

N 20587 F

# Fragen der Freiheit



Demokratie  
oder Demokratisierung

Januar/Februar 1981  
Heft 148

Die Demokratie dehnt die Sphäre der individuellen Freiheit aus, der Sozialismus dagegen schränkt sie ein. Die Demokratie erkennt jedem einzelnen seinen Eigenwert zu, der Sozialismus degradiert jeden einzelnen zu einem Funktionär der Gesellschaft, zu einer bloßen Nummer. Demokratie und Sozialismus haben nur ein einziges Wort miteinander gemeinsam: die Gleichheit. Aber man beachte den Unterschied: während die Demokratie die Gleichheit in der Freiheit sucht, sucht der Sozialismus sie im Zwang und in der Knechtung.

Alexis de Tocqueville\*

# FRAGEN DER FREIHEIT

- Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft -

Folge 148

Januar/Februar 1981

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung

Postverlagsort: 5400 Koblenz

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<i>Albrecht Locher</i>	
Demokratie, Demokratisierung, Partizipation - Zur Klärung der Begriffe .....	3
<i>Jürgen Rauh</i>	
Partizipation und Repräsentation im Bonner Grundgesetz .....	17
<i>Gerhardus Lang</i>	
Fremdbestimmung - Mitbestimmung - Selbstbestimmung .....	42
<i>Heinz Hartmut Vogel</i>	
Zu den Begriffen »Demokratisierung« und »Mitbestimmung« ...	50
<i>Zeitkommentare</i>	
<i>Karl Carstens</i>	
Herausforderung und Chancen einer freien Wirtschaftsordnung .....	55
<i>Buchbesprechungen</i>	
<i>Fritz Penserot</i>	
<i>Martin Kriele</i>	
»Befreiung und politische Aufklärung« .....	60
<i>Maurice Joly</i>	
»Macht und Recht - Machiavelli contra Montesquieu .....	64
<i>Vorankündigungen</i> .....	68
<i>Zitate</i>	
Friedrich August Hayek .....	54/59

## »Demokratie, Demokratisierung, Partizipation – Zur Klärung der Begriffe«\*

Albrecht Locher

Meine sehr verehrten Damen und Herren, es ist mir in meinem Beruf als Philologe eine Freude, zur Klärung von Begriffen beitragen zu dürfen. Ich tue das umso lieber auf einem Gebiet, wo die Begriffsverwirrung unter dem Stichwort »Chinesisch« geradezu sprichwörtlich geworden ist.

Bei dem Philosophen Ludwig Wittgenstein gibt es ein groteskes und sehr oft in der Literatur behandeltes Beispiel. Wittgenstein konstruiert folgende Sprachsituation: Drei Mann stehen sich im Dreieck gegenüber. Jeder hält eine Schachtel vor sich und behauptet, in dieser Schachtel einen Käfer zu haben. Keiner der drei hat in die Schachteln der beiden anderen hineingeschaut und behauptet, allein aus dem Anblick seines Schachtelinhalts zu wissen, daß sich darin ein Käfer befinde. Die Schachtel hat eine heftige Kontroverse nach sich gezogen. Das Beispiel ist zigmal analysiert und interpretiert worden. Es ist ja praktisch von der Möglichkeit, daß alle drei lügen oder daß alle drei sich unwissentlich irren, oder daß sie versehentlich mit dem Wort »Käfer« ganz verschiedene Dinge bezeichnen, ja sogar bis zu der Möglichkeit, daß die drei jeweils in ihrer Schachtel etwas haben, was sich dauernd verändert, also gar nicht mit einem festbleibenden Ausdruck bezeichnet werden kann, nahezu alles erwogen und diskutiert worden.

Für unsere Fragestellung ist an der Sache lediglich eines interessant: Es ist durchaus möglich, daß in einer Diskussion von verschiedenen Seiten stets immer wieder ein bestimmter Begriff gebraucht wird, daß aber die Einzelnen von einem völlig anderen Vorverständnis her diesen Begriff handhaben. Andererseits läßt sich ein solches Instrument hervorragend zur politischen Propaganda verwenden. Man schafft einen neuen Begriff, füllt ihn mit allen Sehnsüchten und allen Erwartungen der Menschen und beginnt dann plötzlich, ihn umzuinterpretieren. Man kann auf dem Wege der Begriffsschöpfung und der Begriffsmanipulation ganze Völker, ganze Gesellschaften in die Irre führen. Denken Sie an »Frieden«, »Freundschaft«, »Lebensqualität«, »Entspannung«...!

Ein anderes Beispiel: Wenn man zum Beispiel den Begriff »Deutschland« aus der Terminologie und aus den Gedanken verdrängen will, so beginnt man plötzlich statt Bundesrepublik Deutschland »BRD« zu sagen. Es ist unschwer nachweisbar, aus welcher Richtung diese Tendenz gekommen ist, und es ist

\*Vortrag, gehalten anlässlich der Tagung des »Seminars für freiheitliche Ordnung« »Bürgerschaftliche Partizipation in der parlamentarischen Demokratie« vom 9.–11. Mai 1980 in Bad-Boll

vielleicht auch ein Zeichen für einen Mangel am Mitdenken im Politischen, daß sich vor allem modern dünkende Lehrer auch hier in unserem sehr konservativen Land Baden-Württemberg mehr und mehr interessant finden, wenn sie BRD sagen anstatt Bundesrepublik Deutschland.

Es gibt eine zweite, ebenfalls in der Literatur sehr häufig besprochene kleine Anekdote: Ein chinesischer Kaiser soll seinen obersten Reichsbeamten gebeten haben, Vorschläge zu machen, wie man das Reich besser verwalten könne. Dieser oberste Beamte habe dem Kaiser empfohlen, zunächst einmal die Begriffe zu klären, da mit schlechten und falschen Begriffen auch die Politik schlecht würde.

Diese Erkenntnis muß weit zurückliegen; jedenfalls erzeugte auf dem Landesparteitag der Partei, der ich angehöre, ein Antrag auf genauere Überwachung des öffentlichen Sprachgebrauchs einen Heiterkeitsausbruch. Der Dame zuliebe, die ihn gestellt hatte, bekam er eine Mehrheit; erkannt wurde sein Sinn nicht.

Es sind also Begriffe zu klären. Das ist gar nicht so schwierig. Die Probleme setzen aber nicht bei der sprachlichen Definition der Begriffe ein, sondern bei dem, was der Handhabung des Begriffes schon vorausliegt, dem Vorverständnis.

Wir haben es zu tun, wie gesagt, mit *Demokratie*. Der Begriff besteht aus zwei Bestandteilen: »Das Volk« (griechisch *demos*) und »starksein« (griechisch *kratein*). Wo der Begriff erstmals auftaucht (bei den Historikern Herodot und Thukydides), meint er die Verfassung des Stadtstaates Athen, wie er sich im 5. Jahrhundert vor Chr. herausgebildet hatte, übrigens aus vorzeitlichem Königtum! Ich kann hier nicht die komplizierten Entwicklungsstadien nachzeichnen, welche diese Verfassung zwischen Solon (7. vorchr. Jh.) und dem Ende des peloponnesischen Krieges (403 v. Chr.) durchlaufen hat. Hier nun einige durchgehende Merkmale: Da gab es die Volksversammlung als Element der direkten Demokratie; ihre wirkungsvollste Kompetenz bestand im sogenannten Scherbengericht: Durch Volksabstimmung konnte ein mißliebiger oder verdächtiger Politiker für zehn Jahre aus Attika verwiesen werden. Es gab einen »Rat der Vierhundert«, ungefähr unseren heutigen Parlamenten entsprechend. Darüber lag die Exekutive bei einer schwankenden Zahl von obersten Beamten (»Archonten« = »Herrschenden«) und – besonders in Kriegszeiten – »Strategen« (= »Heerführern«). Daneben gab es den »Areopag«, der in ältester Zeit ein Ratsorgan eigener Prägung war, später aber zum Gerichtshof mit beschränkter Zuständigkeit wurde. Dies ist also die Verfassung, nach der die ganze Sache ihren Namen bekommen hat; wer, wie heute allzu modisch, unter Demokratie sofort direkte oder gar Basisdemokratie verstehen will, sollte wohl bedenken, daß auch die athenische Verfassung sehr wohl repräsentative Elemente, ja autoritäre, enthielt. Und von Perikles

und der Demokratie in seiner Glanzzeit sagt der Historiker Thukydides, es sei »zwar dem Namen nach eine Demokratie, in Wirklichkeit jedoch die Herrschaft eines Mannes« gewesen.

Dazu ist jedoch anzumerken: Diese einige zigtausend Bürger lebten gewissermaßen auf dem Rücken einer absolut rechtlosen Sklavenschaft. Dieser antiken Demokratie geht also etwas grundsätzlich ab, nämlich der Gedanke an Gleichheit und Menschenrechte. Erst gegen Ende des fünften vorchristlichen Jahrhunderts hat ein sonst gar nicht so übermäßig bekannter Philosoph und Rhetor namens Antiphon den für athenische Begriffe umstürzenden Gedanken geprägt, daß es einen Unterschied zwischen Griechen und Barbaren überhaupt nicht gäbe. Er rechtfertigt das mit einem eigentümlichen Gedankengang, der in einem Fragment erhalten ist. Er sagt: »Auch die Barbaren atmen durch die Nase und essen mit den Händen«. Das ist ein etwas naiv erscheinendes Argument, aber etwas theoretischer formuliert bedeutet das nicht mehr und nicht weniger, daß mit dem physiologisch-anatomischen Bestand, nämlich Zugehörigkeit zur Species homo sapiens die Menschenrechte im Grunde genommen begründet seien.

