

# VIERTELJAHRSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE

10. Jahrgang 1962

3. Heft/Juli

HANS MAIER

## ZUR LAGE DER POLITISCHEN WISSENSCHAFT IN DEUTSCHLAND\*

### *Vorbemerkung des Herausgebers*

Der hier folgende Aufsatz fällt nicht nur nicht aus dem Interessengebiet der Vierteljahrshefte heraus, sondern setzt in sehr erwünschter Weise die in früheren Heften (VI/3 u. VII/1) abgedruckten Erörterungen von Bergstraesser und Hennis fort. Grade in der Zeitgeschichte kreuzen und befruchten sich ja in besonderem Maße Methoden und Grundsatzfragen der historischen mit der politischen Wissenschaft, von der hier gehandelt wird. Zudem mag die Veröffentlichung als ein Beitrag gelten zu den durch die sogenannte Saarbrücker Rahmenvereinbarung aufgeworfenen Fragen der „Gemeinschaftskunde“ (s. Anm. 22). Sie sind bisher wesentlich in der Zeitschrift „Geschichte in Wissenschaft und Unterricht“ behandelt worden und sollen auf dem deutschen Historikertag in Duisburg im Oktober d. Jahres unter der Themenstellung „Universitätshistorie und Schulhistorie“ eingehend diskutiert werden. Anregungen von seiten der politischen Wissenschaft, bei der naturgemäß ein starkes pädagogisches Interesse besteht, können dabei nur willkommen sein, zumal wenn sie in die Ortsbestimmung der akademischen Disziplin selbst eingebaut sind. Im übrigen wird auf das Verhältnis von politischer Wissenschaft und Geschichtswissenschaft im nächsten Heft noch einmal aus der Sicht des Historikers zurückzukommen sein. H. R.

Die Politische Wissenschaft ist in Deutschland<sup>1</sup> seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in rascher Ausbreitung begriffen. Ihre Entwicklung drängt heute immer stärker zur Verselbständigung gegenüber den überlieferten „politischen Fächern“ der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (unter gleichzeitigem Zurücktreten bisher vorherrschender pragmatisch-pädagogischer Ziele) und zur Verfestigung des Fachs in Gestalt gesonderter Lehrstühle und Institute hin. In dieser Lage erscheint es geboten, die äußere Entwicklung der Politischen Wissenschaft einmal mit einem Bild ihres inneren Zustandes zu konfrontieren – also zu fragen, welche Aufgaben und Probleme dem alt-neuen Fach der Politik mit dem Erwerb des akademischen Bürgerrechts – wie umgekehrt den Universitäten mit seiner Aufnahme unter die anerkannten Fächer – heute neu erwachsen sind<sup>2</sup>.

\* Der folgende Beitrag gibt in erweiterter Form einen Vortrag wieder, der am 9. März 1962 im Studienhaus Wiesneck bei Freiburg i. Br. vor Politikwissenschaftlern aus der Bundesrepublik und Westberlin gehalten und im Mai-Juni an den Universitäten München und Mainz wiederholt wurde.

<sup>1</sup> Die nachstehenden Ausführungen beschränken sich auf die Bundesrepublik und Westberlin. Das Gebiet der sowjetischen Besatzungszone ist nicht nur wegen der bekannten Informationsschwierigkeiten, sondern vor allem deshalb ausgelassen worden, weil sich hier – von vereinzelten Ansätzen auf dem Gebiet der Verwaltungswissenschaften abgesehen – eine Politische Wissenschaft im eigentlichen Sinn des Wortes bisher nicht entwickelt hat.

## I

Werfen wir zunächst einen Blick auf die äußere Entwicklung der Politischen Wissenschaft in der Bundesrepublik und Westberlin. Hier ist gerade in den letzten Jahren ein lebhafter, stellenweise sogar stürmischer Aufschwung zu verzeichnen gewesen<sup>2</sup>. Nachdem 1950 die ersten Lehrstühle für Politik errichtet waren, ist die Politische Wissenschaft heute an zwölf von achtzehn Universitäten und an etwas mehr als der Hälfte der Hochschulen als selbständige Disziplin vertreten<sup>4</sup>. Allein zwischen dem 1. Januar 1957 und dem 1. Januar 1962 hat sich die Zahl der Lehrstühle in der Bundesrepublik mehr als verdoppelt: sie ist von dreizehn auf siebenundzwanzig angestiegen, wozu noch sechs in Errichtung befindliche Lehrstühle kommen<sup>5</sup>. Da man inzwischen auch an den meisten übrigen Universitäten, außerdem an den pädagogischen Hochschulen, den politischen Akademien und ähnlichen Institutionen politikwissenschaftliche Lehrstühle errichtet hat oder zu errichten plant, dürfte die Zeit nicht mehr fern sein, in der das Fach an sämtlichen Universitäten und Hochschulen vertreten sein wird.

<sup>2</sup> Vgl. Arnold Bergstraesser, Die Stellung der Politik unter den Wissenschaften, jetzt in: Politik in Wissenschaft und Bildung (1961), S. 17 ff.

<sup>3</sup> Über die einzelnen Phasen des Auf- und Ausbaus der Politischen Wissenschaft nach dem Krieg unterrichten folgende Schriften: Die politischen Wissenschaften an den deutschen Universitäten und Hochschulen (Gesamtprotokoll der Konferenz von Waldleiningen vom 10./11. 9. 1949), hrsg. vom Hess. Ministerium für Erziehung und Volksbildung (1949); Alfred Weber u. Eugen Kogon, Die Wissenschaft im Rahmen der politischen Bildung. Vorträge, geh. vom 16.–18. 5. 1950 in Berlin auf der Tagung der Deutschen Hochschule für Politik (1950); A. R. L. Gurland, Political Science in Western Germany. Thoughts and writings 1950–52 (1952); Politische Wissenschaften. Referate, Diskussionsbeiträge und Vorträge der Ersten Tagung der Hochschule für Politische Wissenschaften München vom 10.–12. 7. 1952 (1952); Helmut Plessner, Untersuchungen zur Lage der deutschen Hochschullehrer, Bd. I (1956), S. 290 ff.; Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Teil I (Wissenschaftliche Hochschulen) (1960), S. 84, 96 ff.; Politische Forschung. Beiträge zum zehnjährigen Bestehen des Instituts für Politische Wissenschaft, hrsg. von Otto Stammer (1960), S. 153 ff., 175 ff.; Denkschrift zur Lage der Soziologie und der Politischen Wissenschaft, im Auftrage der Deutschen Forschungsgemeinschaft verfaßt von Dr. M. Rainer Lepsius (1961), S. 5 ff., 79 ff., 143 ff.; Hans-Peter Schwarz, Probleme der Kooperation von Politikwissenschaft und Soziologie in Westdeutschland, in: Wissenschaftliche Politik. Eine Einführung in Grundfragen ihrer Tradition und Theorie, hrsg. von Dieter Oberndörfer (1962), S. 297 ff.

<sup>4</sup> Denkschrift der Deutschen Forschungsgemeinschaft (im folgenden zit.: Denkschrift DFG), S. 87.

<sup>5</sup> Die Zahlen vom 1. 1. 1957 nach den Schriften des Hochschulverbandes, Heft 9 (1957). Seither sind hinzugekommen: 10 Ordinariate (Aachen, Berlin, Bonn, Erlangen, Gießen, Hamburg, Mainz [2], München, Stuttgart) und 4 Extraordinariate (Darmstadt, Frankfurt, Freiburg, Marburg); in Errichtung befinden sich Ordinariate in Hannover, Karlsruhe, München, Saarbrücken, Extraordinariate in Clausthal und Würzburg. Nicht mitgezählt sind hier mit Ausnahme eines (neuerrichteten) Ordinariats für Internationale Politik die 10 Lehrstühle für Politik an der Freien Universität Berlin, da sie bereits im Rahmen der früheren Deutschen Hochschule für Politik (seit 1959: Otto-Suhr-Institut an der Freien Universität Berlin) bestanden hatten.

Die Initiative zur Errichtung von Lehrstühlen für Politik ist nach dem Krieg vorwiegend von einzelnen Bundesländern und von den bestehenden Hochschulen für Politik, weniger von den Universitäten selbst ausgegangen: Hessen, Hamburg, Berlin, später Baden-Württemberg haben hier eine führende Rolle gespielt<sup>6</sup>. Für die Einführung des neuen Faches sind wohl zunächst vorwiegend politisch-pädagogische Gründe maßgebend gewesen: der Wunsch, die Staatsbürger – und vor allem die studierende Jugend – gegen gefährliche Nachwirkungen des Totalitarismus zu immunisieren; das Bestreben, durch politische Aufklärung einen Beitrag zur Stabilisierung der demokratischen Lebensform zu leisten und so der Bundesrepublik das Schicksal der Weimarer Demokratie zu ersparen<sup>7</sup>. Es lag in gleicher Richtung, wenn später einige Länder – so Hessen, die Hansestaaten, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Berlin und Baden-Württemberg – einen Sozialkunde- oder Gemeinschaftskundeunterricht an den Höheren Schulen einführten – eine Maßnahme, die wiederum die Etablierung der Politischen Wissenschaft an den Universitäten begünstigt hat. Wenn auch keineswegs alle oder auch nur die Mehrzahl der nach dem Krieg errichteten Lehrstühle ihre Entstehung solchen pädagogischen und schulpraktischen Erwägungen verdankten<sup>8</sup>, so herrscht doch kein Zweifel, daß die Rückendeckung, die das Fach in der öffentlichen Meinung und bei den politischen Instanzen fand, seine akademische Ausbreitung wesentlich erleichtern half – ihm freilich auch einen stark pragmatisch-pädagogischen Zug aufprägte, der ausländischen Beobachtern bis zur Stunde immer wieder als eine besondere Eigentümlichkeit der deutschen Politischen Wissenschaft aufgefallen ist<sup>9</sup>.

Daß ein großer Teil der nach dem Krieg neuerrichteten Lehrstühle das Fach der Politik nicht gesondert, sondern in Verbindung mit anderen Fächern vertrat – noch heute sind mehr als ein Viertel der westdeutschen Politiklehrstühle sogenannte Kombinationslehrstühle<sup>10</sup> –, erklärt sich ebenso aus der Neuheit und der daraus herrührenden Anlehnungsbedürftigkeit des Faches wie aus der Tatsache, daß die ersten Lehrstuhlinhaber durchweg aus anderen Wissenschaften – der Historie, der Soziologie, dem öffentlichen Recht, der Philosophie – oder aus der politischen bzw. journalistischen Praxis kamen; denn ein geregelteres Studium der Politischen Wissenschaften an Universitäten hatte es ja im Deutschland der Weimarer

<sup>6</sup> So ist z. B. die Einladung zu der Konferenz von Waldleiningen, die erstmals die Errichtung von Lehrstühlen der politischen Wissenschaften empfahl, von der Hessischen Landesregierung ausgegangen; vgl. Protokoll (siehe oben Anm. 3) S. 155 f., 159 ff.

<sup>7</sup> A. a. O., S. 93 ff. u. 106 ff.

<sup>8</sup> So sind z. B. die an den Universitäten Nordrhein-Westfalens und Bayerns errichteten Lehrstühle bis heute fast ohne jede Verbindung mit praktischen Aufgaben der Lehrerbildung, der politischen Bildung usw. geblieben; ähnlich in Niedersachsen, Hamburg, z. T. auch (noch) in Berlin.

<sup>9</sup> Vgl. Alfred Grosser, Die politisch-wissenschaftliche Forschung in Frankreich, in: Politische Forschung (siehe Anm. 3), S. 48.

<sup>10</sup> So etwa in Berlin (u. a.: Staatslehre und Politik, Politik und Neuere Geschichte), Freiburg (Politik und Soziologie), Göttingen (Politische Wissenschaft und Allgemeine Staatslehre), Kiel (Wissenschaft und Geschichte der Politik).

