, 877ff.

²⁸ J. Isensee, aaO (o. Fußn. 11), 34.

²⁹ Neben der bereits erwähnten Shell-Studie Jugend-81 (o. Fußn. 1) vgl. u. a. *Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut der Konrad Adenauer Stiftung* (Hrsg.), *Jugendstudie 1979*, zit. nach St. Hausen, H.-J. Veen, *Auf der Suche nach dem privaten Glück*, Die Zeit v. 5. 9. 1980, 16; *Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit* (Hrsg.), *Jugend in der Bundesrepublik heute – Aufbruch oder Verweigerung*, 1981; *Eidgenössische Kommission für Jugendfragen* (Hrsg.), *Thesen zu den Jugendunruhen 1980*; *Institut für angewandte Sozialwissenschaft*, *Zur Situation der Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen*, 1982.

³⁰ Enquete-Kommission „Jugendprotest im demokratischen Staat“: Abschlussbericht vom 17. 1. 1983, BTDrucks. 9/2390.

³¹ *Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut*, aaO (o. Fußn. 29).

³² *Jugendwerk der Deutschen Shell* (Hrsg.), *Die Einstellung der jungen Generation zur Arbeitswelt und Wirtschaftsordnung 1979*, 4. Aufl., 1981, 69 u. Tabelle Nr. 25.

³³ Minister Farthmann, zitiert nach FAZ v. 12. 5. 1982, 5, bei der Vorlage der Infas-Studie zur Situation der Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen (o. Fußn. 29). Nach einem Bericht der Süddeutschen Zeitung v. 26. 2. 1983 sollen nur 48 % der Bundesbürger zwischen 15 und 30 Jahren mit dem politischen System einverstanden sein.

³⁴ *Enquete-Kommission*, aaO (o. Fußn. 30), 17, 19.

³⁵ *Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut*, aaO (o. Fußn. 29): *Jugendwerk der Deutschen Shell*, aaO (o. Fußn. 32), 47f.

³⁶ Die im Ergebnis stark abweichende Infas-Studie, aaO (o. Fußn. 29), nach der nur 25 % der Jugendlichen weniger oder kein Politikinteresse bekundeten, scheint ein Sonderfall zu sein, den die Studie selbst mit der konkreten Befragungssituation erklärt, 21.

³⁷ Vgl. z. B. die Informationen des Emnid-Instituts Bielefeld, 1982/Nr. 3.

³⁸ St. Hausen, H.-J. Veen, *Auf der Suche nach dem privaten Glück*, Die Zeit v. 5. 9. 1980, 16.

³⁹ Nach der Shell-Studie, aaO (o. Fußn. 1), 381, beurteilen 58 % der Jugendlichen die Zukunft „eher düster“, je 95 % rechnen nicht mit Abschaffung der Kriege oder dem Aufbau einer sorgenfreien Gesellschaft, 76 % erwarten, daß die Umwelt von Technik und Chemie zerstört wird.

durchschaubarkeit politischer Entscheidungsprozesse und versucht in einer „Gesellschaft der Altersgleichen“⁴⁰ das Defizit subjektiv empfundener mangelnder Zuwendung und persönlicher Geborgenheit auszugleichen⁴¹ bzw. die Flucht in Traumwelten anzutreten. Weil das Ziel „menschlich (zu) leben“ in den überlieferten Lebensformen so schwierig erreichbar scheint, versucht man den Einstieg in die Welt der Erwachsenen so lange wie möglich hinauszuschieben. Dieses Vermeidungsverhalten hat nach einem neueren psychoanalytischen Ansatz seinen Grund in einer narzißhaften Persönlichkeitsstruktur⁴².

Dies wird unter anderem auch durch die Shell-Studie „Jugend 1981“ bestätigt, mit der der Versuch unternommen wurde, das Selbst- und Feindbild der jungen Generation anhand ihrer eigenen Parolen zu ermitteln. Das Lebensgefühl ist danach von einer politisch-gesellschaftlichen Grundstimmung geprägt, die „anarchistisch, hedonistisch orientiert und voller Pessimismus die Frage nach dem Sinn des Ganzen stellt“⁴³. So erhielten die höchsten Bewertungen im Durchschnitt jene Gedanken und Sprüche, in denen die Sehnsucht nach Geborgenheit und privatem Glück zum Ausdruck kam. Nicht zu überhören ist auch ein gewisses Selbstmitleid, das beispielhaft an dem von breiter Zustimmung getragenen Seufzer „Warum läßt man uns denn nicht einfach glücklich sein?“⁴⁴ abgelesen werden kann.

Solange der Rückzug in die Gesellschaft Gleichaltriger möglich ist, weil die Gemeinschaft den Wohlstand vermittelt, der diese Lebensart gestattet, hält sich der Protest in Grenzen. Doch das ist kein Anlaß zur Zufriedenheit, denn nicht der kleine Teil der Jugend, der aus der Gesellschaft aussteigt, vermag ihr gefährlich zu werden – Sorge bereitet der viel größere Teil, der quasi pro forma in der Gesellschaft verbleibt⁴⁵, aber ähnlich empfindet und keinen Sinn im Engagement für die Gemeinschaft mehr sieht⁴⁶. So gesehen sind die erwähnten Symptome nur auf den ersten Blick widersprüchlich. Im Grunde genommen verdeutlichen sie nur die zwischen Protest und Anpassung angesiedelten Strategien, mit denen Jugendliche sich Freiräume zu schaffen und zu sichern suchen, weil ihnen nur so ein nach ihren Maßstäben sinnvolles Leben möglich scheint.