Ich glaube, daß dieser Antiphon in all seiner Naivität ein vorweg geborener Entdecker des Begriffs der Menschenrechte ist.

Ein zweites ist zu bemerken: Daß diese Demokratie – sie hat genau genommen etwa ein Jahrhundert lang funktioniert – ihre Spitzenzeiten immer dann gehabt hat, wenn hervorragende Einzelne an der Spitze des Staates standen: Aristides, Themistokles, Kleisthenes, der bereits genannte Perikles...

Wir können bei dem Durchgang durch die europäischen Demokratien diesen scheinbaren Widerspruch noch mehrmals konstatieren: Demokratie und Einfluß, ja bestimmender Einfluß eines Einzelnen schließen sich nicht aus, sondern möglicherweise sogar ein.

Bevor wir den griechischen Bereich verlassen, noch ein Blick in die politische Theorie: Platons umfassendes Werk »Der Staat« – eine umfassende Philosophie, Gesamtdeutung des Menschengeschlechtes, vor allem eine Begründung des Staates – ist die Utopie eines aristokratischen, totalitären Überwachungsstaates. Man muß natürlich sagen, daß Platon entsetzliche völkerrkriegsartige Wirren vor Augen standen, der Zerfall von jeder Moral und Gesittung im Griechenland nach dem peloponnesischen Krieg, trotzdem ist es wichtig, darauf hinzuweisen, daß diese große Bibel aller Staatsphilosophen in Europa den Entwurf eines totalitären Staates enthält.

Den Römern verdanken wir den Begriff »Republik«. An seiner Ursprungsstelle heißt dies Wort einfach »Öffentliche Sache« im Gegensatz zu der vom öffentlichen Gebrauch »abgezweigten«, abgesonderten »res privata«. Es ist

gut, sich zu vergegenwärtigen, daß dieser Begriff mit Volksherrschaft direkt nichts zu tun hat. Ja, der Begriff »populus«, das politisch organisierte Volk, schließt für römisches Verständnis aristokratische Gliederung nicht aus, sondern ein. Die jahrhundertelangen Ständekämpfe zwischen »Patriziern« und »Plebeiern«, in denen oft geborene Patrizier Sachwalter der »plebs« waren, spiegeln das Dilemma, daß die ursprüngliche Republik aristokratisch verfaßt war, agrarisch-aristokratisch. Hier ein – gegen starke Skrupel extrem vereinfachter – Querschnitt durch die Elemente der römisch-republikanischen Verfassung:

Die römische Verfassung kannte als oberstes Machtorgan die Konsuln, je zu zweit auf ein Jahr gewählt; es ist historisch die auf zwei verteilte und zeitlich limitierte Königsgewalt, die auch in Rom zeitlich der Republik vorausging. Diesen Konsuln gegenüber stand der Senat, das oberste Beschlußgremium, zusammengesetzt in der Frühzeit aus den »Vätern« (patres) der führenden Großfamilien (gentes), später mehrmals erweitert um über die Ämterlaufbahn aufgestiegene Plebeier. Das eigentliche demokratische Element in dieser Verfassung war die Volksversammlung, genauer die Volksversammlungen, denn es waren teilweise nacheinander, teilweise auch gleichzeitig vier verschiedene Formen und Zusammensetzungen, in denen das Gesamtvolk tagte, mit sehr verschiedenen Einberufungsmodi und Geschäftsordnungen. Das Volk entsandte in den Senat die sogenannten Volkstribunen, die dort ein geschäftsordnungsmäßig sorgfältig abgesichertes Veto-Recht besaßen. Zwei Spitzenämter müssen hier noch erwähnt werden: Als oberster Wächter über Verfassung und Sitten (was in sehr private Bereiche hineinreichen konnte) war der »Censor« ein Amt höchster Autorität; in Krisensituationen konnte auf 6 Monate ein »Dictator« mit unbeschränkter Befugnis eingesetzt werden.

Die fast nicht vertretbare Verkürzung, in der ich hier die Grundzüge dieser Verfassung vorführe, kann nicht so recht erkennen lassen, was für ein fein gesponnenes Netz von Normen, Verfahren und Institutionen diese römische Verfassung darstellte: Hier breiteste Meinungsermittlung, also geradezu übermäßig »demokratisches« Vorgehen, dort aber wieder effektivste Kompetenzkonzentration. Es herrschte ein Gleichgewicht zwischen *Ermöglichung* von Machtausübung und der *Kontrolle* von Machtausübung. Letzteres hat Ersteres noch immer zur Voraussetzung gehabt; ich weiß, daß dieser Gedanke heute nicht als modern gilt! Er ist aber von ehrwürdigem Alter und hat sich oft bewährt. Daher, bevor wir die Antike verlassen, ein Blick auf eine alte Theorie, die nichts an Aktualität eingebüßt hat:

Cicero hat ungefähr in der Mitte des letzten vorchristlichen Jahrhunderts eine staatsrechtliche Schrift verfaßt, die uns bedauerlicherweise nur fragmentarisch erhalten ist. Wir finden dort eine Theorie von den verschiedenen

Staatsformen oder eine Theorie des Übergangs der Staatsformen ineinander. Diese Betrachtungsweise geht schon auf Platon und auf Aristoteles zurück. Ciceros Gedankengang ist kurz folgender:

Alle Staatsformen erweisen sich als anfällig gegen Störungen. Selbst solche Staatsformen, die in sich gesund sind, entarten im Laufe der Geschichte erfahrungsgemäß. Der König entartet zum bösen Tyrannen. Die Aristokratie wird zu einer rücksichtslosen Herrschaft einer kleinen Clique und erstarrt zur Oligarchie, zur Cliquenherrschaft. Die Demokratie hat in sich die Gefahr, daß sie zur Pöbelherrschaft (Ochlokratie von griechisch ochlos, der Haufen, die Menge) wird. Und dann beginnt die Sache seltsamerweise wieder umzuschlagen. Ist die Ochlokratie bis zu einem gewissen Maß an Entartung gediehen, dann erweist sich das Volk als unregierbar, und es kommt die große Chance für den Einzelnen, der die Handlungsunfähigkeit gewissermaßen ausnützt und sich an die Spitze stellt.

Modern formuliert: Das zeitweilige Bündnis zwischen Mob und Elite.

- Was also tun, um diesen Kreislauf der Verfassung zu stoppen? Antwort: man konstruiert eine Verfassung, die die entscheidenden Elemente *aller* Verfassungen *in sich vereinigt*. Wir brauchen eine starke Stütze, damit die Kompetenzbündelung möglich ist und es eine hierarchische Struktur in der Gesellschaft gibt. Wir brauchen eine starke Volksvertretung oder eine möglichst direkte Demokratie in einem der Verfassungselemente, damit die Gleichheit der Menschen und die Freiheit der Menschen gewährleistet ist. Und wir brauchen dann ein System von gegliederten Binnenautoritäten, damit zwischen der obersten Spitze und unten kein Chaos sich auf tut. - Dieser Gedanke der »gemischten« Verfassung hat sich als außerordentlich fruchtbar erwiesen, und sämtliche modernen Demokratien sind keine reinen Demokratien; sie stellen allesamt Varianten dieses von Cicero vorgestellten Typs dar.

Darf ich hier an die Verfassung Napoleons erinnern, die in der vor»kaiser«-lichen Phase vieles aus dem alten Rom übernommen hat.

Die amerikanische Verfassung kennt einen außerordentlich starken Präsidenten. Die Fünfte Republik in Frankreich ist eine ausgesprochene Präsidialdemokratie mit einem genial zugeschnittenen Wahlrecht, das den verhältnismäßig konservativ abstimmenden Landkreisen immer ein gewisses Übergewicht über das progressive Paris sichert. Die Verfassung der Bundesrepublik hat einen starken Kanzler (anders als die Weimarer Republik).

### *Demokratie im modernen Sinn*

Bei aller Nähe im Formalen: In einem unterscheidet sich die Demokratie der

Neuzeit grundlegend von allen antiken Vorbildern, nämlich indem sie *allen* Menschen unterschiedslos die gleichen Freiheiten gewährt und Brüderlichkeit unter *allen* gleichermaßen anstrebt. Der Marxismus allerdings versteht Solidarität selektiv und ist daher ein Rückschritt.

Die allgemeinen Menschenrechte, in der »Bill of Rights« erstmals Bestandteil einer Verfassung geworden und in alle späteren übernommen, sind Voraussetzung und Grundlage moderner Demokratie. Hier sind gleich am Anfang mit Respekt, aber auch Kritik, zwei Namen und zwei Schlagworte zu nennen:

Montesquieu, der französische Staatsphilosoph, der den Gedanken, daß der Staat auf einem zwischen Freien zu schließenden Vertrag beruhen solle, entwickelt (genauer: weiterentwickelt) hat und eine aus diesem Kerngedanken entwickelte Staatstheorie, der Idee der Gewaltenteilung von Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung, die dann zum Verfassungsstaat hinführt.