Republik oder des Kaiserreiches noch nicht gegeben. Dabei dürfte die Verbindung zur Soziologie noch am ehesten den ursprünglichen Plänen der Reformen entsprechen haben, die ja eine Anleitung zum Studium der gesellschaftlichen Wirklichkeit im Auge hatten<sup>11</sup>; auch die enge Beziehung zu den historischen Fächern – sei es zur politischen Ideengeschichte, sei es zu der in der Nachkriegszeit zu besonderer Bedeutung aufgestiegenen Zeitgeschichte oder zur Sozialgeschichte – hatte sowohl von der akademischen Tradition der Politik in Deutschland wie auch von den aktuellen Erfordernissen her ihren guten Sinn. Schwieriger hat sich die Lage des Faches dort gestaltet, wo es inmitten der politischen Fächer der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften angesiedelt wurde: konnte die Politische Wissenschaft innerhalb der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ihren Anspruch als selbständige Disziplin oft nur mit Mühe durchsetzen<sup>12</sup>, so war sie in den juristischen Fakultäten – etwa in Verbindung mit öffentlichem, insbesondere internationalem Recht – vollends dazu verurteilt, ein unselbständiges Fach ohne Ausgliederung in einem eigenen Institut zu bleiben – ein Zustand, der erst in jüngster Zeit durch die Errichtung juristischer Politiklehrstühle<sup>13</sup> geändert wurde. Inzwischen sind an den Universitäten und Hochschulen neben die kombinierten Lehrstühle mit doppelter Fachrichtung längst eine größere Anzahl ausschließlich politikwissenschaftlicher Lehrstühle getreten, und an der Spitze des Zuges – so in dem breit aufgefächerten Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, aber auch in Frankfurt, Freiburg, Heidelberg, Hamburg, Marburg und München – beginnt sich das Fach bereits zu spezialisieren und in freier Anlehnung an die im Ausland übliche Einteilung nach Sondergebieten (Innere Politik, Internationale Politik, Politische Theorie usw.) aufzugliedern<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Besonders Alfred Weber hat in der Erweiterung der soziologischen Forschung auf politische Probleme und in einer sozialanthropologisch fundierten Gegenwartsanalyse die geeignete Lösung für den Aufbau der Politischen Wissenschaft in Deutschland gesehen; vgl. seinen Diskussionsbeitrag in Waldeinigen (a. a. O., S. 61 ff.). Solchen Erwägungen verdankte u. a. der Freiburger Doppel-Lehrstuhl für Politik und Soziologie seine Entstehung. Inzwischen hat sich die Soziologie mit zunehmender empirischer Spezialisierung und gleichzeitigem Rückgang der kultur- und geschichts-soziologischen Interessen von der politikwissenschaftlichen Thematik mehr und mehr entfernt (vgl. den oben Anm. 3 erwähnten Beitrag von Hans-Peter Schwarz); in dem Mainzer Symposium über „Die politische Erheblichkeit der Wissenschaften“ (1961) fehlt sie bezeichnenderweise ganz, und auch in der Denkschrift der DFG werden Politik und Soziologie getrennt behandelt (anders noch Plessner 1956).

<sup>12</sup> Die besondere Lage der Politikwissenschaft an den Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultäten, also z. B. in Frankfurt, Hamburg, Köln, München, erhellt u. a. daraus, daß die meisten Studenten des Faches aus anderen Fakultäten (überwiegend der philosophischen) kommen. Darüber hinaus bestehen an vielen Orten schwierige Studien- und Prüfungsprobleme.

<sup>13</sup> U. a. in Mainz, Saarbrücken, Würzburg; in Göttingen ist die Ausgliederung eines speziell politikwissenschaftlichen Instituts aus dem Institut für öff. Recht geplant.

<sup>14</sup> Über die z. T. recht auseinandergehenden Einteilungsmodi vgl. Denkschrift DFG S. 81 ff., 143 ff.; ferner Bergstraesser, Politik in Wissenschaft und Bildung, S. 256 f. Das Problem liegt vor allem in der adäquaten Übernahme der auf angelsächsischem Boden erwachsenen Spezialdisziplinen „Government“, „Comparative Government“, „Political Administration“, die bei uns meist unter dem Verlegenheitsbegriff „Innere Politik“ zusammengefaßt werden. Zu den hier bestehenden Schwierigkeiten vgl. Ernst Fraenkel, Das

Die geschilderte Vielzahl der Fächerverbindungen und der wissenschaftlichen Orientierungen der Politischen Wissenschaft hat es mit sich gebracht, daß das Fach bisher in keiner bestimmten Fakultät heimisch geworden ist, wenn sich auch in einzelnen Bundesländern bestimmte Schwerpunkte der Fakultätszugehörigkeit herausgebildet haben<sup>15</sup>. Es gibt Lehrstühle für Politik in den rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen wie in den philosophischen Fakultäten, und zwar in ungefähr der gleichen Stärke<sup>16</sup>. Dieser unterschiedlichen Orientierung des Fachs braucht zwar keine allzu große Bedeutung beigemessen zu werden, da sich für die Politische Wissenschaft meist ohnehin ein interfakultativer Status entwickelt hat und da vor allem der weitere Ausbau der Forschung die Errichtung überfakultativer Institute nötig macht<sup>17</sup>. Dennoch zeigt die Tatsache der unterschiedlichen Fakultätszugehörigkeit wie auch die Unsicherheit in der Benennung des Fachs – neben „Politische Wissenschaft“ sind bei uns die Bezeichnungen „Wissenschaftliche Politik“, „Wissenschaft von der Politik“ und „Politologie“ üblich geworden<sup>18</sup> –, daß die Institutionalisierung der Politischen Wissenschaft in der Bundesrepublik sich noch in einem Stadium der Improvisation befindet.

Auch vom Studiengang und den Examensmöglichkeiten her gesehen ist die Politische Wissenschaft in der Bundesrepublik – sieht man von der gewichtigen Ausnahme Hessens, Baden-Württembergs und künftig wohl auch Berlins ab – noch ein „freischwebendes“ Fach. Einen formalisierten Studienplan mit einem Diplom als Abschluß kennen nur die beiden Hochschulen für Politik in Berlin und München, von denen die erste 1959 der Freien Universität eingegliedert wurde, während die zweite in enger personeller Verbindung mit der Universität München steht<sup>19</sup>: Hier vollzieht sich die Ausbildung im wesentlichen im Rahmen eines ausgebauten „Political Science Department“, mit Vorlesungen und Übungen in den einzelnen Gebieten der Politischen Wissenschaft und zusätzlichem Studium der Geschichte, der Soziologie und des öffentlichen Rechts. Anders ist die Lage an

amerikanische Regierungssystem (1960), S. 11 f.; speziell zum government-Begriff Horst Ehmke, „Staat“ und „Gesellschaft“ als verfassungstheoretisches Problem, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung (Festgabe für Rudolf Smend) (1962), S. 48 f.

<sup>15</sup> So sind z. B. in Baden-Württemberg und Hessen, wo infolge der Einführung eines Gemeinschaftskunde- oder Sozialkundeunterrichts an den Höheren Schulen die politikwissenschaftlichen Lehrstühle vor allem der Heranbildung der Gemeinschaftskundelehrer dienen, alle Politik-Lehrstühle in den philosophischen Fakultäten untergebracht.

<sup>16</sup> Denkschrift DFG, S. 88 f.

<sup>17</sup> Denkschrift DFG, S. 95 f.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu die Bemerkung von Schwarz, a. a. O., S. 297, Anm. 1. Auf die Dauer dürfte sich in Übereinstimmung mit dem internationalen Sprachgebrauch die Bezeichnung „Politische Wissenschaft“ durchsetzen. So hat sich etwa die „Vereinigung für die Wissenschaft von der Politik“ 1958 in „Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft“ umbenannt.

<sup>19</sup> Die „Hochschule für Politische Wissenschaften“ in München hat keine eigenen Lehrstühle; ihre Dozenten werden aus dem Kreis der Dozenten der Universität München und aus der Praxis berufen (Denkschrift DFG, S. 88). Das von der Münchener Hochschule verliehene Diplom ist – im Gegensatz zu dem Berliner Titel des „Diplom-Politologen“ – kein akademischer Titel.

den Universitäten, an denen nur ein oder zwei Lehrstühle für Politische Wissenschaft bestehen. Hier kann die Politik entweder in die juristische Ausbildung eingebaut werden, als positive Ergänzung zum öffentlichen Recht, oder in das Studium der Volks- oder Betriebswirtschaft – in beiden Fällen freilich, wie die Dinge liegen, vorläufig nur als bloßes Wahl- und Zusatzfach<sup>20</sup>. Oder sie kann in die Ausbildung der Lehramtskandidaten in der Philosophischen Fakultät einbezogen werden, sei es in der allgemeinen Form eines das Philosophicum ergänzenden oder ersetzenden „Politicums“, wie es etwa in Hessen besteht, sei es in der spezielleren Form eines Staatsexamensfachs für künftige Sozialkunde- oder Gemeinschaftskundelehrer<sup>21</sup>. Von diesen verschiedenen Institutionalisierungs- und Entwicklungsmöglichkeiten scheint im Augenblick die letzte weitaus die aussichtsreichste zu sein – ein deutliches Zeugnis für den starken sozial-pädagogischen Impuls, der nach dem Krieg die Richtung der Politischen Wissenschaft in Deutschland bestimmt hat. Freilich ist es auch nach der Saarbrücker Rahmenvereinbarung der Kultusminister über die Gemeinschaftskunde (1960) noch ungewiß, ob und in welcher Form sich dieses Schulfach in den einzelnen Bundesländern durchsetzen<sup>22</sup> und ob demnach die politische Wissenschaft sich vor allem oder gar ausschließlich auf die Lehrerbildung konzentrieren wird – was im übrigen nicht nur für die weitere institutionelle Ausgestaltung des Fachs, sondern auch für seine künftige wissenschaftliche Prägung einschneidende Folgen hätte<sup>23</sup>.

Überblickt man die Entwicklung seit 1945 im ganzen, so ist der Aufschwung, den die Politische Wissenschaft in den letzten Jahren in der Bundesrepublik erlebt hat, gewiß bemerkenswert – vor allem wenn man bedenkt, daß das Fach bis vor kurzem

<sup>20</sup> Eine zusammenfassende Übersicht siehe Denkschrift DFG, S. 99 ff., 145 ff.

<sup>21</sup> Diese zweite Möglichkeit besteht bisher erst in Hessen und Baden-Württemberg, in eingeschränkter Form (Zusatzprüfungen) auch in Berlin, Bremen, Hamburg und Niedersachsen.

<sup>22</sup> Auf die Problematik der Gemeinschaftskunde kann hier nicht näher eingegangen werden. Die augenblickliche Diskussion (vgl. die Stellungnahmen von Pohl, Messerschmid und Ritter in GWU und den Artikel von Kempfski in der ZEIT vom 16. 2. 1962) scheint mir aber darunter zu leiden, daß der von der Kultusministerkonferenz entwickelte Plan einer Vereinigung von Geschichte, Erdkunde und Sozial-(Gemeinschafts)kunde in der Oberstufe zu einem Gesamtfach „Gemeinschaftskunde“ (Saarbrücker Rahmenvereinbarung vom Sept. 1960) irrtümlich der Initiative der Politischen Wissenschaft zugeschrieben wird, während er in Wirklichkeit pädagogischen Überlegungen über die „Fächervereinfachung in der Oberstufe“ (Flitner) entspringen ist. Kein Politikwissenschaftler hat je verlangt, traditionelle Fächer in einem „Überfach“ Gemeinschaftskunde „aufzusaugen“, und über eine (aus pädagogischen Gründen zu begrüßende) Integration der genannten Fächer müssen selbstverständlich alle beteiligten Wissenschaften einig werden.