Die Leiden so gut wie aller Jugendlichen an der Kälte des Staatsapparates und der Undurchschaubarkeit der politischen

Dem entspricht, daß Ende 1982 nur 38 % repräsentativ befragter junger Leute im Alter zwischen 16 und 29 Jahren bekundeten, sie gingen mit Hoffnung ins neue Jahr (Allensbacher Berichte 1982/31).

⁴⁰ *Jugendwerk der Deutschen Shell*, aaO (o. Fußn. 1), 422 ff.

⁴¹ *Enquete-Kommission*, aaO (o. Fußn. 30), 14, 19. Das Bedürfnis nach Zuwendung spiegelt sich in der Antwort auf die Frage nach dem Sinn des Lebens, den beinahe 50 % der Jugendlichen darin sehen, „daß andere mich mögen, daß ich bei anderen beliebt bin“ (Allensbacher Berichte 1981/13, S. 3).

⁴² Auf deren Ursachen kann nur hingewiesen werden. Nach dem genannten Ansatz sind sie in einer Veränderung des Eltern-Kind-Verhältnisses zu suchen. Die narzistische Störung wird im Ergebnis zurückgeführt auf ein Hinausdrängen des Vaters aus dem Erziehungsbereich, mit der Folge, daß das Kind bei gleichzeitigem Verlust der Identifikationsmöglichkeit mit dem Vater eine übermäßig enge, symbiotische Beziehung mit der Mutter eingehe. Die dabei auftretenden psychischen Mechanismen führten zu einem Vermeidungsverhalten, das sich im Ausweichen vor der Realität äußere. Vgl. zum Ganzen: *Tb. Ziehe*, Die gegenwärtige Motivationskrise Jugendlicher, in: Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.), *Politische Apathie*, 1976, 57 ff.

⁴³ *Jugendwerk der Deutschen Shell*, aaO (o. Fußn. 1), 464: Anhand der Bewertungsskala von 1 (überhaupt nicht gut) bis 4 (sehr gut) erhielten z. B. die Parolen „wer sich nicht wehrt – lebt verkehrt“ oder „legal – illegal – scheißegal“ Durchschnittsbewertungen von 3,0 bis 2,5 Punkten, konnte mit der schon klassischen Aufforderung „make love – not war“ nur noch der Ruf „Leben – jetzt!“ (beide 3,1) mithalten und kam das Gefühl der Sinnlosigkeit darin zum Ausdruck, daß Sätze wie „Du hast keine Chance – darum nutze sie“ (2,7) eher mit „gut“ bewertet wurden.

⁴⁴ O. Fußn. 43.

⁴⁵ Vgl. das Pamphlet zweier Schüler „Unerträgliches Goethe-Winseln“, *Der Spiegel*, Nr. 19, 1982, 88 ff., das Taktiken beschreibt, mit denen der als sinnlos empfundene Schulalltag unterlaufen werden kann, ohne daß die Schüler negativ auffallen.

⁴⁶ *Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit*, aaO (o. Fußn. 29), 49 f.

Prozesse müssen als Alarmsignal gewertet werden. Eine Jugend auf der Flucht aus der Bindungslosigkeit des Abstraktums „Staat“ in die Nestwärme kleiner überschaubarer Gruppen, Sekten, Kommunen und Therapiekreise ist zwar nicht staatsgefährdend im sicherheitsrechtlichen Sinn, sie kann aber den Staat durch ihre innere Emigration in Gefahr bringen, weil das Fehlen einer engeren, mit Engagement verbundenen Beziehung zum Gemeinwesen, zu seiner Ordnung und zu seinem Ethos befürchten läßt, daß sich auf lange Sicht die relativ wenigen klar ausgewiesenen und aktiven Systemgegner mit ihren Vorstellungen eines Tages gegen die privatisierende Mehrheit durchsetzen können.

Der Verlust früherer Autoritätspositionen, mitverschuldet von den Erwachsenen, die sich opportunistisch den Moden des jugendbewegten Zeitgeistes anpaßten, hinterläßt ein Terrain, das schnell von den Feinden des Staates besetzt werden könnte. Das ist insbesondere auch deshalb nicht auszuschließen, weil die Jugendlichen in ihrer übergroßen Mehrzahl das Vertrauen in die klassischen optimistischen Entwicklungsgrundsätze, seien sie im Ansatz sozialistisch, liberal oder kapitalistisch, verloren haben⁴⁷ und so stärker als Generationen vor ihnen der Gefahr des Manipuliertwerdens ausgesetzt sind⁴⁸. Wegen des breiten Vertrauensverlustes, den Politiker und Parteien hinnehmen müssen⁴⁹, rücken zudem die nach „dem moralisch-idealistischen Politikverständnis der Jugendlichen“ wenigen Glaubwürdigen in die Position der öffentlichen Väter ein, mit der Konsequenz bedenklicher Personalisierungen⁵⁰.