Ein zweiter Name und ein zweites Schlagwort: Jean-Jacques Rousseau mit dem schicksalsmächtig gewordenen trügerischen Begriff »Volonté général«. Der Fehler liegt bei dieser Begriffsbildung darin, daß »volonté« ein unaufhebbar individueller Akt ist, an dem nicht partizipiert werden kann. Ich kann an der Willensentscheidung eines Anderen nicht partizipieren, denn entweder entscheidet er *oder* entscheide ich. Ich kann auch nicht »mit« bestimmen, denn – entweder der Andere bestimmt *oder* ich. Personale Akte sind nicht teilbar. Deswegen ist es ein Mythos und dazu ein sehr gefährlicher, wenn man glaubt, daß sich die einzelnen Willensakte eines Millionenvolkes zusammenschmelzen lassen zu einer »Volonté générale«, die sich dann aus der »Volonté de tous« bilden müßte. Rousseau hat völlig richtig gesehen, daß eine Volonté générale nur auf dem Weg der Erziehung, modern gesagt: auf dem Weg einer Erziehungsdiktatur, herbeigeführt werden kann. Außerdem können Sie mit dem Mythos der »Volonté générale« jeden Totalitarismus und jede Diktatur rechtfertigen. Was wird nämlich aus denjenigen, die sich an dieser »Volonté générale« nicht beteiligen? Müssen sie ausgeschlossen werden? In diesem Zusammenhang gibt es eine Definition der Demokratie, die im Endeffekt genau zum Gegenteil von Demokratie führt, und zwar braucht man unter das Wort Demokratie nur folgenden Hegel'schen Gedankengang zu setzen: Die Entwicklung der Weltgeschichte ist die allmähliche Selbstentfaltung des absoluten Geistes. Dieser absolute sich entwickelnde Geist ist aber nicht in allen gleich gegenwärtig, sondern er ist in den Bewußtseins-Starken früher gegenwärtig als in den Bewußtseins-Schwachen. Also entfaltet sich der Geist der Menschheit in den Eliten schneller. Daraus kann man automatisch das Recht ableiten, daß diejenigen mit dem weiterentwickelten Bewußtsein das Recht hätten, die Zurückgebliebenen einer Diktatur der Erziehung zu unter-

werfen. – Das ist übrigens die Selbst-Legitimation sozialistischer Staaten.

Zu unserer ganz konkreten politischen Situation und meiner Aufgabe, hier zur Klärung der elementaren Begriffe beizutragen: Sie brauchen nur diese – optisch ganz unauffällige – Änderung im Legitimationsbegriff vorzunehmen, schematisch vereinfacht aus einer Herrschaft *durch* das Volk eine solche *für* das Volk im Sinne von dessen objektiv feststehendem, aber eben leider nicht genügend *erkannten* Besten, zu machen, und schon stellt sich der Täuschungseffekt ein, daß die als besonders »basisnah«, besonders »progressiv« oder »radikal«-demokratisch deklarierten Bestrebungen tatsächlich einer elitär-arroganten Funktionärsoligarchie Vorschub leisten. Der Artikel 20 des Grundgesetzes, der »alle Gewalt vom Volk ausgehen« läßt, ist, leider, gegen eine solche Zerdeutung wehrlos.

Vertreter der intellektuellen Linken erklären sich und anderen die für sie enttäuschenden Wahlergebnisse allzu gern mit mangelnder Aufklärung und unterentwickeltem Bewußtsein »beim einfachen Mann«. Dieses Vorurteil kann »akademisch« bedingt sein und einfach ein – trügerisches – Überlegenheitsgefühl des Gebildeteren verraten. Es kann aber auch in die Nähe eines sehr gefährlichen Verfassungsverständnisses führen, nämlich daß der unbemerkte manipulatorische Druck auf der Masse diese eben daran hindere, ihre legitimen Rechte »richtig« wahrzunehmen. Es liegt auf der Hand, wie fatale Umkehreffekte in antidemokratischer Richtung *gerade* von solchen radikal-demokratischen Denkansätzen ausgehen können.

Der Artikel 79,3 des Grundgesetzes, der jede Änderung an den ersten 20 Artikeln untersagt, wird gegenstandslos, wenn es legitim wird, die *Grundbegriffe* umzudeuten. Für die Verfassung erheblich ist nach wie vor und *muß* nach wie vor sein, was bei Abstimmungen nach den klassischen Prinzipien von Allgemeinheit, Gleichheit, Freiheit, Direktheit und Geheimheit *tatsächlich* herauskommt.

Die Aushöhlung dieses Prinzips an führenden deutschen Bildungsanstalten ist so weit gediehen, daß man mit Pessimismus in die Zukunft schauen muß.

»Dieses System« – die das Wort mit der modischen Abfälligkeit gebrauchen, sollten sich daran erinnern, welch unseligen Vorgänger sie haben. Dieses System hat sich 31 Jahre lang gut bewährt.

Es ist aber, wie alles von Menschen Geschaffene, in der Praxis Gefährdungen ausgesetzt. Dafür einige Beispiele:

Die Verfassung, die das Grundgesetz fordert, ist ein Misch-System, das heißt, es vereinigt Elemente verschiedener Vorbilder aus der älteren und jüngeren Verfassungsgeschichte in sich. Darin unterscheidet es sich teilweise von der Weimarer Verfassung.

Diese war ja gegen allen äußeren Anschein von einem schrankenlosen Liberalismus geprägt. Einer der führenden Rechtsdenker der Zwanziger Jahre schrieb über die Demokratie sinngemäß: Die Demokratie hat es nun einmal an sich, daß sie einem prinzipiellen Relativismus huldigt. Es muß also für den Fall eindeutiger Mehrheitsverhältnisse, einer eindeutigen qualifizierten Mehrheit auch erlaubt sein, diese Demokratie selbst abzuschaffen.

Das ist die Lücke im Rechtsverständnis, die dann praktisch der Weimarer Republik das Leben gekostet hat. In genau diese Lücke ist nämlich Adolf Hitler hineingestoßen: In dem berühmt gewordenen Reichsgerichtsprozeß in Ulm im Jahr 1931, wo es um nationalsozialistische Umtriebe in einer Ulmer Reichswehr-Kaserne ging, erklärte er als Zeuge, gewiß wolle er diesen Staat zerstören, – aber mit legalen Mitteln. Hitler konnte damals wegen dieser Äußerung *nicht* belangt werden. Auf diese Erfahrungen haben sich nun die auf den Art. 21 fußenden Verbote und Einschränkungen gestützt. Daß wir heute einen Extremistenbeschluß oder Radikalenerlaß haben, ist auch noch durch einige politische Ungeschicklichkeiten mit verursacht worden, über die hier nicht zu rechten ist. Es ist aber im letzten die Erfahrung, die man mit dem Untergang der Weimarer Republik gemacht hat, daß nicht allein die *Methoden* einer politischen Bewegung u. U. der Strafbarkeit verfallen, sondern auch die *Fernziele*.

Die Verfassung von 1949 hat keinen Art. 48. Die Weimarer Republik konnte regiert werden von einem Kabinett, das im Parlament keine Mehrheit mehr hatte. Praktisch haben ja alle Kabinette seit 1930 ohne Parlamentsmehrheit regiert, oder höchstens einmal die Zufallsmehrheiten. Es war nach der Verfassung möglich, daß allein das Vertrauen des Reichspräsidenten die Regierung am Leben erhielt. Das hat ebenfalls zum Untergang der Weimarer Republik beigetragen. Es hat dann diese undurchsichtigen Manöver zwischen Papen und Hitler ermöglicht mit den bekannten Folgen. Eine solche Autorisierung der Regierung, beispielsweise auch unter Außerkraftsetzung geltenden Rechts politische Maßnahmen zu beschließen und zu ergreifen, eine solche Möglichkeit sieht die Bonner Verfassung nicht mehr vor.

Artikel 79,3 GG schließt eine Änderung des Grundgesetzes in den grundlegenden ersten 20 Artikel aus: Die Grundlagen der Verfassung stehen nicht zur Disposition von Mehrheitsentscheidungen.

Das Wahlrecht der Bundesrepublik ist gemischt aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht. Die Weimarer Republik kannte ein reines Verhältniswahlrecht mit dem Erfolg, daß schließlich jede »Spezialpartei« (Eine Prägung von Adolf Hitler!) im Parlament vertreten war. Die Folgen sind bekannt. Das kombinierte Wahlrecht und die (im Bundeswahlgesetz stehende) Fünfprozentklausel haben eine ähnliche Entwicklung in der Bundesrepublik bisher erfolgreich verhindert.

Natürlich wirkt diese Klausel unfreundlich gegen neu sich bildende oder kleine Machtgruppierungen und erscheint deswegen undemokratisch. Immerhin hat sie das Parteiengefüge der Bundesrepublik auch über Krisenzeiten hinweg in bewunderswürdiger Weise stabilisiert.