<sup>23</sup> Gegenüber der hauptsächlich empirisch-sozialwissenschaftlich orientierten angelsächsischen und der hauptsächlich juristisch orientierten französischen Politikwissenschaft würde die deutsche – falls die Entwicklung in dieser Richtung verlief – einen dritten, vorwiegend politisch-pädagogisch orientierten Typus darstellen, wobei zumindest die Gefahr naheläge, daß politische Bildung zum konstituierenden Moment der politischen Wissenschaft würde, nicht umgekehrt. Vgl. Denkschrift DFG, S. 97 f.; allgemein zum Verhältnis politischer Wissenschaft und politischer Bildung auch Bergstraesser, a. a. O., S. 17 ff., 229 ff.

in Deutschland noch so gut wie unbekannt war. Ebensovienig kann aber übersehen werden, daß sich festumrissene Formen wissenschaftlicher und institutioneller Art in dieser Disziplin bis jetzt noch nicht herausgebildet haben. Weder hat die Politische Wissenschaft in Deutschland – wie dies z. B. in Frankreich seit der juristischen Studienreform von 1954 der Fall ist<sup>24</sup> – einen festen Platz in der juristischen Ausbildung erhalten<sup>25</sup>, noch besitzt sie bisher zahlenmäßig und qualitativ das nötige Eigengewicht, um außerhalb sichernder lehrplanmäßiger Bindungen einen stärkeren Einfluß auf die anderen Universitätswissenschaften (wie ihm etwa die amerikanische Politikwissenschaft auf die rechts- und sozialwissenschaftlichen Disziplinen ausübt<sup>26</sup>) zu entfalten – und auch von einem größeren Einfluß auf die Öffentlichkeit und das politische Leben kann bisher bei uns kaum die Rede sein<sup>27</sup>.

Einstweilen sind im Fluß der Entwicklung der westdeutschen Politischen Wissenschaft drei Fixpunkte erkennbar: die zwar nicht allgemeine, aber doch weithin verbreitete Überzeugung von der Notwendigkeit politischer Wissenschaft im Hinblick auf eine vertiefte staatsbürgerliche Bildung; der fast allgemeine Einzug des Faches in die Universitäten; und endlich die großzügigen – wenn auch bisher nur unzureichend koordinierten – Entwicklungspläne des Wissenschaftsrates und der Deutschen Forschungsgemeinschaft<sup>28</sup>. Die äußeren Entfaltungsbedingungen für das junge Fach erscheinen demnach in der nächsten Zeit nicht ungünstig, wenn auch die angespannte Nachwuchslage einer weiteren raschen Ausbreitung vorerst noch Grenzen setzen dürfte<sup>29</sup>. Schwerer wiegt, daß die innere Entwicklung der Politischen Wissenschaft und ihre künftige Stellung innerhalb der Universität noch ungewiß sind. Von den deutschen Universitäten und Hochschulen nämlich ist das Echo auf die Einführung des neuen Faches bisher nur schwach und undeutlich ge-

<sup>24</sup> Hierzu Bernhard Aubin, *Der juristische Hochschulunterricht in Frankreich und seine Reform (1958)*, und Roman Schnur, *Das Studium der politischen Wissenschaft in Frankreich*, ZfPo NF VII (1960), 35 ff.

<sup>25</sup> Auch der Arbeitskreis für Fragen der Juristenausbildung e. V. sieht eine Einbeziehung der politischen Wissenschaft in den Aufbau des juristischen Studiums nur in der losen Form eines „den besonderen Bedürfnissen der Juristen angepaßten ‚Studium generale‘“ vor (Die Ausbildung der deutschen Juristen. Darstellung, Kritik und Reform [1960], S. 269). Dieses Grundstudium soll dem „Ausbau der von der Schule mitgebrachten Bildung dienen, und zwar in zweierlei Richtungen: einmal durch ein fachlich orientiertes Bildungsstudium, dem die rechtsgeschichtlichen Vorlesungen, die Allgemeine Staatslehre und Vorlesungen über Volkswirtschaftslehre gewidmet sind, sodann in einem allgemeineren Sinn durch freigewählte Vorlesungen aus den Bereichen der Philosophie, der Geschichte, der Soziologie, der Politik oder anderer allgemeinbildender Fächer“ (a. a. O., S. 280).

<sup>26</sup> Es sei nur etwa an die Tatsache erinnert, daß das öffentliche Recht in den USA bis heute ein Unterrichtsfach der politischen Wissenschaft geblieben ist, wenn auch sein Schwerpunkt seit längerem bei den professionellen Law Schools liegt.

<sup>27</sup> In diesem Zusammenhang muß auch auf das Fehlen eines deutschen Äquivalents zu der französischen Ecole Nationale d'Administration (ENA), das sich bei der Beschickung der internationalen Verwaltungen mit geeigneten deutschen Kandidaten bereits nachteilig bemerkbar gemacht hat, hingewiesen werden; vgl. Schnur, a. a. O., S. 45 f.

<sup>28</sup> Empfehlungen (Teil I), S. 84, 96 ff.; Denkschrift DFG, S. 95 ff., 103 ff., 112 ff.

<sup>29</sup> Empfehlungen S. 98; Denkschrift DFG, S. 91 f.

wesen, wenn es nicht überhaupt in Schweigen bestand<sup>30</sup> – ein Umstand, dem eine ähnliche Unsicherheit der Politischen Wissenschaft gegenüber den traditionellen Fächern der *universitas litterarum* entsprach.

Es scheint, daß das augenblickliche Verhältnis der Politischen Wissenschaft zu den etablierten Universitätsdisziplinen – dies gilt vor allem für die Historie, aber auch für die politischen Fächer der Rechts- und Staatswissenschaften – durch Mißverständnisse und Versäumnisse auf beiden Seiten gekennzeichnet ist. Auf der einen Seite haben manche der traditionellen Fächer – sehr zu Unrecht – den Einzug der Politischen Wissenschaft in die Universitäten nur im Licht einer politischen Verwaltungsmaßnahme gesehen und dabei vergessen, daß es sich (zumindest auch) um die Wiederaufnahme einer älteren, im Leben der deutschen Universität schon früher heimischen Forschungstradition gehandelt hat. Umgekehrt hat es auch auf seiten der Politischen Wissenschaft vielfach an einem deutlicheren Bewußtsein der eigenen Situation und an genügender Kenntnis der Geschichte und des Problemstands der älteren politischen Wissenschaften gefehlt. Das Ergebnis ist, daß heute etwa staatsrechtliche, aber auch nationalökonomische, teilweise sogar soziologische Forschung und Politikwissenschaft großenteils unverbunden nebeneinander herlaufen – eine Entwicklung, die vom Standpunkt aller an der politischen Forschung beteiligten Fächer nur bedauert werden kann<sup>31</sup>.

Es ist kein Zweifel: in der traditionellen Gliederung der deutschen Universitäten hat die Politische Wissenschaft bisher noch keinen festen Platz gefunden. Ihre Stellung im Fächergefüge der Wissenschaften bleibt vorläufig noch unbestimmt. Wenn daher im Hinblick auf die allgemeine methodologische Situation mit Recht gesagt wurde, die Politische Wissenschaft sei heute „auf der Suche nach ihrem Gegenstand<sup>32</sup>“, so läßt sich das für den Bereich der deutschen Universität ergänzen: hier ist sie zugleich auf der Suche nach ihrer wissenschaftlichen Tradition.

## II

Es ist in letzter Zeit wiederholt hervorgehoben worden, daß Deutschland eine feste Tradition akademischer Lehre der Politik im Gegensatz zu den westlichen, besonders angelsächsischen Nationen nicht kennt<sup>33</sup>. In dieser Hinsicht ist die Poli-

<sup>30</sup> Es ist durchaus eine Ausnahme, wenn Historiker wie Theodor Schieder und Werner Conze auf politikwissenschaftliche Arbeiten zur Theorie der Parteien zurückgreifen oder wenn ein Staatsrechtler wie Günter Dürig (AöR 40 [1953/54], S. 69, Anm. 36) der „in den letzten Jahren aus Amerika rezipierten und oft auch aufoktroierten ‚political science‘“ das unerwartete Kompliment macht, sie habe wesentlich zur Überwindung des Rechtsformalismus beigetragen.

<sup>31</sup> Vgl. etwa Kurt Sontheimer, *Staatsrechtslehre und Politische Wissenschaft* (1962); zum Verhältnis von Politik und Soziologie Schwarz, a. a. O., S. 510 ff.

<sup>32</sup> Wilhelm Hennis, *Bemerkungen zur wissenschaftsgeschichtlichen Situation der politischen Wissenschaft*, in: *Gesellschaft, Staat, Erziehung*, Heft 5/1960, S. 205.

<sup>33</sup> Hennis, a. a. O., S. 209 f.; Ulrich Scheuner, *Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre*, Smend-Festgabe (1962), S. 226 ff., 231 ff.; vgl. auch Ehmke, a. a. O., S. 26 ff. – Über die ältere akademische Politik in Deutschland vgl. jetzt Hans Maier, *Die Lehre der Politik an den deutschen Universitäten, vornehmlich vom 16.–18. Jahrhundert*, in: *Wissenschaftliche Politik* (siehe Anm. 3), S. 59 ff.

sche Wissenschaft in der neueren deutschen Universität zweifellos ein neues und in gewissem Sinn ein traditionsloses Fach. Wohl gibt es bis zur Stunde an den deutschen Universitäten die „politischen Fächer“ der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, und auch die geschichtlichen und geographischen Disziplinen sind natürlich ohne einen Bezug zum Politischen nicht denkbar; aber eine selbständige „Politische Wissenschaft“ (political science) im Singular hat sich doch an den deutschen Universitäten seit dem Untergang der alten, Ökonomik und Politik einschließenden moralphilosophischen Lehrstühle – der „Professiones Ethices vel Politices“ – im 19. Jahrhundert nicht mehr durchzusetzen vermocht. Anders als in England und Amerika, wo die Politische Wissenschaft bis heute ihren Zusammenhang mit den alten moralphilosophischen Disziplinen nicht verleugnet<sup>34</sup> – „Ethics“ ist noch heute der Titel einer wichtigen politikwissenschaftlichen Zeitschrift der USA –, bricht die Linie des politischen Universitätsunterrichts bei uns zu Anfang des 19. Jahrhunderts ab oder verzweigt sich in das Delta zahlreicher politisierter Einzelwissenschaften, aus denen das Politische früher oder später „ausrinnt“<sup>35</sup>. Nicht erst seit dem Einbruch des Rechtspositivismus, sondern seit dem Verlust der naturrechtlich-teleologischen Kategorien des Politischen im Frühidealismus und in der historischen Schule bildet daher ein gemeiner Begriff des Politischen und eine – mit Hermann Heller zu sprechen – „zeiträumlich allgemeine Staatslehre“ in Deutschland ein Desiderat<sup>36</sup>.

Die Gründe für diese Entwicklung sind hier nicht im einzelnen aufzuführen.

<sup>34</sup> Vgl. etwa G. D. H. Cole, *Das Studium der Sozialwissenschaften an den britischen Universitäten*, ZStW 105 (1949), S. 16ff., und Siegmund Neumann, *Die politische Forschung in den Vereinigten Staaten*, in: *Politische Forschung* (siehe Anm. 3), S. 1ff., bes. S. 4f.; zur Geschichte der amerikanischen Politikwissenschaft vgl. die umfangreiche Materialsammlung von Anna Haddow, *Political Science in American Colleges and Universities 1636–1900* (1959). Auch in den USA ist freilich in jüngster Zeit unter dem Einfluß des historisch-soziologischen und noch mehr des psychologischen und naturwissenschaftlichen Denkens eine Erschütterung der Traditionsgrundlagen der Politischen Wissenschaft eingetreten; vgl. etwa die Bemerkungen von Gerhard Leibholz im Vorwort der deutschen Übersetzung von Leo Strauss, *Natural Right and History* (1956), und den jüngsten zusammenfassenden Überblick bei Bernard Crick, *The American Science of Politics* (1959); auch Neumann, a. a. O., S. 10ff.

<sup>35</sup> Hierzu rechnen z. B. die *politische Historie* (Dahlmann), *Literaturhistorie* (Gervinus), *Geographie* (Ratzel), wie sie sich in Deutschland im 19. Jahrhundert mit dem schrittweisen Rückzug der Politik auf den Boden des „Gegebenen“ entwickeln, samt der zugehörigen Figur des „politischen Professors“, dessen Eigentümlichkeit darin besteht, daß er gerade nicht die alte Politik, sondern ein (politisiertes) positives Einzelfach vertritt. Zur Wirkungslosigkeit dieser Position im ganzen vgl. die skeptischen Bemerkungen von Friedrich Meinecke, *Drei Generationen deutscher Gelehrtenpolitik*, HZ 125 (1922); zur Entpolitisierung der Einzelwissenschaften Hennis, a. a. O., S. 206ff., und Maier, a. a. O., S. 106ff.