2. Lebensgefühl einer Umbruchsituation – der Wertewandel

Resignation, Verzweiflung, Flucht, Aussteigertum, politische Apathie und partielle Aufsässigkeit sind Erscheinungen, die in unterschiedlicher Akzentuierung Jugendlichen schon immer – die Klagen reichen von Sokrates über Augustinus bis in die Moderne – zur Last gelegt wurden. Als Begleiterscheinung jugendlicher Sozialisationsphasen dürfen sie nicht überbewertet werden, zumal der Jugend bei ihrer Orientierung in der Erwachsenenwelt, bei der Suche nach dem eigenen Standort im Leben bis zu einem gewissen Grad temporäre Instabilitäten der Geisteshaltung zugestanden werden müssen. Trotzdem ist sich die vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission einig, daß der Jugendprotest nicht zum klassischen Generationskonflikt heruntergespielt werden darf, daß er vielmehr als Reaktion auf ungelöste gesellschaftliche Probleme zu verstehen ist, und zwar vor allem im Zusammenhang mit einer Veränderung des Wertbewußtseins, das heute mehr oder weniger *alle* Generationen erfaßt hat⁵¹.

Das gilt zu allererst für den Rückzug ins Private, eine Erkenntnis, die nicht dadurch entkräftet wird, daß der Bevölkerungsanteil der angibt, sich für Politik zu interessieren, seit den frühen 50er Jahren kontinuierlich von 27 % auf 49 % im Jahr 1980 angewachsen ist⁵². Das gestiegene politische Interesse entpuppt sich nämlich bei näherem Hinsehen nur als ganz lockere Form demokratischer Aufmerksamkeit und sozialer Teilnahme, der für das Verhältnis zwischen Bürger und Staat keine große Aussagekraft zukommt⁵³.

Die Flucht in die Innerlichkeit als „Abwendung von der Außenwelt und den Umwelteinflüssen zu den inneren Erfah-

⁴⁷ *Jugendwerk der Deutschen Shell*, aaO (o. Fußn. 1), 390 f.

⁴⁸ *H. Riehl-Heise*, *Diese jungen Fremden*, *Süddeutsche Zeitung* v. 28./29. 11. 1981, 9; vgl. a. *Eidgenössische Kommission für Jugendfragen*, aaO (o. Fußn. 29), 7.

⁴⁹ O. Fußn. 37.

⁵⁰ Vgl. *H. Albertz*, *Evangelische Kommentare*, 1981, 457 ff., 459.

⁵¹ *Enquete-Kommission*, aaO (o. Fußn. 30), 13 f.

⁵² *Institut für Demoskopie Allensbach*, *Eine Generation später*, 1981, 76.

⁵³ O. Fußn. 52.

rungen und Reichtümern der Seele, der Besinnung und inneren Sammlung⁵⁴, muß die Staatsgrundlagen nicht gefährden; bekanntlich lassen ja gerade die Grundrechte dem Bürger auch die Freiheit, sich in seine Privatsphäre zurückzuziehen und sich einer totalen Einbindung in den öffentlichen Prozeß zu versagen, ohne daß dies den Vorwurf einer egoistisch-privatistischen Haltung rechtfertigen würde⁵⁵. Zum Staatsproblem wird die Passivität der Bürger allerdings dann, wenn sie als allgemeines Phänomen um sich greift und keine Bereitschaft mehr besteht, das von einer demokratischen Verfassung für das Gedeihen des Gemeinwesens vorausgesetzte Engagement zu erbringen. Insoweit läßt sich die politische Relevanz der neuen Innerlichkeit freilich noch nicht abschließend beurteilen. In ihr könnte zugleich eine Rückbesinnung auf vielfach verlorengewandene geglaubte Tugenden liegen, wie etwa Aufrichtigkeit, menschliche Zuwendung, Friedfertigkeit, Naturverbundenheit, Individualität, Abkehr von der Überbewertung des persönlichen und materiellen Erfolges⁵⁶.

Auf ein Phänomen macht die neue Innerlichkeit aber unmißverständlich aufmerksam, nämlich auf eine tiefergehende Verunsicherung⁵⁷ über die gemeinsamen Wertgrundlagen, wie sie für Umbruchsituationen charakteristisch ist:

Als vorläufiger Abschluß einer „stillen Revolution“ haben heute traditionelle Werte an Gewicht verloren; das ursprünglich dominante klassische bürgerliche Wertesystem wurde abgebaut⁵⁸. Den bürgerlichen Tugenden – Ethos von Leistung und Arbeit, Bejahung des Wettbewerbs, Überzeugung, daß Anstrengung sich lohnt, Respekt vor Besitz, Risikobereitschaft und Befriedigungsaufschub – ist der Rang abgelaufen worden durch bislang weniger betonte, uneinheitliche und noch wenig faßbare Orientierungsmuster⁵⁹, die gekennzeichnet sind durch emotionale Einstellungen und Eigenschaften, wie Gruppenleben, sexuelle Freiheit, Lustprinzip, Naturkult und antitechnologisches Ressentiment. Eine Gefühlskultur hat den Glauben an den Fortschritt abgelöst⁶⁰.