### *Demokratisierung*

Woher kommt es, daß nach 20 Jahren Bundesrepublik das Streben nach mehr Demokratie aufgekommen ist? Demokratisierung ist noch wenig definiert. Es steht in keinem der großen Lexika. In den vielen Aufsätzen, die ja über das Gebiet der Politik fortwährend veröffentlicht werden, fand ich fünf verschiedene Definitionen des Wortes. Eine erste meint, daß Demokratisierung als ein Vorgangswort den dynamischen Aspekt in der Demokratie bezeichne. – Ich verstehe nun selber nicht, was der dynamische Aspekt der Demokratie sein soll, wohl irgendein Drängen irgendwohin, daß die Dinge demokratischer werden sollen. Sollen sie! Ideal sind die Verhältnisse nie!

Die zweite Definition: Es sei eine gedankenlose Parole, zweckpolitische Propaganda. Dieser Einwurf kommt natürlich von ganz rechts außen.

Demokratisierung – was soll demokratisiert werden? Das Verhalten des Einzelnen, ist das mit Gesetzesänderungen möglich? Oder soll unsere Verfassung verbessert werden?

Unter Demokratisierung verstehe man so eine weitere Erklärung, das allgemeine Streben nach mehr Gleichheit im sozialen Bereich und nach mehr Gerechtigkeit. Wer wollte dem nicht zustimmen! Doch gilt es die *tatsächlich* eintretenden Effekte im Auge zu behalten.

Eine weitere Definition: Demokratisierung bedeute Herunterverlagerung von Kompetenzen. Das heißt, daß nicht alles im Zentralen entschieden werden müsse, sondern daß mehr Entscheidungsfreiheit den untergeordneten Organen zuerkannt werden solle, daß beispielsweise die Eltern in der Schule mehr mitzubestimmen hätten, die Ärzte im Gesundheitswesen, also daß man Kompetenzen mehr in die Nähe des »Tatorts« bringen solle. Das wirft nun allerdings mehr Probleme auf, als es löst.

Im Prinzip ist es ein hervorragender Gedanke, der übrigens in diesem Jahrhundert nicht zum ersten Mal geäußert wird. Bereits Leo XIII. hat 1891 darauf hingewiesen, daß die soziale Frage in den Industriestaaten überhaupt nur unter Kontrolle zu bringen sei, wenn man die aufsichtsführenden und die helfenden Instanzen möglichst nahe an den Bürger heranbringe. Scheitern wird dieses Bestreben meistens bloß an der gesetzlichen Absicherung. Und da ballen sich dann geradezu die Probleme:

Selbst einfachste politische Vorgänge wie die Verabschiedung einer Gemeinderats-Kandidatenliste oder die Einladung zu einer Kandidaten-Nominierungsversammlung sind derart rigoros reglementiert und durch einen derartigen Bestimmung-Wirrwarr kompliziert, daß das ohne die Assistenz eines Juristen gar nicht mehr möglich ist. Schauen Sie die neue Kommunalwahlordnung einmal an! Herunterverlagerung von Bürgerrechten – das ist völlig richtig. Sie muß aber, damit alles rechtens und in Ordnung geht, mit einem Schwall von Gesetzen und Verordnungen abgesichert werden!

Und schließlich: Unter Demokratisierung wird die Aufbrechung verhärteter autoritärer Strukturen angesehen. Vor allem in der Familie, wo die Kinder ja fremdbestimmt sind und tyrannisiert werden. In der Kirche soll das hierarchische Prinzip aufgegeben werden, obgleich bei einer Offenbarungsreligion der Inhalt der Offenbarung die Autorität ist und nicht demokratische Vereine an der Basis der Kirchen.

Die Vereine sollen demokratisiert werden, die Führung soll mehr beaufsichtigt werden. Das ist außerordentlich wünschenswert. Die Frage ist nur: durch wen? In welchem Umfang und in welchen Zeitabständen? Die Betriebe sollen demokratisiert werden. Qualifizierte Mitbestimmung ist die aktuelle Forderung. Indes, wer trägt die ebenso qualifizierte Mitverantwortung einschließlich des finanziellen Risikos?

Dies also der Katalog der verschiedenen Deutungen, die das Wort Demokratisierung zuläßt. Für diese Bestrebungen nach »mehr Demokratie« gibt es nun sehr begreifliche Gründe. Erstens war die Bundesrepublik in ihren ersten zweieinhalb Jahrzehnten zwar zweifellos eine funktionierende Demokratie, aber alles überlagerte ebenso zweifellos die Autorität *eines* Mannes, Konrad Adenauers, wie sich zeigen sollte, nicht zum Vorteil der Partei, der er vorstand.

Zweitens: Die Nachkriegszeit mit dem erheblichen Nachholbedarf an Konsum, an Wiederaufbau, hat zu einer starken Überbetonung des Wirtschaftlichen gegenüber dem Politischen geführt. Die geistige Auseinandersetzung um politische Orientierung wurde von nur in sehr kleinen Kreisen geführt. Die außenpolitischen Spannungen, in deren relativ ruhigem Zentrum die Bundesrepublik, ähnlich wie im »Auge« eines Wirbelsturms, sich ihrem Wiederaufbau hingab, lenkten dazu noch von den unaufgearbeiteten Fragen ab.

In diesen Fünfziger Jahren ist dann aber die Nachkriegsgeneration herangewachsen, die mit Beginn der sechziger Jahre ins Erwachsenenalter trat und nun feststellte, daß sich unter den demokratischen Strukturen im Grunde viel Patriarchalisches, ja Autoritäres erhalten hatte. Daher – *auch* daher kamen dann die Studentenunruhen, die neue Sympathie für systemüberwindende Reformen und der langsam sich anbahnende Machtwechsel.

## Partizipation

*Partizipation* – letztes Stichwort – ist im Grunde gar nichts anderes als Demokratisierung. Das Wort ist wie viele lateinisch aussehende Begriffe aus dem angelsächsischen Raum zu uns gekommen. Hildegard Hamm-Brücher schrieb kürzlich: »Die Demokratisierung ist im Grunde genommen das, was die Engländer participation nennen, das heißt Teilhabe an Entscheidungen.«

Das ist natürlich völlig richtig. Also mehr Beteiligung der Bürger! Aber es gibt bereits nach Grundgesetz und politischer Praxis in der Bundesrepublik ein vorzügliches Mittel der Teilhabe: die jedem offenstehende Mitgliedschaft in einer politischen Partei. Er ist dort nicht nur an viel bessere Informationsquellen angeschlossen, sondern er wirkt auch an der elementarsten Vorentscheidung mit: der Nominierung von Kandidaten, also des Personenkreises, der überhaupt die Chance zu direkter Mitwirkung bekommt. Die Bereitschaft des Bundesbürgers, hier zu partizipieren, sieht in Zahlen wie folgt aus (selbstverständlich arrondiert!): Mitglieder in Parteien sind in der Bundesrepublik etwa 2,5 Mill. Einwohner. Die prozentualen Verhältnisse mögen Sie selber abschätzen. Von diesen 2,5 Mill. nehmen etwa (höchstens!) 30–40 % regelmäßig an Parteiveranstaltungen teil. Man kommt für die Wahrnehmung des grundlegenden politischen Betätigungsrechts also auf einen Prozentsatz um oder gar unter *einem* Prozent. Das ist traurig, aber wahr! Und man kann darüber streiten, ob es sinnvoll ist, einer Bürgerschaft mit viel Aufwand neue Partizipationsmöglichkeiten zu verschaffen, solange sie die bestehenden so wenig wahrnimmt.

Doch damit hat es möglicherweise eine besondere Bewandnis: Der demokratische Betrieb – *gestatten Sie den respektlosen Ausdruck* – hat sich, zumal in den großen Parteien, nahezu perfekt eingespield. Rekrutierung und »Aufzucht« von Nachwuchs vollzieht sich nach feststehenden Gesetzmäßigkeiten, übrigens in beiden großen Parteien auffallend ähnlich. Untypische Partei- oder Parlamentskarrieren, also von Außenseitern, sind selten geworden, ja unmöglich, gerade mit der steigenden Politisierung der Öffentlichkeit. In keiner dieser beiden Parteien gelingt es noch, jemanden Prominenten »von oben« in das Parteigefüge »einzuspeisen«. Das war bis etwa 1960 durchaus noch möglich. Das hatte nach der Mobilisierung der Parteibasen jedoch ein Ende. Jetzt leiden wir daran, daß Politiker werden soviel bedeutet wie Polit-Profi werden, und zwar von allem Anfang an. Dazu kommt, daß sich diese Polit-Profis zu einem erheblichen Prozentsatz aus Beamtschaft bzw. professioneller Funktionärschaft zusammensetzen. Beides kommt nicht von ungefähr. Die Gründe mögen hier beiseitebleiben. Die Folge ist aber, daß der Bürger mehr und mehr den Eindruck gewinnt, von einer gegen jeden spontanen Eingriff abgeschirmten, in sich selbst geregelten (oder fehlgesteuerten)

Machtausübungsmaschine beherrscht und »verwaltet« zu werden. Noch schlimmer: Der Bürger merkt, daß hier – demoskopiebedingt! – Marktverhältnisse und Verkaufs-Mentalitäten herrschen und... schließt sich einer Bürgerinitiative an. Das liegt psychologisch nahe und ist die logische Konsequenz daraus, daß die Parlamente und Bürokratien zu überheblich und selbstgefällig geworden sind. Bei allem Respekt vor den Erfolgen mancher Bürgerinitiative, es ist dennoch ein Irrweg. Will eine Bürgerinitiative über einen Augenblickserfolg hinaus dauernde Wirkung erzielen, so *muß* sie parteiartige Organisationsformen übernehmen – schon um Verstöße gegen mehrere Gesetze zu vermeiden. Sie muß also zu einer Art Partei werden. Sie hat nun die Wahl, unter die Knute wirklichkeitsfremder Idealisten oder unter die wohlweislich eingeschleuster Routiniers unsicherer Fernorientierung zu geraten.