<sup>36</sup> Dazu eindringlich-kritisch Wilhelm Hennis, *Zum Problem der deutschen Staatsanschauung*, in dieser Zeitschrift 7 (1959), S. 1ff.; auch Scheuner, a. a. O., S. 251ff. – Daß die „Allgemeine Staatslehre“ der Juristen – in ihrer Methodik zwischen Geschichte, Recht, Philosophie und Soziologie schwankend und seit Jellinek praktisch erstarrt und „um ihr Problem gebracht“ (Smend) – die hier liegenden Aufgaben nicht erfüllen konnte, haben jüngst Peter Badura, *Die Methoden der neueren allgemeinen Staatslehre* (1959), und Reinhard Holubek, *Allgemeine Staatslehre als empirische Wissenschaft. Eine Untersuchung am Beispiel von Georg Jellinek* (1961), kritisch dargetan.

Sie hängen letztlich mit den besonderen Umständen zusammen, unter denen Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert seine moderne staatliche Gestalt gefunden hat<sup>37</sup>. Es mag genügen, an einige wesentliche Tatbestände zu erinnern: an die meist kleinräumigen Formen des bürgerlichen Lebens im älteren Deutschland und den hieraus erwachsenen Widerstreit von „Territorialhoheit und Handlung“, in dem schon Justus Möser ein Grundthema der neueren deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte sah<sup>38</sup>; an die jahrhundertelange Einschnürung des wirtschaftlich und politisch noch im Spätmittelalter so regen städtischen Bürgertums in die Enge des Fürstenstaates und der ständischen Sozialordnung, aus der sich zu einem guten Teil das Fehlen der bürgerlich-gesellschaftlichen Dynamik in der deutschen Staatsentwicklung, damit aber zugleich auch die oft bemerkte soziale Schwäche des deutschen Staatsbegriffs<sup>39</sup> erklärt; endlich an die übernationale und überkonfessionelle Gestalt des Reiches, welches die Idee des Staates für die Deutschen lange Zeit in einer idealen Sphäre jenseits der Wirrnisse der sozialen und politischen Konflikte festhielt, bis sie schließlich mit der sinkenden Kaisergewalt im 17. und 18. Jahrhundert in eine immer abstraktere Ferne entglitt. Daß das ideell-abstrakte Staatsverständnis, das aus dieser geschichtlichen Situation erwuchs, der modernen Wirklichkeit des Politischen nicht gewachsen war – wiewohl es ein wesentliches Moment der spezifisch deutschen Lehre vom „Rechtsstaat“ gebildet hat<sup>40</sup> –, hat Deutschland zuerst in den Revolutionskriegen, später in der sozialen Bewegung des Vormärz<sup>41</sup> mit eindrücklicher Schärfe erfahren. So lenkten die auf dem revolutionär erschütterten Boden des alten Reiches aufkommenden Machtstaatslehren den Blick vom Innern des Staates auf das Äußere, vom Wohlfahrts- und Rechtszweck auf den Machtzweck hin<sup>42</sup>, und in Hegels Verfassungsschrift von 1801/02, deren Bedeutung für die moderne deutsche Staatsanschauung uns Franz Rosenzweig und Hermann Heller neu erschlossen haben, brach Deutschland in den abstrakten „Gedankenstaat“ der (jetzt erbittert abgelehnten) Göttinger Publizistik und in den konkreten Macht- (jetzt freilich Ohnmachts-) Staat der Realität auseinander<sup>43</sup>. Fortan bildete der Satz,

<sup>37</sup> Immer noch die beste Einführung in diese Zusammenhänge bietet der Aufsatz von Paul Joachimsen, *Zur historischen Psychologie des deutschen Staatsgedankens*, in: *Die Dioskuren, Jahrbuch für Geisteswissenschaften* Bd. I (1922), S. 106 ff.

<sup>38</sup> Vgl. seinen Aufsatz „Also sollen die deutschen Städte sich mit Genehmigung ihrer Landesherrn wiederum zur Handlung vereinigen“ (1767) in den „Patriotischen Phantasien“ I (*Werke*, ed. Schirmeyer-Kohlschmidt, Bd. IV [1943], S. 215 ff.).

<sup>39</sup> Joachimsen, a. a. O., S. 128 ff.; Ehmke, a. a. O., S. 38 ff.

<sup>40</sup> Vgl. die Bemerkungen von Joachimsen zu Svarez und Kant (a. a. O., S. 134 ff.) und Ulrich Scheuner, *Begriff und Entwicklung des Rechtsstaats*, in: *Macht und Recht, Beiträge zur lutherischen Staatslehre der Gegenwart*, hrsg. von Dombois-Wilkens (1956), S. 76 ff.

<sup>41</sup> Hierzu Werner Conze, *Staat und Gesellschaft in der frührevolutionären Epoche Deutschlands*, HZ 186 (1958), S. 1 ff.; ders. (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz (1815–1848)* (1962).

<sup>42</sup> Bezeichnend die gerade um diese Zeit (nach jahrhundertelanger Ablehnung) einsetzende Machiavelli-Rezeption in Deutschland bei Herder (1795), Hegel (1801/02), Fichte (1807) und anderen; vgl. Maier, a. a. O., S. 103, Anm. 126.

<sup>43</sup> Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, hrsg. von

daß man „in dem Urteil, ob ein Land einen Staat ausmache, sich nicht mit allgemeinen Ausdrücken herumtreiben, sondern den Umfang der Macht in Erwägung ziehen (muß), der dem gelassen ist, das Staat heißen soll“<sup>44</sup>, ein Leitmotiv des deutschen staatsrechtlichen Denkens, das sich im späteren 19. und im 20. Jahrhundert immer wieder abrupt von abstraktem Rechtsstaatsidealismus zum Kult der nationalen Macht des Staates kehrte, ohne daß eine vermittelnde Lehre vom Staat als politischem Gemeinwesen imstande gewesen wäre, es daran zu hindern<sup>45</sup>.

Zwischen unsicherem Zweifel an der Lebenskraft des Reichsgedankens und der Unfähigkeit zur inneren Neugestaltung der deutschen Verfassung hin und her gerissen, findet das deutsche politische Denken im 19. Jahrhundert schließlich seinen Ruhepunkt in der geschichtlichen Reflexion. Nur die vertiefte historische Selbstbesinnung scheint ihm einen Ausweg aus dem Dilemma zu eröffnen, das der Zusammenbruch des Reiches und die trümmerhafte Zersplitterung in halbfertigen Territorialstaaten hinterlassen hatten. Der Preis für diese Wendung zum Geschichtlichen und Konkreten aber – die das neuere Deutschland mit dem modernen Italien als anderem Erben des mittelalterlichen Universalismus teilt<sup>46</sup> – war der Verzicht auf jene allgemeine Politik, die schon einem Ranke so problematisch erschien „wie der Wert einer sogenannten philosophischen Grammatik“<sup>47</sup> und die in der neueren deutschen politischen Literatur – bis hin zu Max Weber, Meinecke und Carl Schmitt – immer wieder vor der historisch-soziologischen „Ortsbestimmung“ im Gegebenen den Rückzug antreten mußte. Nicht daß eine Staatsanschauung in Deutschland schlechthin fehlte, ist daher das Problem unserer Politischen Wissenschaft, sondern daß diese Staatsanschauung – weit entfernt, den Postulaten einer auf ein konstantes Bild des Menschen gegründeten „zeiträumlich allgemeinen Staatslehre“ zu folgen – Politik und Staat gerade ihres allgemeinen Charakters entkleidet hat<sup>48</sup>.

Georg Mollat (1935); vgl. Franz Rosenzweig, *Hegel und der Staat*, Bd. I (1920), S. 88 ff., 104 ff., und Hermann Heller, *Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland* (1921), S. 32 ff.

<sup>44</sup> Hegel, a. a. O., S. 12.

<sup>45</sup> Hierzu Scheuner, *Das Wesen des Staates*, a. a. O., S. 235 ff.; vgl. auch Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen* (1955), S. 370 ff., und Hennis, *Staatsanschauung*, passim.

<sup>46</sup> Auf diesen Zusammenhang hat Carlo Antoni in seinem Vortrag „Naturrecht und Historismus“ auf dem Marburger Philosophenkongreß 1957 hingewiesen; vgl. *Schweizer Monatshefte* 37 (1957/58), S. 1027 ff.

<sup>47</sup> Leopold von Ranke, *Politisches Gespräch* (ed. Rothacker), S. 21.

<sup>48</sup> Diese Entwicklung – angelegt schon in Rankes Behauptung (a. a. O., S. 22), „ohne Sprung, ohne neuen Anfang“ könne man „aus dem Allgemeinen gar nicht in das Besondere gelangen“ – hat in der Staatslehre freilich erst im 20. Jahrhundert, unter dem Druck von Historismus und Soziologie, ihren Höhepunkt erreicht; vgl. etwa die unter diesem Gesichtspunkt höchst aufschlußreiche Auseinandersetzung zwischen Johannes Popitz und Carl Schmitt über den Staatsbegriff (mitgeteilt bei Schmitt, *Verfassungsrechtliche Aufsätze* [1958], S. 575 ff.), bei der Schmitt, z. T. unter Berufung auf die neuere historische Forschung, die These vertrat, „Staat“ sei kein allgemeiner, sondern ein konkreter, historischer (und insoweit über die Neuzeit nicht zurückreichender) Begriff. Die Problematik dieser Position liegt darin,

Wo aber das Politische als aufgegebene gute Ordnung des Zusammenlebens historisch und soziologisch relativiert wird, bleiben als Studienobjekte für eine Politische Wissenschaft schließlich nur noch die formalen Techniken des politischen Handelns übrig. Es ist daher kein Wunder, daß mit dem Erlahmen der politisch-theoretischen Impulse im Historismus des späten 19. Jahrhunderts der formalistisch-technische Rückzug von Staatsrecht und Allgemeiner Staatslehre auf das Gegebene – sei es in Gestalt des „Gesetzes“ oder des für normativ erklärten (Macht) Faktums – Hand in Hand geht. Nicht nur daß dieser juristische Positivismus dem soziologischen und historischen, dem es ausschließlich um die Analyse von Machtverschiebungen und die Eigenbewegung der von sittlichen Zurechnungen gelösten „Staatsräson“ geht, keinen Widerstand entgegenzusetzen kann – er hat daran auch kein Interesse. So kommt es zu jener eigentümlichen Verlagerung des staatsrechtlichen Denkens von der natürlichen Mitte der politischen und Rechts-Wissenschaften in die Historie und Soziologie, ein Vorgang, den Rudolf Smend am Beispiel Max Webers und Meinelkes charakterisiert hat:

„Hier wird . . . eine wirkliche positive Staatstheorie entwickelt – vom Staat als ‚Betrieb‘, dessen immanente Teleologie den Einzelnen heteronom in sich hinein, unter die Dämonie seiner Mittel, in die unentrinnbare sittliche Verschuldung zwingt – vom Staat als Naturkraft und Schicksal, von der Lebensidee seiner ‚Staatsräson‘, die in die unauflösbare Antinomie von Kratos und Ethos hineinführt – beide Male in sich geschlossene, eigengesetzliche Schicksalsmächte, denen der Einzelne mehr oder weniger als Objekt und Opfer gegenübersteht. Hier wird die Skepsis der Theorie von echt deutscher letzter Staatsfremdheit der praktischen Gesinnung getragen – diese Denkweisen sind liberal im Sinne letzter innerer Unbeteiligung am Staat . . . Auf dieser Grundlage theoretischer und praktischer Staatsfremdheit erwachsen gleichmäßig und vielfach in derselben Seele die beiden politischen Haupt-

daß sie das historische Moment in der Begriffsbildung des Terminus „Staat“ verabsolutiert (und damit gerade dessen eigentümliche, nicht an die Ursprungssituation gebundene Geschichtlichkeit verfehlt); sie übersieht, daß der „konkrete Begriff“ einer bestimmten historischen Epoche, sobald er „in seiner Zeit“ repräsentativ wird (was selbst wiederum ein geschichtlicher Vorgang ist), notwendig immer auch in die Vergangenheit hinein ausstrahlt, weil anders eine Aneignung der Tradition im geschichtlichen Wandel gar nicht möglich wäre. So erscheinen etwa der deutschen Staatslehre des 16. Jahrhunderts (Osse, Obrecht) Rom und Athen im Stil der Zeit als „Policeyen“; das 18. Jahrhundert sieht in ihnen „Republicken“, das 19. Jahrhundert „Staaten“ oder modern-gelehrt „Stadtstaaten“; die Sache ist stets die gleiche. Natürlich ist es Aufgabe des Historikers, das Überwuchern des konkret-historischen Moments solcher Begriffe (das dann mit seinem Schatten die Vergangenheit verdeckt) durch kritische Reflexion auf die „Sache“ so weit als möglich zu verhindern; insoweit richtig Otto Brunner, *Land und Herrschaft* (1959), S. 111 ff. Jedoch kann aus der (unvermeidlichen) historischen Kontingenz von Begriffen nicht deren Untauglichkeit zum Ausdruck allgemeiner Gehalte gefolgert werden, wenn anders man eine „Denaturierung aller staatsrechtlichen Begriffe zu okkasionellen Kampfbegriffen“ vermeiden will, wie sie Erich Kaufmann Carl Schmitt mit Recht zum Vorwurf gemacht hat (*Rechtsidee und Recht* [1960], S. XXXIX). – Zu der von hier aus naheliegenden Unterscheidung eines engeren (historischen) und eines weiteren Staatsbegriffs vgl. Ernst Kern, *Moderner Staat und Staatsbegriff* (1949), und Theodor Schieder, *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit* (1958), S. 179 ff.; zum ganzen auch Scheuner, a. a. O., S. 252.

mängel des Deutschen: unpolitische Staatsenthaltung und ebenso unpolitische Machtanbetung<sup>49</sup>.“

Es ist nun die Schwierigkeit einer jeden Politischen Wissenschaft, die an die historisch-soziologische Tradition des deutschen Staatsgedankens anknüpft, daß sie in ihren Kategorien nicht nur hinter der Forderung einer „zeiträumlich allgemeinen Staatslehre“ zurückbleibt, sondern überhaupt in Gefahr ist, ihren Gegenstand durch eine unzulässige Reduzierung des Politischen auf äußere Machtphänomene zu verfehlen. Obwohl etwa in der Historie die Gefahren einer „kryptotypischen“ Verallgemeinerung des homo politicus (als eines puren „Machttechnikers“) längst gesehen sind<sup>50</sup> und auch die Soziologie sich von einer substanzhaften Auffassung sozialer und politischer Macht entfernt hat, besteht die Gefahr einer Verengung der politikwissenschaftlichen Fragestellung auf Macht-Gegebenheiten auch nach dem Abklingen der machtstaatlichen Tradition des deutschen politischen Denkens weiter. Zeigt sich doch in der seit 1945 in Deutschland erschienenen politikwissenschaftlichen Literatur recht deutlich, daß die Reduzierung des Staatsbegriffs auf die ökonomische Kategorie des „Betriebs“ und die Verengung der Politischen Wissenschaft zur politischen Soziologie<sup>51</sup> sehr wohl mit jener Tradition vereinbar ist, wenn nur der Hebel vom Staat auf die Gesellschaft umgelegt und die Heroisierung der Macht durch eine soziale Enthüllungspsychologie ersetzt wird.

Daß die hiermit verbundene Ablehnung politisch-theoretischer Fragestellungen nicht etwa zur Entideologisierung der Forschung beiträgt, sondern im Gegenteil gerade ideologisch konservierend wirkt, dafür ist die Mehrzahl der nach dem Krieg erschienenen politisch-soziologischen Arbeiten ein lehrreiches Beispiel. Hans-Peter Schwarz hat kürzlich mit Recht darauf hingewiesen, daß die Perspektive dieser Studien fast durchweg von der „Gesellschaft“ im Hegelschen Verständnis des Begriffs auf den „Staat“ hinüberführe, selten aber in umgekehrter Richtung gehe. Von den Zentren des staatlichen Lebens halte sich diese Forschung zurück – mitunter mit dem Argument, der Staat sei heute nicht mehr primär Herrschaftsorganisation, sondern Mittel zur Selbstdomestikation der Gesellschaft<sup>52</sup>. So problematisch derartige Behauptungen sind<sup>53</sup>, so wenig haben doch die nicht erst seit heute sicht-

<sup>49</sup> Smend, a. a. O., S. 122f.

<sup>50</sup> Hierzu Schieder, a. a. O., S. 172ff. und bes. S. 180f.

<sup>51</sup> Vgl. etwa den Art. „Politische Soziologie“ von Otto Stammer, der für diese Tendenz repräsentativ ist (im Handbuch von Gehlen-Schelsky). Kritisch dazu Siegfried Landshut, Begriff und Gegenstand der politischen Soziologie, KÖZSo 8 (1956), S. 410ff.

<sup>52</sup> Schwarz, a. a. O., S. 312, unter Hinweis auf eine Äußerung von René König in seiner Schrift „Soziologie heute“ (1949), S. 121.

<sup>53</sup> Hierher gehört auch die bekannte Gehlensche These vom modernen Staat als einem innerhalb des Systems der Großinteressen und Großorganisationen mitoperierenden „Wohlfahrtsorgan“; in ähnlichem Sinne Ernst Forsthoff (Rechtsfragen der leistenden Verwaltung [1959], S. 14ff.), der behauptet, daß die industrielle Gesellschaft heute in der Lage sei, Faktoren der Selbststabilisierung hervorzubringen, die den Staat in eine subsidiäre Rolle zurücktreten ließen, und diese These am Beispiel des westdeutschen Neuaufbaus nach 1945 illustrieren will; ferner Helmut Schelsky, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation

baren Schwierigkeiten unserer überlieferten Staats- und Gesellschaftslehre bisher zu tiefergreifenden Forschungen auf dem Gebiet der politischen Theorie angeregt. Ansätze zu einer materialen Staats- und Verfassungstheorie, die geschichtlich über die starre Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft hinausgelangt<sup>54</sup> und politisch die schwierige Mitte zwischen Rechtsformalismus und soziologischem Positivismus nicht verfehlt<sup>55</sup>, sind jedenfalls bis zur Stunde bei uns noch selten<sup>56</sup> und finden in der historisch-soziologisch orientierten Politischen Wissenschaft vorerst nur zögernd ein Echo.

Bieten in dieser Lage die Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Politischen Wissenschaft einen Anhalt? Es ist kein Zweifel, daß von hier gerade in der letzten Zeit wichtige Impulse auf die politikwissenschaftliche Forschung ausgegangen sind. Kennzeichnend ist die Lage innerhalb der sogenannten „politischen Fächer“ der Wirtschaftswissenschaften, also der Agrar-, Verkehrs-, Handels-, Sozialpolitik usw.: hier hat die Erkenntnis der wechselseitigen Verknüpfung und Abhängigkeit, der „Interdependenz“ der einzelnen Sachbereiche die Forschung vielfach von selbst in eine politikwissenschaftliche Richtung gelenkt – ein Prozeß, der noch beschleunigt wurde durch die Einsicht, wie sehr der wirtschaftliche Ablauf in der demokratischen Gesellschaft von politischen Rücksichten, Ansprüchen und Verantwortungen berührt wird<sup>57</sup>. Vollends werden juristische und ökonomische Einzelforschung für den Politikwissenschaftler dort interessant, wo sie ineinandergreifen, weil die Breite oder Komplexität des Objekts – man denke z. B. an Gegenstände wie die Kartellgesetzgebung oder die Aktienrechtsreform – die isolierte Behandlung durch eine (Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 96 [1961], S. 20 ff.). – Gegen diese Auffassungen wenden sich mit Recht Ehmke, a. a. O., S. 43 f., und Scheuner, a. a. O., S. 250 ff.

<sup>54</sup> Hierzu der mehrfach zitierte Aufsatz von Ehmke, und Hennis, a. a. O., S. 18 f.

<sup>55</sup> Konrad Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung* (1959), S. 6 ff.

<sup>56</sup> Die Diskussion lebt hier, wie oft festgestellt, noch weithin von den Anstößen der Weimarer Zeit (Kaufmann, Smend, Heller) und dem Beitrag der Schweizer Schule (D. Schindler); neuerdings macht sich auch der Einfluß der französischen Politikwissenschaft (Duverger, Burdeau) stärker bemerkbar. Die Gründe für den Mangel einer verbindlichen Staats- und Verfassungstheorie scheinen mir – abgesehen von älteren Schwierigkeiten, die mit der deutschen philosophischen Tradition zusammenhängen – einerseits im Fehlen einer breiteren verfassungsgeschichtlichen und -vergleichenden Forschung in theoretischer Absicht, andererseits in dem noch ungeklärten Verhältnis von (juristischer) Allgemeiner Staatslehre und (politikwissenschaftlicher) Politischer Theorie andererseits zu liegen. Freilich läßt sich „eine volle Theorie des modernen demokratischen Verfassungsstaates . . . nicht aus dem Ärmel schütteln“ (Horst Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung* [1961,] S. 4), und vor Improvisationen und Verallgemeinerungen muß gerade auf diesem Gebiet gewarnt werden. Zum gegenwärtigen Stand vgl. die Literaturangaben bei Arnold Brecht, *Politische Theorie* (1961), und die Referate von Peter Schneider und Horst Ehmke über Verfassungstheorie bei der Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 1961 in Freiburg i. Br.

<sup>57</sup> Zu diesen Problemen vgl. etwa W. A. Jöhr und H. W. Singer: *Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik* (1957); Erwin von Beckerath, *Politik und Wirtschaft: ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?* Schriften des Vereins für Sozialpolitik NF 15 (1957), S. 25 ff., und Oswald von Nell-Breuning, *Wirtschaftswissenschaft in politischer Verantwortung*, ZStW 115 (1959), S. 389 ff.

Spezialwissenschaft unmöglich macht. Hier ist in vielen Fällen eine Erneuerung von Fragestellungen der „Gesamten Staatswissenschaft“ des 19. Jahrhunderts eingetreten<sup>58</sup>; es sei nur an die weitverzweigte Schule des Ordo-Liberalismus oder an die – politisch wie theoretisch von ganz verschiedenen Voraussetzungen ausgehenden – Entwürfe einer „politischen Wirtschaftslehre“ bei Forschern wie Beckerath, Salin und Schiller erinnert.

Die Grundzüge eines solchen – nicht auf die isolierte Betrachtung von Einzelphänomenen, sondern auf deren Bezug zu einer möglichen politischen Ordnung gerichteten – Verfahrens (das man deshalb mit allem Vorbehalt als „ordnungspolitisch“<sup>59</sup> bezeichnen kann) hat Franz Böhm vor einigen Jahren in einem Freiburger Vortrag wie folgt gekennzeichnet:

„Wenn es zutrifft, daß für das gesellschaftliche Zusammenwirken von Menschen mehrere Ordnungsmöglichkeiten zu Gebote stehen . . . – und daß dies zutrifft, lehrt uns die geschichtliche Betrachtung –, dann leuchtet ein, daß diese Tatbestände wissenschaftlich nicht generell, sondern nur durch Konfrontation mit jeweils einer der möglichen Ordnungen verstanden und beurteilt werden können. Zweckmäßigerweise wird man den zu beurteilenden Tatbestand zunächst einmal mit derjenigen Ordnung konfrontieren, auf deren Boden und mit deren Behelfen er entstanden ist, und die Frage stellen, ob er sich mit dieser Ordnung verträgt, sie vielleicht verfeinert, vervollkommenet, aktionsfähiger macht, oder ob er sie stört, beeinträchtigt, durchkreuzt, also im Rahmen dieser Ordnung als ordnungsprenzendes, revolutionäres Element wirkt. Stellt man das letztere fest, so wäre zu der Frage fortzuschreiten, ob der betreffende Tatbestand geeignet ist, als systemkonformes Bauelement im Rahmen einer anderen Ordnung zu fungieren. Sollte das der Fall sein, so wäre zu fragen, ob sich dieses eine Bauelement mit den Bauelementen der überkommenen Ordnung vereinen läßt und wie, oder ob das nicht möglich ist“<sup>60</sup>.