Die gefühlsmäßigen Verhaltensweisen, die zwischenzeitlich in das allgemeine Bewußtsein übergegangen sind, sind bezeichnend für ein neues Lebensgefühl, mit dem aber auf die Dauer kein Staat zu machen ist; schon allein deshalb nicht, weil die privatistische Tendenz den aufopferungsvollen Einsatz für das Allgemeine als unzumutbar erscheinen läßt, ohne daß jedoch gleichzeitig die Belastbarkeit im privaten Bereich zugenommen hätte⁶¹. „Nehmen ohne zu Geben“ heißt der Grundsatz dieser „Steinbruchmentalität“⁶².

⁵⁴ G. v. Wilpert, Sachwörterbuch der Literatur, 6. Aufl., 1979, 371.

⁵⁵ Vgl. dazu D. Merten, Handlungsgrundrechte als Verhaltensgarantien – zugleich ein Beitrag zur Funktion der Grundrechte –, VerwArch 1982, 103 ff., 118 f.; J. Iensee, Grundrechte und Demokratie, Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, Der Staat 20 (1981), 161 ff., 172 f.

⁵⁶ So z. B. H. Heigert, Begrenzung der Ängste, Süddeutsche Zeitung v. 17./18. 11. 1981, 4; R. Löwenthal, Das Doppelgesicht des Wertwandels, Evangelische Kommentare 1982, 658 ff., 660.

⁵⁷ Vgl. etwa folgende Titel politologischer Arbeiten: M. Greiffenhagen, Ein schwieriges Vaterland, 1981; D. Lattmann, Die ungeliebte Republik, 1981; K. Sontheimer, Die entmutigte Republik, 1979.

⁵⁸ S. dazu vor allem: R. Inglehart, The silent revolution. Changing values and political styles among western publics, 1977; P. Kmieciak, Wertstrukturen und Wertwandel in der Bundesrepublik Deutschland, 1976; H. Klages, P. Kmieciak (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, 1979; E. Noelle-Neumann, Die stille Revolution, Wandlungen im Bewußtsein der deutschen Bevölkerung, in: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1976–1977, 1977, VIII ff.

⁵⁹ P. Kmieciak, aaO (o. Fußn. 58), 462.

⁶⁰ Von 1967 bis 1982 hat sich der Bevölkerungsanteil, der an den Fortschritt zu glauben erklärt, halbiert (E. Noelle-Neumann, Eine demoskopische Deutschstunde, 1983, 15).

⁶¹ Eine Folgerung, die sich ergibt, wenn man aus dem langfristig feststellbaren Absinken der Freude an der Berufsarbeit (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach, aaO [o. Fußn. 52]) und dem Zukunftspessimismus auf ein Nachlassen der Lebensfreude schließt (vgl. E. Noelle-Neumann, aaO [o. Fußn. 60], 130 ff.; diess., Freude, Freiheitsgefühl und Produktivität, FAZ v. 14. 5. 1983, 13).

⁶² Enquete-Kommission, aaO (o. Fußn. 30), 19; F. W. Scharpf, Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, 1977, 105 ff., führt das Auseinanderfallen von Anspruchsniveau und Leistungsbereitschaft darauf zurück, daß mit der

Noch aber hat sich keine neue Werthierarchie durchgesetzt. Der dynamische Umwandlungsprozeß der Wertstruktur ist vielmehr noch im Gange⁶³, ja er stagnierte zwischenzeitlich sogar⁶⁴. Das Ergebnis ist eine konfliktreiche Ranggleichheit widerstreitender Ziele. Eine nachindustrielle Gesellschaft, deren Grundbedürfnisse gestillt sind, wendet sich ab von bisherigen materiellen Prioritäten, weg von Wirtschaftswachstum, Ruhe und Sicherheit und favorisiert postmaterielle Werthaltungen, wie Umweltverschönerung, Partizipation, persönliche Unabhängigkeit und menschlichere Arbeitsbedingungen⁶⁵ – ohne gleichzeitige Bereitschaft zum Verzicht auf materielle Errungenschaften. Da läßt sich gegenüber früher eine höhere Zufriedenheit mit Beruf und Arbeitsplatz feststellen – und doch hat die Freude an der Berufsarbeit deutlich nachgelassen, sind demzufolge Pünktlichkeit, Fleiß und Pflichtgefühl geringer geworden⁶⁶.

Insgesamt die typische Umbruchstimmung einer Gesellschaft am Scheideweg: Die Arbeitsgesellschaft entschwindet⁶⁷, arbeitsbezogene Erfahrungen und Tugenden verlieren ihren Organisationswert, ohne daß sich belastbare postmaterielle Ausweitungstugenden und Erfahrungstatbestände schon herausgebildet hätten. Zu den Ambivalenzen dieser Phase gehören das Streben nach Sicherung des privaten Wohlstandes und die Ausdehnung des Freizeitbereiches ebenso wie der Hang ins Private, Kleinbürgerliche und übersteigerte Erwartungshaltungen gegenüber dem Staat.