Lassen Sie mich ganz an die Grundlage gehen: Das Problem der Massenpartizipation in der Demokratie beruht auf drei Größen, nämlich der Vielzahl, der mangelnden Einsicht und dem kurzschlüssigen Egoismus der Einzelnen. Der Vielzahl: Eine Ansammlung von Menschen wird entscheidungsunfähiger, je größer sie wird. Und da möchte ich Sie an etwas erinnern, was mit der Demokratie gegeben ist und was keine Macht der Welt hinwegdiskutieren kann: Bewußtes menschliches Handeln entsteht durch die Übereinstimmung von Wollen und Tun. Das kann einer im Bruchteil einer Sekunde. Sind wir zwei, so können wir uns noch durch einen Blick verständigen. Kommt ein Dritter dazu, genügt ein Wort. Kommt ein Vierter hinzu, so muß schon geredet werden.

Und nun geht das bis 6, 7, 8, 9, 10... es wird schwieriger in den Proportionen einer Parabel zweiten Grades – und zeitraubender. Jetzt lassen Sie einmal bloß die Entscheidung sich komplizieren. Sie gehen jetzt von einem einfachen Satz aus: es ist Ja/Nein zu entscheiden. Da ist es klar, da können Sie mit 2.000 Leuten diskutieren, machen wir es oder machen wir es nicht. Lassen Sie mich etliche Zwischenglieder überspringen: Die gedruckten Vorlagen zur Neufassung des Paragraphen 1666 BGB sind dezimeterdick. Wieviele partizipieren, *können* partizipieren selbst im Plenum des Bundestages? Das zum Vielzahl- oder Mengenproblem! Die Beschwerlichkeit, die die Menge mit sich bringt, wird von allzuviel – auch gutwilligsten – politischen Theoretikern unterschätzt. Noch heute ist mir die oftgestellte Frage meines politischen Lehrers Theodor Eschenburg in Erinnerung, sie lautete: »Wie wollen Sie das machen?«.

Zu den zwei restlichen Störungsmomenten »Mangelnde Einsicht« und »Egoismus«: Auch hier ein numerisch-mechanischer Zusammenhang! Ein Rechtsstaat muß auf Gesetzen beruhen. Es sind genau soviel Gesetze notwendig, daß das Zusammenleben in Gemeinschaft befriedigend geregelt und

gegen innere und äußere Störung gesichert ist. Negativ gesagt: Gesetzlich geregelt muß das werden, was nicht durch andere, ungeschriebene Normen sich ohnehin regelt. Ich bin hier gegen das gutgemeinte Versprechen, die Gesetzesflut eindämmen zu wollen, sehr skeptisch. Wo soll sich denn der reglementierende Arm des Gesetzes zurückziehen können, wenn sich in den geräumten Bereichen nur der »bürgerliche Ungehorsam« breitmacht, den wir ja luxuriöserweise zur ersten Bürgertugend gemacht haben? Es ist gewiß ein Fortschritt, wenn etwa so absurde Sonderregelungen verschwinden wie das Privileg schwangerer Frauen, in Calw gebührenfrei in der Nagold fischen zu dürfen. Als »Gegengabe« muß dafür aber ein überaus wortreiches »landeseinheitliches Fischereirecht« hingenommen werden.

Der römische Historiker Tacitus gibt in seinen »Annalen« (III, 25–28) eine Kurzfassung der Gesetzgebungsgeschichte, und er läßt sie mit dem Idealzustand beginnen, in dem alles ohne Gesetze funktioniert, und enden in der Weise, daß trotz einer Gesetzesflut nichts mehr geht (»et corruptissima re publica plurimae leges«). Ich muß oft gegen die böse Ahnung kämpfen, daß wir uns einem vergleichbaren Zustand nähern könnten. Das hat – Ihnen allen bekannte – geschichtliche Gründe. Es ist bei uns der Gedanke der zum Mythos pervertierten »Volkseinheit«, der »Volksgemeinschaft«, des »Gemeinsamen Blutes«, der »Rasse«, ja des »gesunden Volksempfindens« mit allen fatalen Nebenfolgen derart kriminell übersteigert worden, daß auf Jahrzehnte hinaus hier eine Überempfindlichkeit geblieben ist. –

Nur haben wir ein anderes illegitimes Kind bekommen, nämlich den Konfliktwahn: Wer sich der Konflikte nicht bewußt ist, ist nicht auf der Höhe der Zeit; der Konflikt ist der Nation liebstes Kind geworden. Eine Familie, in der die Eltern noch mit ihren Kindern auskommen und umgekehrt, die ist zurückgeblieben, »da stimmt was nicht«. Die Kinder sind reprimiert; sie haben das »verinnerlicht«.

Sie kennen diese in Literatur, Funk, Fernsehen, Schule und sonstwo verbreiteten Denkschemata. Gewiß müssen wir *mit* Konflikten leben können, aber wir können nicht *von* Konflikten leben. Doch genau so tönt es seit Jahren aus Frankfurt, aus Marburg, aus Hamburg, aus Berlin. Wir hören überhaupt nur noch von Konflikten, Ja, wir leisten uns sogar den Luxus, die elementarsten Vorgänge einer Massenzivilisation mit rechtsstaatlicher Ordnung ausschließlich mit Pejorativen zu bezeichnen: Leistungsgesellschaft, Ausbeutung, Repression, Profit, Disziplinierung... Die Denkweise, für die diese Begriffe kennzeichnend sind, ist allgegenwärtig in Schule, Hochschule, Universität, Rundfunk, Fernsehen, Sozialarbeit, Kirche! Wer soll im Notfall »dieses System« eigentlich noch verteidigen?

Diesen verhängnvollen Mangel am System unserer politischen Grundbe-

griffe zu korrigieren, ist eine Aufgabe, die nicht in Stimmengewinne umzumünzen ist, die sich demoskopisch nicht »auszahlt«. Daher sind unsere Parteien nicht in der Lage, diesem Übel zu steuern. Elisabeth Noelle-Neuman weist in ihrem jüngst erschienenen Buch »Die Schweigespirale« auf diesen bedrückenden Zusammenhang hin: Als Gegenstück zu Münchhausen, der sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zog, kann sich unsere Gesellschaft nur noch an den Normen festhalten, die zuvor aus den sorgsam ermittelten Ist-Werten ermittelt worden sind. Einziger Trost: Der Prozess verläuft sanft, ja unbemerkt. Unsere Gesellschaft leidet, wie ein scharfsichtiger Kritiker vor Jahren schrieb, an »plebiszitärer Unmoral«. Da es keine oder fast keine unbestrittenen Normen mehr gibt, fehlt es auch an Persönlichkeiten, die in der Öffentlichkeit unerschrocken für solche Normen einstehen. Einzustehen für eine Sache und vom Anspruch dieser Sache her die eigene Geltung zu legitimieren, das hieß vor langer Zeit einmal »Autorität«. Diese Identifikation von Person und der Sache, für die sie »bürgt«, rechtfertigt das Vertrauen, ohne das eine repräsentative Demokratie nicht funktionieren kann. Demokratie, mag sie noch so sehr die Kritik an den Machtausübenden kultivieren, kann nur gelingen und ist in der Geschichte immer nur gelungen, wenn eine starke Klammer von korporativem Egoismus, von Solidarität, von ungeschriebenem »on ne fait pas«, kurz, von unverrückbarer Wertordnung die diffusen Kräfte bündelte. Das Fehlen einer solchen Klammer kann sich in den Schwierigkeiten, vor denen die Bundesrepublik steht, gefährlich auswirken. Deshalb sind es die Grundbegriffe, die zuallererst wieder geklärt werden müssen.

# Partizipation und Repräsentation im Bonner Grundgesetz\*

Jürgen Rauh

## I. Ausgangspunkt

### 1. Der kollektive Mensch - Individuum

Für die konkreten Auswirkungen, die politisches Handeln<sup>1</sup> zeigt, ist die Stellung zu der Frage entscheidend, wie das Verhältnis des Einzelnen zum Ganzen gesehen wird: ob z. B. das *Individuum nur in seiner Funktion für die Gesellschaft gesehen* wird, also der Mensch lediglich als Menschheit, als Gesellschaft begriffen wird. Diese Auffassung würde bedeuten, daß der Mensch erst dadurch frei werden soll, daß er in seinem »individuellen Dasein Gattungswesen«<sup>2</sup> wird.