Man wird den wissenschaftsgeschichtlichen Ort dieser ordnungspolitischen Fragestellung, wieschon angedeutet, in der Tradition der „Gesamten Staatswissenschaft“ des 19. Jahrhunderts suchen müssen – in jener Tradition also, für die man stellvertretend die Namen Rau, Mohl und Lorenz von Stein anführen kann und die geschichtlich auf die deutsche Politische Wissenschaft des 18. Jahrhunderts, den Kameralismus und die Polizeiwissenschaft des Territorialstaats, zurückweist. Auf die zentrale Stellung dieser Überlieferung in der Geschichte des deutschen Staatsdenkens haben

<sup>58</sup> In diesem Zusammenhang muß erwähnt werden, daß die von Mohl begründete „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“ eines der wenigen Organe politischer Wissenschaft in Deutschland bildet, das seit mehr als hundert Jahren kontinuierlich der Aussprache von Juristen, Staats- und Sozialwissenschaftlern über gemeinsame Fragen dient. Allerdings greifen die seit Kriegsende erschienenen Jahrgänge über das Gebiet der Wirtschaftspolitik im engeren Sinne nicht mehr wesentlich hinaus, und der Anteil der Juristen ist deutlich zurückgegangen; nur der Literaturteil hat noch ein Stück der alten Universalität bewahrt.

<sup>59</sup> Zum Begriff der Ordnungspolitik vgl. Manfred Hättich, Das Ordnungsproblem als Zentralthema der Innenpolitik, in: Wissenschaftliche Politik, S. 211 ff., bes. S. 223 ff.

<sup>60</sup> Franz Böhm, Die Forschungs- und Lehrgemeinschaft zwischen Juristen und Volkswirten an der Universität Freiburg in den dreißiger und vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts, in: Aus der Geschichte der Rechts- und Staatswissenschaften zu Freiburg i. Br., hrsg. von Hanns Julius Wolff (1957), S. 101 f.

uns jüngst C. J. Friedrich und A. Müller-Armack wieder aufmerksam gemacht<sup>61</sup>. Für die gegenwärtige theoretische und geschichtliche Neubestimmung der Politischen Wissenschaft hat sie eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Aus verwaltungstechnischen Notwendigkeiten des Territorialstaats erwachsen und geistig in der Überlieferung der „guten Polizey“ beheimatet<sup>62</sup>, ist diese Lehre durch ihre eigentümliche Mittelstellung zwischen traditioneller und moderner Politik gekennzeichnet: als immanentes „Denken aus dem Staat heraus“ (Müller-Armack) verzichtet sie zwar einerseits auf ein naturrechtlich-kritisches Gegenüberstellen und Messen des Staates an einem über ihm stehenden Ordnungsbild, hält aber andererseits am Zusammenhang der einzelnen Sachbereiche des öffentlichen Lebens – Religion, Recht, Kultur, Wirtschaft – und an der Kooperation der einzelnen Zweige der Rechts- und Staatswissenschaften im Rahmen einer umfassenden Regierungs- und Verwaltungslehre fest. Der Verzicht auf ein materiales Verständnis der politischen Ordnung wie die Betonung der Selbständigkeit der einzelnen „Kultursachbereiche“ und der zwischen ihnen waltenden „Interdependenzen“ sind Züge, welche die heutigen Versuche der Erneuerung einer „Gesamten Staatswissenschaft“ mit den älteren Formen des 19. Jahrhunderts verbinden; der Begriff der „Ordnung“ wird in beiden Fällen – dies geht auch aus den oben angeführten Bemerkungen von Böhm hervor<sup>63</sup> – rein funktional und formal gebraucht.

Die Zusammenarbeit von Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an vielen deutschen Universitäten des 19. Jahrhunderts – aus der Tradition des Kameralismus und der „Gesamten Staatswissenschaft“ erwachsen – hat bekanntlich über Burgess und Franz Lieber auf die amerikanische Politische Wissenschaft stark eingewirkt. In Deutschland selbst ist diese Tradition dagegen zu Ende des 19. Jahrhunderts zurückgedrängt worden und verlor infolge der zunehmenden Aufsplitterung von Jurisprudenz, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften allmählich ihren Sinn. Erst seit den zwanziger und dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts sind Anzeichen für eine Neubelebung festzustellen<sup>64</sup>. Heute ist die „Gesamte Staatswissenschaft“ in

<sup>61</sup> Carl Joachim Friedrich, Grundsätzliches zur Geschichte der Wissenschaft von der Politik, ZfPo NF 1 (1954), S. 329. Alfred Müller-Armack, Religion und Wirtschaft (1959), S. 177 f.

<sup>62</sup> Zu der in diesem Zusammenhang besonders wichtigen Polizeiliteratur und Polizeiwissenschaft vgl. meine demnächst im Druck erscheinende Schrift über „Die ältere deutsche Verwaltungslehre“.

<sup>63</sup> Es ist bezeichnend, daß die Frage nach der angemessenen, richtigen Ordnung hier wie auch bei anderen Theoretikern dieser Richtung ausgeklammert bleibt; es geht im Grunde nur um die funktionale Zuordnung einzelner „Kultursachbereiche“ (Staat, Wirtschaft, Recht usw.) zueinander. Die Gefahr liegt nahe, daß eben hierdurch der „Selbstwert der Ordnung“ gegenüber materialen Gerechtigkeitsforderungen ein Übergewicht gewinnt, ja daß die Ordnung als (nahezu) beliebiger Entwurf der ebenso beliebigen politischen Deziision ausgeliefert wird.

<sup>64</sup> Vgl. etwa für die „Freiburger Schule“ den in Anm. 60 genannten Aufsatz von Böhm; in ähnlicher Richtung wirkte etwa der Berliner Arbeitskreis von Viktor Bruns, Rudolf Smend und Heinrich Triepel; auch die Bemühungen der Deutschen Hochschule für Politik in den Jahren der Weimarer Republik sind hier zu nennen.

ihren erneuerten und modernisierten Formen nicht mehr auf den Raum des Ordo-Liberalismus beschränkt. Sie tritt überall dort zutage, wo die Analyse komplexer politischer Erscheinungen ein Überspringen der Fachgrenzen, eine Summierung isoliert gewonnener Einsichten nötig macht; überall dort, wo Aufgaben der politischen Ordnung zu lösen sind, für welche die reine soziologische Tatsachenfeststellung nicht genügt. Ihre größte Fruchtbarkeit dürfte diese Methode auf den Gebieten des „Comparative Government“<sup>65</sup> und der Internationalen Politik<sup>66</sup> bezeigen: hier ist die Zusammenarbeit der einzelnen Wissenschaften seit jeher eine unbestrittene Notwendigkeit gewesen und ist es heute mehr denn je.

Die Lage der Politischen Wissenschaft in der Bundesrepublik ist nun aber dadurch gekennzeichnet, daß in diesem Fach neben den machtanalytischen und ordnungspolitischen Untersuchungen noch eine dritte Forschungsrichtung sich entwickelt hat, die an die ältere philosophische Tradition der Politik anknüpft. Über die politisch-theoretischen Arbeiten im engeren Sinn hinausgreifend<sup>67</sup>, sind hier in den letzten Jahren ernsthafte Anstrengungen zur Erneuerung der alten, in der praktischen Philosophie beheimateten Politischen Wissenschaft der „Schule“ unternommen worden<sup>68</sup>. Der Vorgang ist bemerkenswert; denn nirgends ist ja – wie schon früher erwähnt – der Traditionsbruch der politischen Lehre in Deutschland tiefer gegangen als gerade im Bereich der alten ethisch-politischen Disziplinen: die bis heute anhaltende Problematik im Bereich der politischen Ethik<sup>69</sup> ist ein sprechendes Zeugnis dafür. Während auf dem Gebiet der Macht- und Ordnungspolitik viele Wege akademischer Überlieferung vom 18. und 19. ins 20. Jahrhundert führen, fehlt der alten philosophischen Politik eine entsprechende Tradition fast gänzlich: mit ihren Zentralbegriffen des „Glücks“ und der „Tugend“, ihrer Lehre vom Staat als aufgegebener Ordnung guten Lebens und ihrer systematischen Verknüp-

<sup>65</sup> Als Beispiele vgl. etwa Ernst Fraenkel, *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*, in dieser Zeitschrift 4 (1960), S. 323 ff.; Theodor Eschenburg, *Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik. Politische Aufsätze 1957–61* (1961); Gerhard A. Ritter, *Deutscher und britischer Parlamentarismus. Ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich* (1962).

<sup>66</sup> Vgl. Arnold Bergstraesser, *Internationale Politik als Zweig der Politischen Wissenschaft*, PVS 2/1960, S. 106 ff.

<sup>67</sup> Zu ihnen gehört u. a. die in Deutschland seit jeher gepflegte Geschichte der politischen Ideen; über die hier vorliegenden Editionen und Untersuchungen zusammenfassend Otto Heinrich von der Gablentz, *Politische Forschung in Deutschland*, in: *Politische Forschung*, S. 160 ff.

<sup>68</sup> Vgl. Eric Voegelin, *Die neue Wissenschaft der Politik* (1959); ders.: *Wissenschaft, Politik und Gnosis* (1959); Wilhelm Hennis, *Die Methode der politischen Wissenschaft* (erscheint demnächst), und die in diesen Zusammenhang gehörigen Untersuchungen von Joachim Ritter zur Geschichte der praktischen Philosophie: *Das bürgerliche Leben. Zur aristotelischen Theorie des Glücks*, *Viertelj.schr. f. wiss. Päd.* 32 (1956), S. 60 ff.; *Zur Grundlegung der praktischen Philosophie bei Aristoteles*, *ARSP* 46 (1960), S. 179 ff.; „*Naturrecht*“ bei Aristoteles. *Zum Problem einer Erneuerung des Naturrechts* (Reihe „res publica“ 6 [1961]).

<sup>69</sup> Hierzu Smend, a. a. O., S. 373 ff.; Scheuer, a. a. O., S. 240 ff. Für den augenblicklichen Stand des Problems in der Historie vgl. die *Essaysammlung* von Gerhard Ritter, *Vom sittlichen Problem der Macht* (1948); für die Politische Wissenschaft vgl. etwa Ludwig Freund, *Politik und Ethik. Möglichkeiten und Grenzen ihrer Synthese* (1955), und Ferdinand A. Hermens, *Ethik, Politik und Macht* (1961).

auch nur in seiner allesbedingenden Kausalität als Verfügung über die Möglichkeit menschenwürdigen oder -unwürdigen Lebens, vor aller Augen gestellt. Diese Erfahrungen lassen sich wohl analysieren, aber nicht parzellieren und isolieren. Man würde kaum an die Oberfläche der modernen politischen Erfahrungen herankommen, wollte man sie etwa allein oder auch nur insbesondere unter dem Gesichtspunkt der ‚Macht‘ analysieren. Sie führen auf jene umfassenden Zusammenhänge, in denen auch die ältere Wissenschaft von der Politik ihre Gegenstände sah. Die Erfahrung des Politischen in seiner entarteten Form führt so auf das Maß eines Politikbegriffs zurück, das zwar verdunkelt, aber nie ganz verschüttet werden konnte<sup>74</sup>.“

### III

Halten wir hier inne, so erhebt sich die Frage, welche Folgerungen aus der geschilderten Situation für den Aufbau und die künftigen Aufgaben der Politischen Wissenschaft in der Bundesrepublik zu ziehen sind. Hierbei ergibt sich ein doppelter Aspekt: ein wissenschaftlich-institutioneller und ein allgemein-politischer.