Die letzten Konsequenzen des Wertwandels – zivilisationszerstörende Gefahr oder Wiederbelebung alter Tugenden – lassen sich also noch nicht absehen. Er birgt Ansätze zu beidem. Angesichts der sich aufstauenden Probleme und der veränderten Umweltbedingungen wird es darauf ankommen, die klassischen Werte unter Bewahrung ihres Grundinhaltes kontinuierlich und schöpferisch so weiter zu entwickeln, daß sie eine überzeugende, glaubhafte und verantwortungsvolle Verhaltensgrundlage unter den veränderten Bedingungen des nachindustriellen Zeitalters bieten⁶⁸.

3. Lebensgefühl der Grundlagenkrise – das schwindende Vertrauen in von der Verfassung vorgesehene Institutionen und Verfahren

Die von diffusen Lebensgefühlen der Jugendlichen und schwankenden Werthaltungen aller Generationen ausgehenden Impulse der Konsensstörung werden dadurch verschärft, daß der Konsens in der Bundesrepublik Deutschland schon immer auf unsicheren Füßen stand. Anders als in anderen Staaten konnte man sich hier nur beschränkt auf geschichtliche Kontinuität oder den gemeinsamen Ausbruch aus dieser Kontinuität, eine Revolution, stützen; nachdem die deutsche Geschichte durch den Zusammenbruch von 1945 und die deutsche Teilung tiefe Einschnitte erfahren hatte, mußte Konsens sich statt dessen überwiegend auf materiellen Wohlstand beschränken. Der Rest des verbliebenen Kontinuitätsgefühls, das aus dem Bewußtsein des Individuums erwächst, in den Strom der Geschichte eingebettet zu sein und sein Leben in

Übernahme von Leistungen durch den Staat auch die Kopplung von Leistung und Gegenleistung und damit das anspruchsbegrenzende Kostenbewußtsein entfallen sei.

⁶³ P. Kmieciak, aaO (o. Fußn. 58), 465.

⁶⁴ T. Bargel, Überlegungen und Materialien zu Wertdisparitäten und Wertwandel in der BRD, in: H. Klages, P. Kmieciak (Hrsg.), aaO (o. Fußn. 58), 147 ff., 155; E. Noelle-Neumann, aaO (o. Fußn. 58), XXI f.

⁶⁵ Vgl. R. Inglehart, Wertwandel in den westlichen Gesellschaften: Politische Konsequenzen von materialistischen und postmaterialistischen Prioritäten, in: H. Klages, P. Kmieciak (Hrsg.), aaO (o. Fußn. 58), 279 ff., 284; E. Noelle-Neumann, aaO (o. Fußn. 58), VII ff.; s. a. Enquete-Kommission, aaO (o. Fußn. 30), 16 f.

⁶⁶ E. Noelle-Neumann, aaO (o. Fußn. 60), 116 ff., insb. 120 ff.

⁶⁷ R. Dahrendorf, zit. nach FAZ v. 31. 1. 1981, Beilage.

⁶⁸ R. Löwenthal, aaO (o. Fußn. 56), 660.

der Gegenwart aus der Verbundenheit mit der Vergangenheit und im Vorgriff auf die gemeinsame Zukunft einer Nation zu führen, droht hierzulande verloren zu gehen⁶⁹.

Bei dieser Ausgangslage stimmen manche Strömungen im Lebensgefühl der Bürger nachdenklich, weil in ihnen Anzeichen dafür gesehen werden müssen, daß der von der Verfassung vorgegebenen Ordnung teilweise die Anerkennung versagt wird. Angefochten werden vor allem das Repräsentativsystem und die Rolle der Parteien, die allgemeine und gleiche Geltung des Gesetzes und das Verbot der Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele. Im Hinblick auf das zuletzt genannte Prinzip wächst die Zahl derer, die beim Kampf für wichtige politische Anliegen Gewaltanwendung für erlaubt halten⁷¹. Das Gewaltmonopol des Staates wird nicht mehr als historische Errungenschaft zur friedlichen Konfliktlösung anerkannt, sondern als Instrument unglaubwürdiger Politiker zur Machterhaltung gewertet, gegen das ein – auch gewaltsames – Widerstandsrecht legitimerweise eröffnet sei⁷².

Auch die vom Grundgesetz vorgesehenen formalisierten Verfahren der Entscheidungsfindung und -durchsetzung scheinen oft nicht mehr konsensfähig. Dem Bundestag, dem im Vergleich zu anderen Institutionen zunehmend weniger Vertrauen entgegengebracht wird⁷³ und anderen repräsentativen Entscheidungsorganen wird eine ausreichende Legitimitätsgrundlage abgesprochen. Statt dessen wird die Forderung nach Ablösung oder zumindest Ergänzung des Repräsentationsprinzips durch plebiszitäre Entscheidungsformen und durch direkte Partizipationsmöglichkeiten ohne Wahlmechanismus lauter⁷⁴. Die Unzufriedenheit mit der repräsentativen Demokratie findet ihren Ausdruck in den Großaktionen der Protestbewegung, die weniger zur Meinungsbildung als zur Verhinderung der Realisierung parlamentarischer Entscheidungen dienen. Nicht zuletzt in diesem Zusammenhang ist auch besorgniserregend, daß durch die Sanktionslosigkeit von Rechtsbrüchen bestimmter Minderheiten erste Schritte zu einer Aushöhlung der allgemeinen und gleichen Gesetzesgeltung unternommen werden. Bei einem derartigen Verhalten, zu dessen Rechtfertigung die Pflicht zur Wahrung des sozia-

len Friedens bemüht wird, mit der es aber nicht zu rechtfertigen ist, geht das Gefühl dafür verloren, daß das Rechtsstaatsprinzip nicht zur Disposition politischer Opportunität steht⁷⁵.