»Die heutige bürgerliche Philosophie und Soziologie interpretiert das Individuum auf idealistische Weise, läßt die konkret historischen, ökonomischen und klassenmäßigen Grundlagen der individuellen Entwicklung außer acht und stellt Individuum und Gesellschaft metaphysisch einander gegenüber. Mit dem Anspruch, die Freiheit und Einmaligkeit des Individuums zu vertreten, wird der einzelne z. B. als reines Vernunftwesen, als in seinem Kern irrational von ewigen und unveränderlichen Urtrieben bestimmt, oder als irdisches Abbild einer göttlichen Idee angesehen...« In der marxistischen Philosophie ist das Individuum das »... *Ensemble der gesellschaftlichen Verhältnisse*.«<sup>3</sup>

Oder wird das Individuum in seiner Personalität, d. h. als »Zweck an sich selbst«<sup>4</sup> respektiert und Gesellschaft als eine Voraussetzung für die Erfüllung der Freiheit des personalen Menschen verstanden? Wird also Individuum und Gesellschaft – welche aus den einzelnen Individuen besteht und nicht eine abstrakte, neu geschaffene und verselbständigte Größe darstellt – als in einem gegenseitigen Abhängigkeits- und Ergänzungsverhältnis stehend erkannt?

Der Mensch des *kollektivistischen Modells ist von Natur aus edel, hilfreich und gut*. Die »äußeren Umstände« sind es, die, weil sie nicht so sind, wie sie sein sollten, den in seinen natürlichen Anlagen guten Menschen »verderben«. Durch die (kapitalistische) Basis, die ökonomischen Verhältnisse, und den Überbau, die gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Verhältnisse,<sup>5</sup> werden die Menschen gehindert, nichts anderes als gut zu sein. Wenn die Verhältnisse geändert werden, das System überwunden wird<sup>6</sup>, dann

\*Vortrag, gehalten am 9. 5. 1980 anlässlich der Tagung des Seminars für freie öffentliche Ordnung »Bürgerschaftliche Partizipation in der parlamentarischen Demokratie« in Bad Boll

ist es möglich, die klassenlose Gesellschaft herbeizuführen. Der Klassencharakter des Staates kann durch Reformen nicht überwunden werden, sondern nur durch den Sturz des Staates mittels der sozialistischen Revolution – (im Gegensatz dazu gehen die demokratischen Sozialisten davon aus, daß durch Reformen das System transformiert werden kann<sup>7</sup>) –, die Errichtung der Diktatur des Proletariats<sup>8</sup> und das dadurch bewirkte Absterben des Staates, so daß der Weg zur klassenlosen Gesellschaft geebnet ist, »worin die freie Entwicklung eines jeden die Bedingung für die freie Entwicklung aller ist«<sup>9</sup>.

Zu diesem Ziel führt die sozialistische Gesellschaft, der sozialistische Staat, der die gestürzten Klassen unterdrückt<sup>10</sup> und die Diktatur des Proletariats verteidigt. Damit wird auch die Entfremdung<sup>11</sup> aufgehoben, die durch die kapitalistische Güterproduktion bedingt ist. Der Prozeß der Veränderung kann aber nur begonnen werden, wenn die Menschen ihren wahren Interessen folgen können.

Die wahren Interessen werden durch eine Politik vertreten, die ihre Entscheidungen aufgrund des wissenschaftlichen Sozialismus<sup>12</sup> direkt aus der Wahrheit ableitet. Die Ergebnisse dieser Wissenschaft informieren den Menschen nicht nur, sondern sind Anweisungen zum politischen Handeln mit wissenschaftlichem Anspruch, weil das kollektive Subjekt, Staat, Gesellschaft, Geschichte oder Partei u. a. Träger von kollektiver Vernunft und Sittlichkeit<sup>13</sup> ist, welches objektiv wahre Interessen hat und entsprechende Ziele anstrebt. Diese Vorstellungen vom kollektiven Subjekt sind konstitutiv für den sozialistischen Wissenschaftsbegriff.

Es gilt daher, mittels des wissenschaftlichen Sozialismus festzustellen, welches die »wahren« Interessen der Menschen (kollektiv) sind. Sind diese erkannt, dann sind egoistische Interessen und persönliche Vorteile schnell als Ausfluß falschen Bewußtseins oder subjektiv schlechten Willens festzustellen. Politik wird also als Verwirklichung des allgemeinen Volkswillens<sup>14</sup> d. h. des objektiven wahren Interesses der Gesellschaft verstanden.

Demokratie ist somit kein System von Verfahren und Institutionen zur Konfliktregelung mehr<sup>15</sup>, sondern Demokratie ist *die Identität von Regierenden und Regierten*. Ist die sogenannte formale Demokratie ein Regierungs- und Herrschaftskontrollsystem, so ist die konfliktfreie Gesellschaft nach der Diktatur des Proletariats der gesellschaftliche Endzustand der historischen Entwicklung ohne Staat, denn die Herrschaft des Menschen über den Menschen ist dort endgültig abgeschafft.

Durch die Erkenntnis der objektiven Wahrheit<sup>16</sup> aufgrund des wissenschaftlichen Sozialismus ist die politische Elite in der Lage und aufgefordert, die Massen zu führen, und zwar auch gegen den Widerstand derjenigen, die

noch mit dem Makel des falschen Bewußtseins behaftet sind. Jede Interessenartikulation, die nicht den objektiven Interessen der Gesellschaft – von der Partei festgestellt – entspricht, ist zu unterbinden. »Durch die Erziehung der Arbeiterpartei erzieht der Marxismus die Avantgarde des Proletariats, die fähig ist, die Macht zu ergreifen und das ganze Volk zum Sozialismus zu führen, die neue Ordnung zu leiten und zu organisieren, Lehrer, Leiter, Führer aller Werktätigen und Ausgebeuteten zu sein bei der Gestaltung ihres gesellschaftlichen Lebens – ohne die Bourgeoisie und gegen die Bourgeoisie.«<sup>17</sup>

Daß aufgrund einer solchen Konzeption die höchstpersönlichen Interessen des personalen Menschen unberücksichtigt bleiben, ist evident. Die Politik auf solcher Basis hat nur die Verhältnisse zwischen den Menschen zum Ziel.

## 2. *Der personale Mensch – Persönlichkeit*

Aus der personalen Existenz des Menschen wird darum das sogenannte Konfliktmodell abgeleitet.

Von solcher Sicht ausgehend liegt dem ordoliberalen Verständnis von Demokratie ein anderes Organisationsmodell notwendig zugrunde.

Jedes Individuum beansprucht einen Freiraum, in dem es sich frei entfalten kann. Für jeden Menschen ist es auch natürlich und legitim, seine Interessen zu vertreten, um damit seine Bedürfnisse zu befriedigen. Mit der Anerkennung der Selbstverwirklichung – Befriedigung materieller und nichtmaterieller Bedürfnisse<sup>18</sup> – als Ziel personalen menschlichen Strebens erscheint das Interesse als die Vorstellungen und Handlungen, die auf die Erreichung dieses Zieles abstellen. Dabei werden Entscheidungen im Rahmen des Interesses danach getroffen, ob ein Tun oder Unterlassen der Erfüllung der Interessen kurz- oder langfristig dient oder nicht; es handelt sich also – ökonomisch betrachtet – um Nutzenerwägungen. Ausgangspunkt ist die Individualnatur des Menschen. Ausdruck seiner Persönlichkeit sind die individuellen Interessen.

Es erscheint offensichtlich, daß sich bei Millionen von Menschen auf eng begrenztem Raum die Interessen nicht oder nur partiell entsprechen. Notwendigerweise führt dann die Interessenvertretung zum Widerspruch mit anderen Interessenvertretungen, d. h. zum Konflikt.

Mit dem *permanenten Konflikt* müssen die Menschen leben lernen. Konfliktregelungen sind daher soziale Lernprozesse für das gesellschaftliche *Zusammenleben*<sup>19</sup>. Wenn die Menschen mit gleichlaufenden Interessen sich zusammenschließen<sup>20</sup>, dann bedeutet dies jedoch noch nicht, daß damit die Individuen ihre individuellen Interessen von vornherein den Gruppeninteressen unterzuordnen hätten.

*Hier setzt die Frage an:* Wie können diese Konflikte friedlich, d. h. ohne Anwendung von nicht durch die freiheitlich demokratische Grundordnung legitimer Gewalt gelöst werden<sup>21</sup>? Die sich aus der Personalität des Menschen ergebenden Ziel- und Interessenkonflikte sind ihrem Wesen nach nicht aus dem gesellschaftlichen Sein hinwegzudenken, so lange die Personalität anerkannt wird. Da es nicht möglich ist, die Ursachen der Konflikte an sich für immer zu beseitigen, bedarf es eines bestimmten Ordnungssystems<sup>22</sup>, welches im Zusammenwirken von Institutionen und Verfahren<sup>23</sup> anhand von Normen die sozial vertretbare und/oder erwünschte Richtung des möglichen Handelns der natürlichen und juristischen Personen weist, also auf den Ausgleich der Interessen und eine Regelung von Konflikten abgestellt ist. Das Ziel der Politik auf dieser Grundlage ist der Mensch selbst.

Die Erkenntnis, daß absolute Freiheit nicht realisierbar ist, darf jedoch nicht zu dem (Fehl-)Schluß führen, sie sei auch nicht denkbar, denn aus solchem Fehlurteil gezogene (politische) Konsequenzen treffen die Persönlichkeit des Menschen.