1. Was die Stellung der Politischen Wissenschaft im Kreis der anderen Universitätswissenschaften angeht, so wird man davon ausgehen müssen, daß das Fach in seiner heutigen Form endgültig über den Sammelbegriff der alten („pluralistisch“ verstandenen) „politischen Wissenschaften“ hinausgewachsen ist. Es verlangt heute mit Recht Geltung als unabhängige – wenn auch „synoptisch“ (A. Bergstraesser) in Teilbereiche der älteren „politischen Wissenschaften“ eingreifende – Disziplin. Gerade in den letzten Jahren ist die deutsche Politische Wissenschaft, ungeachtet aller Richtungs- und Methodenunterschiede, konsequent den Weg zum eigenen Fach mit selbständigem Institutsbetrieb gegangen<sup>75</sup>, und mit zunehmender Scheidung von Soziologie und Politik im Lehrbetrieb der Universitäten<sup>76</sup> und allmählicher „Zurückholung“ der Zeitgeschichte in den Kreis der historischen Disziplinen<sup>77</sup> dürfte dieser Rückzug auf die eigentliche „Sache“ der Politik in nächster Zeit noch deutlichere Formen annehmen. Damit treten freilich neue Fragen auf: Worin besteht denn diese „Sache“ der Politischen Wissenschaft nun eigentlich? In welchem Verhältnis steht sie zu den Forschungsobjekten der älteren „politischen Wissenschaften“? Und welchen Platz beansprucht sie im Lehrgefüge der Universitäten?

<sup>74</sup> Hennis, Bemerkungen (siehe Anm. 52), S. 210.

<sup>75</sup> Man kann das z. B. an der äußeren Entwicklung der Lehrstühle ablesen, bei denen die sensu stricto auf Politische Wissenschaft bezüglichen heute die ursprünglich in der Mehrzahl befindlichen Mehrfächer- und Kombinationslehrstühle zu überwiegen beginnen; es zeigt sich ebenso deutlich in der methodologischen Diskussion, in der seit etwa 1957 die Frage der Eigenständigkeit der Politischen Wissenschaft gegenüber der bis dahin mit Vorzug behandelten ihrer Beziehung zu anderen Fächern in den Vordergrund getreten ist.

<sup>76</sup> Vgl. Schwarz, a. a. O., S. 310ff.

<sup>77</sup> Daß dieses Fach nach dem Krieg als spezifischer Teil der Politischen Wissenschaft entwickelt wurde, hängt einerseits mit seinem starken politisch-pädagogischen Akzent (zumal in der deutschen Situation nach 1945), andererseits mit seiner damals noch umstrittenen Geltung im Kreis der historischen Fächer zusammen; auch die geringe Entwicklung der politischen Theorie hat dazu beigetragen, daß die Zeitgeschichte zu einem wichtigen Bestandteil, in einigen Fällen sogar geradezu zum Kern der Politischen Wissenschaft geworden ist. Nach-

© Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte  
kriegszeit in diesem Fach gezeigt haben. Es wäre sicher verfehlt, wollte man in der verstärkten Hinwendung zu philosophischen Fragen nur so etwas wie eine von konservativen Stimmungen getragene „Restauration der Staatswissenschaften“ sehen. Vielmehr ist es gerade das Ernstnehmen der politischen und wissenschaftlichen Erfahrungen unserer Zeit gewesen, das die Forschung über die bloße Analyse der Machtverschiebungen und das Feststellen der ordnungspolitischen Konstellation hinausgeführt hat. Einer der jüngeren Vertreter der deutschen Politischen Wissenschaft, Wilhelm Hennis, hat dies vor kurzem so umschrieben:

„Die Wissenschaft von heute stößt nun aber, ohne die Denkhilfe tradierter Systeme, wenn sie nur die geschichtliche Erfahrung der letzten Jahrzehnte genügend ernst nimmt, wieder auf die alten Probleme. Die Erfahrung der modernen totalitären Herrschaftsformen hat das Schicksalhafte der Politik, und wenn

<sup>70</sup> Vgl. Carlo Antoni, a. a. O. passim, und Arnold Bergstraesser, *Wissenschaftliche Politik in dieser Zeit*, in dieser Zeitschrift 6 (1958), S. 219 ff.

<sup>71</sup> Vgl. Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, in: *Dokumente* 2/1960, S. 91 ff.

<sup>72</sup> Zusammenfassend sei hier an die Forschungen von Gerhard Krüger, Helmut Kuhn, Joachim Ritter und Leo Strauß erinnert.

<sup>73</sup> Hans-Georg Gadamer, *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik* (1960); vgl. auch den Art. „Geisteswissenschaften“, in: *Staatslexikon* 6, Bd. III (1959) von Heinrich Rombach und die dort Sp. 667 f. genannte Literatur; ferner Joachim Ritter: *Die Aufgabe der Geisteswissenschaften in der modernen Gesellschaft*, in: *Jahreschrift 1961 der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität*, S. 11 ff. – Zur augenblicklichen Diskussion in der Rechtswissenschaft vgl. Josef Esser, *Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts* (1956), und Theodor Viehweg, *Zur Geisteswissenschaftlichkeit der Rechtsdisziplin*, in: *Studium Generale* 1958, S. 334 ff.

die traditionellen historischen Fächer getreten sind. Aber innerhalb dieses Fächerkreises hat die Politik doch ihre durchaus eigenständige Aufgabe; sie ist nicht nur neutrale Empirie, unbeteiligtes Zutagefördern von „Wirklichkeitsbefunden“, da sie bei der Erforschung der politischen Wirklichkeit stets von Sinn und Ziel des Politischen (als einer menschenwürdigen Ordnung des sozialen Lebens) ausgeht. Umgekehrt ist die Politische Wissenschaft bei aller Zugehörigkeit der Politik zum

dem sich die Zeitgeschichte jedoch als historische Disziplin durchgesetzt hat (die Errichtung von Lehrstühlen für „Neuere und Neueste Geschichte“ ist dafür ein Beweis), dürfte die Führung in diesem Fach allmählich von den Politikwissenschaftlern wieder an die Historiker übergehen.

<sup>74</sup> Zur augenblicklichen Diskussion vgl. außer den schon genannten Arbeiten von Bergstraesser, Hennis und Voegelin u. a.: Ossip K. Flechtheim, *Politik als Wissenschaft* (1953) und den Einleitungsaufsatz des gleichen Autors zu der von ihm herausgegebenen „Grundlegung der Politischen Wissenschaft“ (1958); ferner Otto Heinrich von der Gablentz, *Politik als Wissenschaft*, *ZfPo NF I* (1954), S. 2 ff.; ders.: *Politische Wissenschaft und Philosophie*, *PVS* 1/1960, S. 4 ff.; Gerhard Ritter, *Wissenschaftliche Historie, Zeitgeschichte und „politische Wissenschaft“* (1959); Ferdinand A. Hermens, *Die Politik und die Wissenschaft*, *ZfPo NF 7* (1960), S. 189 ff.; Karl Dietrich Bracher, *Politik und Politische Wissenschaft*, in: *Die politische Erheblichkeit der Wissenschaften* (Mainzer Universitätsgespräche, WS 1960), S. 31 ff. – Daß anderswo ähnliche Schwierigkeiten bestehen, zeigen etwa die Ausführungen von Raymond Aron und Benjamin E. Lippincott in dem UNESCO-Handbuch „Contemporary Political Science“ (1950); lehrreich auch der Beitrag von Jean Meynaud, *Schwierigkeiten der wissenschaftlichen Politik*, *ZfPo NF 6* (1959), S. 97 ff.

Wirkfeld „praktischer Vernunft“ auch nicht primär (und ausschließlich) eine philosophische Disziplin; sie kann ohne die historisch-soziologische Vergewisserung über die politische Wirklichkeit, wie sie sich in einer konkreten historischen Situation darstellt, nicht auskommen. Kurz: die Gegenüberstellung von „Wirklichkeits“- und „Norm“wissenschaften – übrigens auch in sich nicht unproblematisch – läßt sich auf die Politische Wissenschaft am allerwenigsten anwenden. Liegt doch deren Eigenart gerade darin, daß sie bei ihren Untersuchungen sowohl von wirklichkeits-erkundenden wie von normativen (d. h. auf Zukunftsgestaltung gerichteten) Absichten geleitet wird, weil es richtig verstandener Politik bereits in der Diagnose immer um die „Therapie der Ordnung“ (E. Voegelin) geht?<sup>79</sup>

Schon diese Mehrschichtigkeit der Fragestellung schließt es aus, daß die Politische Wissenschaft sich innerhalb der Universitäten einer bestimmten Fakultät oder Fächergruppe exklusiv zuordnen könnte<sup>80</sup>. Nicht nur das Beispiel der in Form integrierender „Departments“ angelegten amerikanischen Politischen Wissenschaft, sondern auch die in Deutschland seit der Einführung des Fachs gewonnenen Erfahrungen lassen daher den – vielerorts schon erreichten – Status eines Fachs mit interfakultativen Lehr- und Prüfungsrechten (u. U. sogar mit konkurrierenden Lehrstühlen in mehreren Fakultäten) als Gewinn gegenüber der strikten Einordnung in einen festumrissenen Fächerzusammenhang erscheinen. Die Beschränkung auf eine Fakultät oder die betonte Anlehnung an bestimmte Fächer – sei es nun die Soziologie, die Historie oder eine rechts- oder wirtschaftswissenschaftliche Disziplin – schließt zumindest die Gefahr in sich, daß die Bewegungsfreiheit der Politischen Wissenschaft beschränkt, ihre Thematik der notwendigen Polyphonie beraubt würde. Eine solche exklusive Bindung wäre aber auch für die betreffenden Wissenschaften nicht von Nutzen, weil die Politische Wissenschaft – zur Hilfsdisziplin eines etablierten Fachs gemacht – notwendig die ihr eigenen Fragestellungen vernachlässigen müßte oder doch nicht mit der genügenden Schärfe entwickeln könnte.

2. Im übrigen muß betont werden, daß die Politische Wissenschaft ihre Aufgabe nicht allein aus der Hochschule und ihrer aktuellen Fächerlagerung und Wissenschaftsgliederung empfängt. Als problemorientierte, „topische“ Wissenschaft wird sie in gleichem, wenn nicht in stärkerem Maße vom jeweiligen Status des politischen Gemeinwesens und der in ihm gestellten Aufgaben und Probleme bestimmt. Dabei erhellt die Wichtigkeit der Politischen Wissenschaft für die Bundesrepublik nicht

<sup>79</sup> In diesem Sinne richtig Gustav E. Kafka: „Eine wahre Wissenschaft von der Politik wird . . . immer eine Synthese des Vergleichs von Institutionen und philosophischer Reflexion sein“ (Civitas, Jahrbuch für christliche Gesellschaftsordnung, Bd. I [1962], S. 219). Ähnlich G. D. H. Cole, a. a. O. (siehe Anm. 54), S. 21: „Nach meiner Ansicht kann Politik als Wissenschaft nur dann ausreichend studiert werden, wenn ein entsprechendes Verhältnis zwischen ihren theoretischen und ihren institutionellen Aspekten gewahrt bleibt.“

<sup>80</sup> Daher kann etwa auch das französische Muster der (ausschließlichen) Institutionalisierung der Politischen Wissenschaft im Rahmen der juristischen Fakultäten nicht einfach übernommen werden, so sehr es zu begrüßen wäre, wenn die Politische Wissenschaft in Deutschland auch an den juristischen Fakultäten ihren Platz bekäme (hierzu Schnur, a. a. O. [siehe Anm. 24], S. 45 f.).

nur aus der konkreten Verfassungslage, die unseren Staat auf die Tradition des westlichen Staatsdenkens verweist und zugleich der politischen Theorie mit der Formulierung eines materialen Begriffs der Demokratie neue Aufgaben gestellt hat. Sie wird zugleich durch die Tatsache bestimmt, daß angesichts der tiefen Brüchigkeit unserer nationalen Tradition<sup>81</sup> der bisher in Deutschland fast ausschließlich vorherrschende geschichtliche Zugang zu den politischen Phänomenen heute nicht mehr der einzige – vielleicht nicht einmal mehr der vorherrschende – sein kann.