Rückschlüsse auf ein mögliches Legitimitätsdefizit lassen sich auch aus dem Verhältnis zwischen Bürger und Parteien ziehen. Denn die vom Grundgesetz besonders hervorgehobenen politischen Parteien (Art. 21 GG) nehmen im institutionellen Aufbau des Staates eine Monopolstellung ein im Hinblick auf die Auswahl des Herrschaftspersonals und die Programmausrichtung staatlicher Entscheidungen. In ihrer Rolle als Mittler zwischen Staat und Bürger können sie sich allerdings nur auf eine dünne Vertrauensgrundlage stützen⁷⁶, wodurch die Gefahr einer mit dem Verlust der traditionellen Parteiidentität einhergehenden Destabilisierung⁷⁷ des Parteiensystems wächst. Bürgerinitiativen und alternative Gruppierungen sind die Antwort auf die als unzureichend empfundene Aufgabenerfüllung der etablierten Parteien⁷⁸. Wenn andererseits anhand empirischer Grundlagen betont wird, ein Nachlassen der Identifikation mit den Parteien und ein entsprechender Legitimitätsverlust lasse sich nicht feststellen⁷⁹, wird eine Ambivalenz im Verhältnis zwischen Bürger und Parteien sichtbar, die sich in der wissenschaftlichen Beurteilung des Parteiensystems widerspiegelt, welchem gleichermaßen Verfall und Stabilisierung nachzuweisen versucht wird, wobei in Wirklichkeit wohl beide Tendenzen sich noch die Waage halten⁸⁰. Ob sich insoweit der Legitimitätsglaube der Bevölkerung festigen wird oder aber ob er weiter abbröckelt, hängt vom Wirksamwerden der einzelnen Legitimationsfaktoren ab. Mit dem persönlichen Ansehen und der Autorität der Führungsschichten steht es jedenfalls nicht zum besten. Erschwerend kommt eine institutionelle Schwäche hinzu: demokratische Politiker, deren Entscheidungen regelmäßig das Ergebnis diffiziler Kompromisse sind, müssen als führungsschwach gelten. Für einen Vertrauensgewinn durch persönliche Ausstrahlung sind ihnen deshalb Grenzen gesetzt⁸¹.

Es bleibt zu fragen, ob der Staat durch die effektive Erfüllung seiner Aufgaben die Zustimmung der Bürger zu fördern vermag. Aber auch hier ist er mit einem Bündel von Problemen konfrontiert: So birgt etwa die zunehmende Internationalisierung der weltweiten Grundprobleme mit der Folge stärkerer Verflechtung in außenpolitischen Zusammenhängen die Gefahr der Manövriereunfähigkeit⁸². Die Zuweisung aller individuellen Lebensprobleme an das politisch-administrative System und die ständige Ausweitung des staatlichen Aufgabenbereichs führt zwangsläufig zu Überlastung⁸³. Gleichzeitig wird der Handlungsspielraum von Parlament und Exekutive durch soziale Immobilität und den Gewohnheitseffekt des

⁶⁹ Die Bundesbürger weisen gegenüber der Bevölkerung vergleichbarer Länder ohnedies einen extremen Mangel an Nationalstolz auf (vgl. E. Noelle-Neumann, aaO (o. Fußn. 60), 94 ff.).

⁷⁰ Bei B. Strauß, Paare, Passanten, 1981, S. 26 findet sich dazu folgende treffende Passage: „Es bleibt gar nichts übrig, als auch noch den albernsten Schund des Gesellschaftlichen mitzutragen: Vater, Mutter, Tochter gründen eine Eltern-Kind-Gruppe und vernetzen sich mit Kittas und Bereichsräten der Selbsthilfe, mit Eigenbedarfswerkstätten, dem Kneipenplenum und der fahrbaren Stadtteil-Psychotherapie. Und doch: wie möchte man sich immer mehr von diesen Menschen der Stunde, den ganz und gar Heutigen, unterscheiden. Wie wenig könnte es befriedigen, nur und ausschließlich der Typ von heute zu sein. Die Leidenschaft, das Leben selbst braucht Rückgriffe (mehr noch als Antizipationen) und sammelt Kräfte aus Reichen, die vergangen sind, aus geschichtlichem Gedächtnis. Doch woher nehmen . . . ? Dazugehörig sein in der Fläche der Vernetzung ist an die Stelle der zerschnittenen Wurzeln getreten; das Diachrone, der Vertikalaufbau hängt in der Luft.“

⁷¹ Allensbacher Berichte 1982/12, S. 3 ff.; Institut für angewandte Sozialwissenschaft, aaO (o. Fußn. 29), 41 ff.

⁷² Vgl. Enquete-Kommission, aaO (o. Fußn. 30), 20; Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, aaO (o. Fußn. 29), 32 f.