## *II. Die Freiheitsauffassungen*

Die Problematik der personalen Freiheit kann nur von den unterschiedlichen Menschenbildern aus erkannt werden. Dabei ist das Menschenbild des Materialismus, das Wesen und die Bestimmung des Menschen, immer im Zusammenhang mit dem dialektischen und historischen Materialismus als einem System zu sehen.

Der dem Marxismus-Leninismus – und allen ihren Varianten – zugrundeliegende Dialektische Materialismus entwickelt keine besondere Anthropologie, sondern präsentiert ein das gesamte Sein und Werden umfassendes Denksystem, welches in sich geschlossen ist. Und nur von diesem Denksystem aus und innerhalb dieses Systems kann das Wesen und die *Bestimmung* des Menschen (kollektiv) begriffen werden. Dabei geht der Materialismus von der sich ewig bewegenden und einzig existierenden Materie und der Einheitlichkeit der Welt aus. »...unser Bewußtsein und Denken (ist), so übersinnlich es scheint, das Erzeugnis eines stofflichen körperlichen Organs, des Gehirns... Die Materie ist nicht ein Erzeugnis des Geistes, sondern der Geist ist selbst nur das höchste Produkt der Materie<sup>24</sup>. Aus der grundsätzlichen Aussage über die absolute, ewige innerweltliche Wirklichkeit der Materie und deren Subjektivität in allen Bewegungen, also auch den sozialen, wird gefolgert, daß auch der Mensch nicht isoliert, sondern nur im Zusammenhang der gesamten materiellen Realität und der ihr zugrundeliegenden Gesetzmäßigkeiten verstanden werden kann. Das bedeutet, daß »das menschliche Wesen kein dem einzelnen Individuum innewohnendes Abstraktum (ist). In seiner Wirklichkeit ist es das *Ensemble der gesellschaftlichen Verhältnisse*«<sup>25</sup>.

Die Identität von Natur und Geschichte, von Natur und Gesellschaft ist nun darum wichtig, weil die Gesetzmäßigkeiten der Natur dort ihre Entsprechung haben. Wenn also die Materie das alleinige Sein ist und dabei der Geist von ihr abhängt, dann untersteht auch das Denken den für das materielle Sein geltenden Gesetzmäßigkeiten.

Wird hier die philosophische Auffassung des Materiebegriffs betrachtet, so erscheint nicht so sehr das Moment der Stofflichkeit allen Seins von Bedeutung, sondern vielmehr die *alles umfassende Gesetzmäßigkeit*. Diese ist wegen ihrer Allgemeingültigkeit auch auf die – naturwissenschaftlich – nicht körperlichen Bereiche der menschlichen und historischen Entwicklung anzuwenden<sup>26</sup>.

Der Mensch kann also nach dieser Auffassung allein aus den ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnissen in seinem Wesen erklärt werden, weil er der Gesetzmäßigkeit der Natur und Gesellschaft ein- und untergeordnet ist. Das Wesen des Menschen ist daher nicht seine Persönlichkeit, sondern seine Gesellschaftsgebunden- und -bestimmtheit,

Damit ignoriert der Marxismus-Leninismus aber keineswegs die Individualität. Sie wird im Gegenteil akzeptiert. Wogegen alle Marxisten sich wenden müssen, das ist die Personalität des Menschen. Marxisten wenden sich nicht gegen individuelles *Dasein*, sondern gegen personales *Sosein*. Die Garantie der freien Entfaltung der *Persönlichkeit* im Grundgesetz erlangt so eine besondere Bedeutung bei der Grundgesetzinterpretation durch Marxisten.

Freiheit kann nun nach marxistischem Selbstverständnis nicht die Freiheit der Entscheidung sein, sondern nur die Einsicht in die – gesetzmäßige – Notwendigkeit.

Dieser Definition und Auffassung von Freiheit kann nicht ohne weiteres gefolgt werden. Geht man davon aus, daß Engels den *Begriff Freiheit als bewußte Notwendigkeit* und als an Sachkenntnis gebundene Entscheidungsfähigkeit bezeichnet, dann ist die bewußte Notwendigkeit<sup>27</sup> eine Vorbedingung für die Einwirkung auf die Entwicklung der vom Menschen selbst gesetzten Ziele, aber keine Bestimmung, was Freiheit *ist*. Nur durch die Tatsache, daß »Ordnung«<sup>28</sup> in der Welt herrscht, kann der Mensch ein gesetztes Ziel auch in freier Handlung erreichen.

So ist es richtig, daß Freiheit mit dem Erkenntnisvermögen zusammenhängt. Das Erkenntnisvermögen selbst ist aber eine spezifisch menschliche Fähigkeit. Und die Fähigkeit; in Sachkenntnis entscheiden zu können, zeigt, daß das Erkennen ein Abwägen der Möglichkeiten bedeutet. Das beinhaltet aber auch, sich entgegen der mit Sachverstand erkannten Möglichkeit entscheiden zu können. Freiheit besteht also nicht darin, zu erkennen – das ist

nur eine Vorbedingung – sondern entscheiden zu können, und zwar zwischen mindestens zwei Möglichkeiten. Der personalen Freiheit entspricht allerdings die personale Verantwortung.

Wenn darum von Freiheit die Rede ist, dann geht es um die konkrete Entscheidungsfähigkeit (die die Erkenntnis voraussetzt) des Menschen und der Gesellschaft in Eigenverantwortlichkeit, der keine Elite oder Partei diese Entscheidungen abzunehmen hat.

Diese Bedeutung ist durch den Artikel 1 des Grundgesetzes geschützt. »Die normative Aussage des objektiven Verfassungsrechts, daß die Würde des Menschen unantastbar ist, beinhaltet eine Wertaussage, der ihrerseits aber eine Aussage über eine Seinsgegebenheit zugrundeliegt. Diese Seinsgegebenheit »Menschenwürde«, die unabhängig von Zeit und Raum »ist« und rechtlich wirken »soll«, besteht in folgendem: Jeder Mensch *ist* Kraft seines Geistes, der ihn abhebt von der unpersönlichen Natur und ihn aus eigener Entscheidung dazu befähigt, seiner selbst bewußt zu werden, sich selbst zu bestimmen und sich und die Umwelt zu gestalten<sup>29</sup>. Die Freiheit des personalen Menschen und eines jeden von ihnen ist eine abstrakte »Freiheit als solche«. So liegt die menschliche Eigenart der Würde auch nicht in der jederzeitigen gleichen Verwirklichung beim personalen Menschen, sondern sie erscheint als potentielle Möglichkeit eines jeden konkreten Individuums<sup>30</sup>. Für das Individuum bedeutet diese Auffassung, daß ein wesentlicher Teil seiner Menschenwürde in der Selbstbestimmung angelegt ist. *Selbstbestimmung ist der Vollzug der Freiheit*. Diese Selbstbestimmung verlangt darum nach einem Freiheitsraum, in dem sie sich gemäß den individuellen Vorstellungen äußern und damit die Umwelt mitgestalten kann. Eine Gesellschaftsordnung muß also so beschaffen sein, daß dieser Entfaltungsspielraum (die freie Entfaltung der Persönlichkeit steht unter dem Schutz des Art. 2 GG) optimal für den personalen Menschen zu gestalten ist. Darum ist auch die gesellschaftspolitische Forderung nach optimaler Freiheit, d. h. bestmöglichster, der nach maximaler, d. h. höchstmöglicher, vorzuziehen.

### *III. Möglichkeiten der Einschränkung personaler Freiheit und ihre Gewährleistung durch diese*

#### *1. Das Demokratieverständnis*

Eine Regelungsmöglichkeit der Konfliktlösung wäre die gewaltsame Auseinandersetzung, die jedoch außer im Notwehrfall strikt abzulehnen ist. Es kommt also darauf an, Konflikte ohne Gewalt zu lösen oder zu regeln – nicht zu verdrängen!

Die Folgerung aus dem bisher gesagten ist *die Ablehnung von verbindlichen positiven inhaltlichen Normierungen* des gesellschaftlichen Lebens durch den Staat oder Gruppen.

Weil der Irrtum ein potentielles, im Menschen qua Existenz angelegtes Faktum ist, hat das Ordnungssystem politische und gesellschaftliche Alternativen offenzuhalten, um damit die Korrektur der sich als irrtümlich erweisenden Entscheidungen zu gewährleisten. Im Mittelpunkt des demokratischen Ideensystems<sup>31</sup> – Freiheit, Gleichheit, Volkssouveränität –, welches den Institutionen und Verfahren zugrunde liegt, steht die personale Freiheit. Für den Vollzug von Politik heißt das, den Freiheitsraum des Menschen so groß wie möglich zu halten und zu garantieren, um ihm selbst die freie Entscheidung zwischen den Alternativen nach persönlichen Prioritäten zu ermöglichen. Die Verfahren stellen dies sicher, weil über politische Entscheidungen allein wissenschaftlich nicht zu entscheiden ist.