Wie zu jeder Zeit, so empfängt auch heute die Politische Wissenschaft ihr Anrecht aus dem Vorhandensein spezifischer Aufgaben, die ihr von keiner anderen Wissenschaft abgenommen werden können: sei es, daß es sich um bestimmte Aspekte des heutigen Sozial- und Parteienstaates handelt, deren Eigenart dem Juristen oder Nationalökonom im gleichen Maß entgeht, in dem er das Phänomen auf seine rechtliche oder wirtschaftliche Seite fixieren will; sei es, daß von einer so komplexen und schwierigen Erscheinung wie dem modernen Totalitarismus die Rede ist, vor dem nicht nur die juristischen und ökonomischen, sondern weithin auch die historischen und soziologischen Begriffsbildungen versagen<sup>82</sup>. Daß das Politische im 20. Jahrhundert die Dämme des bürgerlichen „Gesetzesstaates“ und der als autonom gedachten Wirtschaft überflutet hat und immer wieder überflutet, daß der politische Zustand eines Landes nicht mehr einfach aus seiner schriftlich fixierten Rechtsverfassung entnommen werden kann, weil die Dynamik der politischen Kräfte unaufhörlich deren Gesicht verwandelt – das ist der Hauptgrund (und zugleich die fachliche Legitimation) für die Bemühung einer unabhängig von den juristischen und ökonomischen Einzelwissenschaften vorgehenden „Politischen Wissenschaft“, deren Gegenstand die Wirklichkeit des Politischen in der modernen Gesellschaft ist<sup>83</sup>.

Die Politische Wissenschaft gewinnt jedoch ihr Anrecht nicht allein aus den anstehenden Summierungs- und Integrationsaufgaben im Bereich der positiven Einzelwissenschaften. Ihre eigentümliche Fragestellung geht ja nicht nur in die Breite der Rechts- und Sozialwissenschaften, sie hat auch eine vertikale philosophische Dimension. Es wurde schon erwähnt, daß etwa die politischen Erfahrungen mit totalitären Systemen (aber beispielsweise auch konkrete Forderungen der

<sup>81</sup> Diese ist nicht etwa eine deutsche Sondererscheinung, sondern nur ein besonders spezifischer Ausdruck des allgemeinen Brüchigwerdens von Nationalstaat und Nationsidee in unserer Zeit; vgl. etwa Hans Rothfels, *Zeitgeschichtliche Betrachtungen* (1959), S. 124ff., und Schieder, a. a. O., S. 188ff.

<sup>82</sup> Wie sehr gerade der moderne Totalitarismus (und die Hilflosigkeit der positivistischen Wissenschaft ihm gegenüber) zu einer Erneuerung der älteren Traditionen politischer Wissenschaft beigetragen hat, wird besonders deutlich bei Leo Strauß, *Naturrecht und Geschichte*, und bei Voegelin, *Die neue Wissenschaft der Politik*, passim; vgl. auch die oben S. 242f. angeführte Bemerkung von Wilhelm Hennis.

<sup>83</sup> In diesem Sinne darf das bekannte Wort von Tocqueville aus der Einleitung der „*Démocratie en Amérique*“ verstanden werden: „Il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau.“

Verfassungsinterpretation) die Politische Wissenschaft zu einer Neuorientierung in Richtung rechts- und staatsphilosophischer Fragen genötigt haben, und es ist anzunehmen, daß diese Problematik in Zukunft noch stärker in den Vordergrund treten wird. Es versteht sich, daß in dieser Lage eine Wissenschaft, die sich auf die äußerliche Deskription von Machterscheinungen beschränkt, wenig Nutzen stiften kann – um so weniger, als sie meist dazu neigt, ihre politisch-theoretischen Voraussetzungen unbesehen der Vergangenheit zu entnehmen. Es kann aber für die Erkenntnis und Bewältigung der heute in der Politik gestellten Aufgaben nicht gleichgültig sein, ob etwa der Totalitarismus als eine – über die Mechanismen der „Herrschaft“ hinausgreifende – Bedrohung des Menschen begriffen oder, wie vielfach üblich, durch rein funktionale Analysen künstlich auf seinen technischen Phänotyp verengt wird<sup>84</sup>; ob die Staats- und Verfassungstheorie bestimmte Rechtsnormen des öffentlichen Lebens nur als äußere Gegebenheiten versteht oder ihre sozial-ethische Dimension zu erschließen weiß; ob die politische Bedeutung, die heute Kirchen, Parteien, Verbänden zukommt, als (wenigstens potentielle) Chance der Mitverantwortung im Verfassungsstaat begriffen oder von vornherein als Substanzverlust und pluralistische Auflösung staatlicher Souveränität abgewertet wird, und ähnliches mehr. Auch in diesem engeren Gebiet der politischen Theorie dürfte sich die Qualität politischer Wissenschaft vor allem an ihrer Wirklichkeitsnähe erweisen – an der von Ressentiments und Parteinahme gleichermaßen freien Sachlichkeit, mit der sie an die politischen Erscheinungen unserer Zeit herangeht.

## IV

Damit stellt sich zum Schluß noch einmal die Frage nach dem Sinn der hier skizzierten wissenschaftlichen Traditionen und Forschungsmethoden und ihrer Stellung im Rahmen einer umfassenden Politischen Wissenschaft. Versuchen wir, statt weiterer theoretischer Ausführungen, sie an einem der Hauptprobleme politikwissenschaftlicher Forschung in der Bundesrepublik klarzumachen: an der Entstehung der totalitären Regime, näherhin des Nationalsozialismus<sup>85</sup>.

Es liegt auf der Hand, daß die machtanalytische Betrachtung hier einen wichtigen Beitrag zu liefern hat. Sie kann z. B. zeigen, daß die Parteien der Weimarer Republik in den Jahren 1928–33 aus Gründen, die im einzelnen zu untersuchen sind, in eine zunehmende staatspolitische Funktionsunfähigkeit gerieten; daß sie vor den dringenden politischen Tagesaufgaben versagten, ja diese nicht einmal mehr in Angriff zu nehmen wagten; daß hierdurch ein „Machtverlust“, ein „Machtvakuum“<sup>86</sup> entstand, das auszufüllen die Akzentuierung der Präsidialherrschaft –

<sup>84</sup> In diese Richtung scheinen mir die Äußerungen von Peter Chr. Ludz, *Offene Fragen in der Totalitarismus-Forschung*, PVS 4/1961, S. 319 ff., zu gehen.

<sup>85</sup> Wobei die Frage, ob es sich hier nicht mehr um eine zeitgeschichtliche als um eine politikwissenschaftliche Frage handelt, angesichts der erwähnten engen Verbindung beider Fächer in der Nachkriegszeit zunächst einmal zurückgestellt werden kann.

<sup>86</sup> Diese Ausdrücke bei Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*

also die Beschwörung der Traditionen des Obrigkeitsstaates – schließlich nicht mehr genügte, so daß es einer neu aufsteigenden gesellschaftlichen Bewegung, der nationalsozialistischen Partei, zuletzt gelang, sich in den Besitz der Staatsmacht zu setzen.

Mit dieser Deutung der „Machtergreifung“ sind wir aber noch nicht befriedigt. Wir verlangen zu wissen, warum es zu jener Funktionsunfähigkeit der Parteien kam, warum die Mittel des Obrigkeitsstaates wirkungslos blieben, warum die Macht der Nationalsozialisten so plötzlich anschwell. Hierauf gibt uns eine ordnungspolitische Analyse die Antwort, daß in der Weimarer Republik eine Inkongruenz bestand zwischen den dem Staat durch die Friedensverhandlungen, die Reparationen usw. zugemuteten politischen Aufgaben und den Möglichkeiten der meist schwachen, von labilen Parlamentsmehrheiten abhängigen Regierungen, sie zu lösen – eine Inkongruenz, die sich mit der Wirtschaftskrise noch verschärfte und schließlich auf das ganze staatliche Gefüge übergriff. Während die Verfassung, trotz einzelnen sozialprogrammatischen Beteuerungen, im ganzen noch mit dem liberalen, sich an Wirtschaft und Gesellschaft desinteressierenden Staat des 19. Jahrhunderts rechnete, erzwangen die neuen gesellschaftlichen Probleme – Wirtschaftskrise, Arbeitslosigkeit, Zwang zur Neuordnung des sozialen Lebens durch Einschränkungen der Privatautonomie und verstärkte öffentliche Leistungen – eine Umorientierung der Verfassung vom (bürgerlichen) Rechtsstaat auf den Verwaltungs- und Sozialstaat hin; und die Bewegung, die sich am skrupellosesten in den Dienst dieser Aufgabe stellte – notfalls nicht vor der völligen Zerstörung der Verfassung zurückschreckend – mußte in dieser Lage notwendig die Oberhand gewinnen.

Aber auch damit sind wir noch nicht ganz zufriedengestellt. Denn wir erinnern uns, daß die Bewegung vom liberalen Rechtsstaat zum Sozialstaat, zum Staat der „Daseinsvorsorge“ (E. Forsthoff), eine internationale Erscheinung des 20. Jahrhunderts war: man braucht nur an Roosevelts New Deal, Léon Blums Volksfrontregierung in Frankreich oder an das Experiment der Labour-Party in Großbritannien nach 1945 zu denken. Warum nahm diese Bewegung in Deutschland nicht wie in den westlichen Ländern einen evolutionären Verlauf? Warum ging sie gerade bei uns unter kriminellen Begleiterscheinungen singulärer Art vor sich, um schließlich in einer Orgie von Blut und Barbarei, in der ärgsten Katastrophe der deutschen Geschichte zu enden? Hier ist es unvermeidlich, weiterzufragen – nicht so sehr nach den Ursprüngen des Nationalsozialismus und seiner Ideologie (Verbrecher und kriminelle Ideen gibt es überall) als vielmehr nach dem Zustand der Gesellschaft und ihren Vorstellungen von politischer Ordnung, die es möglich machten, daß derartige Bewegungen an die Macht gelangen konnten<sup>87</sup>. Man wird dabei auf die oft analysierte Labilität der deutschen politischen Tradition stoßen; auf das Fehlen

(1960), wo der Auflösungsprozeß der Weimarer Demokratie unter dem Gesichtspunkt der Veränderung der innerstaatlichen Machtstruktur verfolgt wird.

<sup>87</sup> Diesen von der Forschung noch zu wenig berücksichtigten Gesichtspunkt hat mit Recht betont Eric Voegelin in einem Berliner Vortrag (vgl. Die Aussprache 6/1960, S. 207 ff.).

oder die wachsende Aufzehrung naturrechtlicher Überlieferungen, die einen gegenüber den totalitären Bewegungen machtlosen Rechtspositivismus herrschend werden ließen; auf das mangelnde Gegengewicht säkularer Institutionen, wie sie in Frankreich, England, Amerika bis heute ähnlich schroffe Traditionsbrüche verhindert haben, endlich auf das aus einem schlechten oder allzu guten Gewissen stammende Gefühl unpolitischer Staatsfremdheit oder ebenso unpolitischer Machtanbetung.

Diese kurzen Andeutungen mögen genügen, um zu zeigen, daß eine politische Wissenschaft, die es mit ihrer Aufgabe ernst nimmt, bei den Fragen nach der Macht und nach der funktionellen Ordnung nicht stehen bleiben kann. Denn die Bedrohung des Totalitarismus besteht ja fort. Ihr gegenüber kann die Politische Wissenschaft nur dann zu einem wirksamen Hilfs- und Heilmittel werden, wenn sie in die Phänomene eindringt und sich nicht damit zufriedengibt, ihre Oberfläche zu analysieren. „Wer mit dem Teufel frühstücken will“, sagt ein englisches Sprichwort, „muß einen langen Löffel haben.“ Bei nur machtpolitischem oder funktionellem Analysieren dürfte sich der „Löffel“ der Politischen Wissenschaft sehr bald als zu kurz erweisen.