⁷³ Vgl. Informationen des Emnid-Institutes 1982/3, wonach 1982 nur noch 61 % (gegenüber 67 % im Jahre 1979) dem Bundestag Vertrauen entgegenbringen, während immerhin 80 % z. B. dem Gesundheitswesen vertrauen. Wie sehr der Vertrauensverlust bereits zu einer Geringschätzung der politischen Funktion des Parlaments geführt hat, zeigt das Sondervotum W. Zeidler zum Urteil des BVerfG über die vorzeitige Bundestagsauflösung (JZ 1983, 250 f.): Darin wird für die Frage, ob die Auflösung des Bundestages verfassungskonform ist, allein auf die „vom Bundeskanzler und den Parteien bekundeten Argumente“ bzw. auf den „Willen der Parteien als solcher“ abgestellt, ohne auf die verfassungsmäßige Stellung des Parlaments im Rahmen des Art. 68 GG einzugehen.

⁷⁴ Vgl. dazu R. Walter, W. Schmitt Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. bzw. 179 ff. m. weit. Nachw. (182, Fußn. 7); neuerdings: Ch. Pestalozza, Der Populärvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland, 1981; ders., Startbahn frei für das Verwaltungs(akt)referendum, NJW 1982, 1571.

⁷⁵ Vgl. R. Scholz, Sozialer Friede um den Preis des Rechtsfriedens, FAZ v. 18. 2. 1982, 9; O. Kimminich, Die Parteien im Rechtsstaat: Herausforderung durch die „Alternativen“, DÖV 1983, 217 ff., 220.

⁷⁶ Nach den „Informationen des Emnid-Institutes 1982/3“ genießen die Parteien lediglich bei 39 % der Bundesbürger Vertrauen.

⁷⁷ Vgl. W. Hennis, Parteienstruktur und Regierbarkeit, in: W. Hennis, P. Graf Kielmansegg, U. Matz (Hrsg.), Regierbarkeit, Bd. 1, 1977, 150 ff., 191 f.; ders., Probleme der Regierbarkeit, in: Die politische Meinung, Heft 169, 85 ff., 98 ff.

⁷⁸ H. Abromeit, Parteiverdrossenheit und Alternativbewegung. Thesen zur Weiterentwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik, PVS 1982, 178 ff., 181 f.; O. Kimminich, aaO (o. Fußn. 75), 223 m. weit. Nachw.

⁷⁹ M. Kaase, aaO (o. Fußn. 6), 332.

⁸⁰ Vgl. H. Abromeit, aaO (o. Fußn. 78), 191.

⁸¹ Vgl. W. Hennis, aaO (o. Fußn. 7), 27 und K. Eichenberger, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40 (1982), 7 ff., 28 f.

⁸² Dazu ausführlich: U. Scheuner, Die internationalen Probleme der Gegenwart und die nationale Entscheidungsstruktur, sowie H.-P. Schwarz, Das europäische Konzert der gelähmten Leviathane, Variationen zum Thema Unregierbarkeit und Außenpolitik, beide in: W. Hennis, P. Graf Kielmansegg, U. Matz (Hrsg.), aaO (o. Fußn. 77), 255 ff. bzw. 296 ff.; Ch. Tomuschat, R. Schmidt, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), 7 ff. bzw. 65 ff.

⁸³ W. Hennis, aaO (o. Fußn. 7), 27.

Anspruchdenkens beschnitten⁸⁴ sowie durch die Macht gesellschaftlicher Großgruppierungen eingeengt⁸⁵.

Vom einzelnen werden diese Schwierigkeiten der Aufgabenerfüllung dem Staat angelastet und durch eine von diesem geförderte, überzogene Erwartungshaltung noch vergrößert. Der Staat hat sich nämlich zum Fortschrittsträger gemacht und ist zum Garanten des persönlichen Glücks geworden. Als Konsequenz eines umfassenden Säkularisierungsvorgangs wird Glück areligiös nur noch in den Kategorien von gesellschaftlichen Positionen und Macht verfolgt. Mit der Reduktion des Glücks auf eine politisch zu lösende Aufgabe wird der Staat von Hoffnungen und Ansprüchen überrollt, denen er nicht gerecht werden kann⁸⁶. Die demoskopisch festgestellte Enttäuschung wegen der Kälte des Staates findet hier eine Erklärung.

IV. Perspektiven für künftige Legitimitätsverstärkungen

Verweigerung und unreflektierte Anpassung bei den Jugendlichen, Verunsicherung und Orientierungsunsicherheit infolge eines Wertewandels quer durch alle Generationen, schwindendes Vertrauen in die von der Verfassung vorgesehenen Institutionen und Verfahren – all diese Erscheinungen sind Ausdruck eines Lebensgefühls, das der Konsensbildung und -förderung wenig dienlich ist; sie bergen aktuelle und potentielle Legitimitätsgefährdungen. Dennoch lassen die zum Lebensgefühl der Bevölkerung vorliegenden Daten insgesamt nicht den Schluß zu, der Staat der Bundesrepublik Deutschland könne sich nicht mehr auf die Legitimation der Bürger berufen. Vielmehr offenbart sich bei einer Gesamtbeurteilung eine Gesellschaft, in der bei grundsätzlicher Zustimmung zur Demokratie „erhebliche Spannungen, Konflikte und eine kritische Distanz zur Welt der Politik herrschen“⁸⁷.

Hauptursachen hierfür sind neben dem Fehlen eines überzeugenden alternativen Gesellschaftsmodells der hohe Lebensstandard, das soziale Netz und die Gewährleistung eines ausgeprägten individuellen Freiheitsbereiches⁸⁸. Gerade des-

halb wird es in Zukunft verstärkt notwendig sein, den Wert einer auf persönlicher Verantwortung beruhenden staatlichen Ordnung auch für Zeiten materieller Einbußen und persönlicher Erschwernisse plausibel zu machen. Das allein dürfte erhebliche Anstrengungen kosten in einer Zeit, in der die Idee einer möglichst umfassenden Selbstverwirklichung des Menschen, seiner Befreiung von allen Beschränkungen und seiner Emanzipation gegenüber traditionellen Bindungen zum neuen Lebensgefühl zu werden droht.

Belebt werden muß auch die Einsicht in die Unverzichtbarkeit staatlicher Herrschaft, denn Staat und Herrschaft gehören heute untrennbar zusammen. Auch wenn Herrschaft im Rechtsstaat nur begrenzte Herrschaft sein kann und darf⁸⁹, so ist sie dem heutigen Menschen kaum mehr als eines der wesentlichen Strukturelemente vertraut, welche die Errungenschaften geschaffen haben, von denen man heute zehrt. Es muß wieder ins Bewußtsein gerufen werden, daß erst durch Herrschaft der Zwang gesetzt wird, der notwendig ist, um Kräfte für größere Aufgaben zusammenzufassen, zu organisieren und zu lenken.

Freie Gesellschaften, die sich auf ein „System anerkannter und durchsetzbarer Herrschaftsansprüche“⁹⁰ stützen, bedürfen eines Vertrauensvorschlusses und leben von der Bereitschaft der Bürger, Entscheidungen auch dann zu akzeptieren, wenn diese im Einzelfall für die Betroffenen nachteilig sind. Der Staat darf den Anspruch auf diesen Vertrauensvorschuß nicht aufgeben, weil der Bürger die Erfahrung normativer Gebundenheit braucht. Zum Demokratieverständnis gehört die Einsicht in die Grenzen der eigenen Entfaltungsmöglichkeiten und in die Funktionsweise der vorgegebenen Verfahren. Den beschriebenen Legitimitätsgefährdungen kann vor allem durch eine Stärkung des Staates begegnet werden. Schranken- und grenzenloses Freiheitsverlangen der Bürger und Machtansprüche organisierter Interessen können nur durch eine übergeordnete Instanz harmonisiert, gestutzt und auf Distanz gehalten werden. Sicherlich kann der Staat auch durch zusätzliche Bürgerbeteiligung wieder verstärkt Vertrauen gewinnen. Dem Partizipationsgedanken sind aber durch die Notwendigkeiten einer hochtechnisierten repräsentativen Demokratie Grenzen gesetzt⁹¹. Dasselbe gilt für den Rückgriff auf plebiszitäre Entscheidungsformen. Prozedurale Krücken, sei es das Verfahren als solches oder die kommunikative Ethik des unverzerrten Diskurses, können nicht darüber hinweghelfen, daß sich die Legitimität der freiheitlichen Demokratie auf die individuellen Richtigkeitsüberzeugungen möglichst vieler gründet. Hierum gilt es zu ringen.

⁸⁴ Vgl. W. Hennis, aaO (o. Fußn. 7), 25, 27; Ch. Watrin, Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben, in: W. Hennis, P. Graf Kielmansegg, U. Matz (Hrsg.), *Regierbarkeit*, Bd. 2, 1979, 233 ff.

⁸⁵ Vgl. aus neuerer Zeit u. a.: E.-W. Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, *Der Staat* 15 (1976), 457 ff. m. weit. Nachw.; P. Graf Kielmansegg, Organisierte Interessen als Gegenregierungen, in: W. Hennis, P. Graf Kielmansegg, U. Matz (Hrsg.), aaO (o. Fußn. 84), 139 ff. H. F. Zacher, Aktuelle Probleme der Repräsentationsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Festschrift für F. Berber zum 75. Geburtstag*, 1973, 549 ff.

⁸⁶ U. Matz, Der überforderte Staat, Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen, in: W. Hennis, P. Graf Kielmansegg, U. Matz (Hrsg.), aaO (o. Fußn. 77), 82 ff., 94 f.; s. a. R. Schmidt, *Der geforderte Staat*, NJW 1980, 160 ff., 161 f.

⁸⁷ M. Kaase, aaO (o. Fußn. 6), 336.

⁸⁸ Ders., aaO (o. Fußn. 6), 344.

⁸⁹ Zum rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip statt vieler: C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 5. Aufl., 1970, 126.

⁹⁰ P. Graf Kielmansegg, aaO (o. Fußn. 6), 372.

⁹¹ Vgl. etwa nur: M. Kaase, aaO (o. Fußn. 6), 345; W. Schmitt Glaeser, aaO (o. Fußn. 74), insb. 209 ff.