Das Bestreben um die personale Freiheit durch die auf dem Konfliktmodell beruhende Demokratie<sup>32</sup> mit ihren konkreten Institutionen und Verfahren<sup>33</sup> leitet sich vom Grundgesetz ab (bzw. verletzt die vom Verfassungsgeber gezogenen Grenzen nicht), welches in den Grundrechten als objektive Normen zugleich eine Wertordnung statuiert, die für alle Bereiche des Rechts als verfassungsrechtliche Grundentscheidung Geltung beansprucht<sup>34</sup>. Dabei gehen die Grundrechte von der Würde des Menschen und seiner freien Selbstentfaltung aus, die Rechte des konkret existierenden Menschen und nicht transzendierte Kollektivrechte sind.

Weil die Entscheidungsgewalt weitestgehend dem personalen Menschen erhalten bleiben soll, denn sonst hat Freiheit ihren Sinn verloren, bedeutet diese Entscheidung des Verfassungsgebers nicht die Festlegung auf eine bestimmte Politik. »Im Gegenteil: Demokratische Verfahren eröffnen politische Alternativen, die ihrerseits immer der öffentlichen Kritik ausgesetzt sind. In der Achtung und rechtlichen Sicherung von Verfahren äußert sich keine Verachtung von politischen Werten und Inhalten, sondern ein Engagement, für die prinzipiellen Möglichkeiten jederzeit möglichst vielen Werten und Politiken eine Chance zu geben – so wie sich hinter der Verachtung formaler Spielregeln keine Hochachtung bestimmter Werte, sondern immer nur eine Dogmatisierung der eigenen politischen Position verbirgt. Die Formalität der Demokratie ist gerade die Voraussetzung für politische Dynamik und sozialen Wandel, während die Legitimation der Demokratie durch – noch so erhaben klingende – politische Inhalte den status quo einfriert, auch dann, wenn dies unter sozialistisch-progressivem Vorzeichen geschehen sollte...

In keinem Regierungssystem der Welt steht soviel einer Veränderung offen wie in der liberalen Demokratie: Alles ist disponibel, nur nicht die prinzipielle Disponibilität selbst. Alles steht zur Diskussion, nur nicht die gesicherte Möglichkeit dieser Diskussion selbst«<sup>35</sup>.

## 2. Das Spannungsfeld Selbstbestimmung-Partizipation

### a) Selbstbestimmung

Aus der individuellen, d. h. einzigartigen Existenz eines jeden menschlichen Lebens leitet sich darum zunächst die Würde des Menschen ab, die das Grundgesetz in seinem Artikel 1 unter seinen besonderen Schutz stellt. Der Begriff Menschenwürde setzt sich aus den Begriffen Mensch und Würde zusammen. Dabei ist der Mensch konstitutiv, d. h. sein Leben<sup>36</sup>.

»Der Mensch als Person ist Träger höchster geistig-sittlicher Werte und verkörpert einen sittlichen Eigenwert, der unverlierbar und auch jedem Anspruch der Gemeinschaft, insbesondere allen politischen und rechtlichen Zugriffen des Staates und der Gesellschaft gegenüber eigenständig und unantastbar ist. Die Würde der menschlichen Persönlichkeit ist dieser innere und zugleich soziale Wert- und Achtungsanspruch, der dem Menschen um dessen willen zukommt«<sup>37</sup>.

Die Menschenwürde stellt sich trotz dieser Beschreibung immer noch als ein zu unklarer Begriff dar. Darum wird auch die freie Entfaltung der Persönlichkeit als wesentlicher Teil der Würde des Menschen betrachtet, wobei der Wert der Freiheit ein wertmäßiger Vorrang vor dem Wert der Gleichheit eingeräumt wird<sup>38</sup>. Die Freiheit der Entfaltungsmöglichkeit ist dann am größten, wenn der personale Mensch sich möglichst vollständig frei selbst bestimmen kann<sup>39</sup>. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit will also besagen, daß der Mensch in der Lage sein soll, die seinen geistigen und materiellen Bedürfnissen entsprechenden Überlegungen und Handlungen, seine Interessen<sup>40</sup> wirkungsvoll wahrnehmen zu können<sup>41</sup>.

Die diesem Recht adäquate soziale Form der Selbstbestimmung ist das gemeindliche und gebietskörperschaftliche Recht auf Selbstverwaltung in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (in eigener Verantwortung) wie es sich z. B. aus dem § 1 der hessischen und nordrheinwestfälischen Gemeindeordnungen ergibt<sup>42</sup>.

Die oben dargelegte Auffassung von Freiheit führt zu dem Schluß, daß die Selbstbestimmung des personalen Menschen zwar auf der Grundlage personaler Freiheit beruht, aber auch nur mit Berücksichtigung und Anerkennung des sozialen Bezuges die optimale<sup>43</sup> Voraussetzung zur Selbstverwirklichung bieten kann.

Dieser soziale Bezug schränkt – legitimiert durch demokratische Institutionen und Verfahren – die Selbstbestimmung ein. Insbesondere der Repräsentationscharakter unserer Demokratie ist ein absolutes Hindernis<sup>44</sup> zur Errichtung einer plebiszitären Staatsorganisation. Bei der Durchführung der repräsentativen Demokratie ergeben sich jedoch nicht nur Möglichkeiten im

Staate, sondern auch Pflichten des Staates, den Bürger an der Herrschaftsmacht teilhaben zu lassen<sup>45</sup>, um den »Entfremdungsgrad« repräsentativer Demokratie so gering wie möglich zu halten. Den Rahmen notwendiger Begrenzung wie auch personaler Freiheit ergeben die Regelungen des Grundgesetzes. Den Rahmen für Partizipationsbestrebungen geben die Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates und des Sozialstaates.

*b) Partizipation als Teilhaberecht*

Wird der Begriff Partizipation mit Teilhabe gleichgesetzt<sup>46</sup>, so bleibt zunächst offen, woran Anteil genommen werden soll oder kann<sup>47</sup>. Es geht dabei um einen Teil eines Ganzen. Was aber ist dieses Ganze?

Selbstbestimmung wurde oben<sup>48</sup> als originäre Machtausübung zur Durchsetzung eigener Interessen verstanden, d. h. Identität von Herrschen und Beherrschen im Menschen.

Jedoch kann der Mensch sie in einer entwickelten Gesellschaft – in einer Gesellschaft überhaupt – nicht vollständig selbst ausüben. So weit er das nicht kann, ist er fremder Herrschaftsmacht unterworfen. Diese Fremdbestimmung kann totalitären und/oder nichtlegitimierten Charakter haben. Sie kann aber auch demokratisch legitimiert sein, indem der Bürger aus sozialen Verhältnissen und Einsichten heraus sich qua demokratischer Verfahren von Teilen der ihm grundsätzlich zustehenden Macht trennt und sie an Institutionen, hier die öffentliche Gewalt, delegiert in der Erkenntnis und Übereinstimmung, sich in dem Rahmen, der durch die ihm abstrakt gegenüber tretende fremde Herrschaftsmacht gesetzt wird, zu bewegen.

Das heißt, werden Entscheidungsbefugnisse an Repräsentanten delegiert, dann kann die Summe der abgeleiteten Machtausübungspotenzen als das Ganze bezeichnet werden. Die ausschließliche und legitimierte Ausübung dieser abstrakten Herrschaftsmacht steht den Repräsentanten, d. h. den entsprechenden Organen zu. Die Staatsmacht als das Ganze ist also die Addition delegierter Herrschaftsmacht der freiwillig unterworfenen Bürger. Sie wird durch die Unterwerfung jedoch nicht potenziert, so daß behauptet werden kann, daß alle Delegiertenmacht gleich der Staatsherrschaft plus Partizipation ist. Diese These schließt ein, daß Partizipation kein Gegenbegriff zu Repräsentation ist, denn auch im Bereich der Partizipation wird repräsentiert, z. B. durch Sachverständige, wie noch zu zeigen sein wird. Partizipation ist also Teilhabe an ursprünglich delegierter Eigenherrschaft, die vom Repräsentanten in bestimmtem Ausmaß wieder zurückgewährt wird.

An sich käme diese Herrschaftsmacht dem Staate zu. Insofern, wie durch die

Vorschriften dem Bürger eine Mitwirkung oder Mitentscheidung bei der Herrschaftsausübung ermöglicht und/oder vorgeschrieben wird, handelt es sich um Fremdherrschaft, d. h. um Ausübung von Herrschaftsrechten, die nicht originär ausschließlich aus dem Selbstbestimmungsbereich des Betroffenen abgeleitet werden kann<sup>49</sup>. So weit wie durch Teilhabe an der zur Verfügung stehenden Herrschaftsmacht eigene Interessen verwirklicht werden, handelt es sich um eine substituierte Form der Selbstbestimmung, denn über den Weg der Delegation von ursprünglicher Herrschaftsmacht fließt sie in Ausübung von Herrschaft, d. h. Entscheidungsgewalt, im Rahmen staatlichen Gewährs dem einzelnen wieder zu<sup>50</sup>. »Als individualisierendes Korrektiv kollektiver Leistungsausschüttung erhält Partizipation den Menschen als Subjekt sozialstaatlichen Gesamtgeschehens, indem es ihm Wirkungsbereiche sozialer Selbst- und Mitverantwortung erschließt und gewährleistet«<sup>51</sup>. Weil Delegation von Herrschaft dies überhaupt nicht leisten kann, ist es legitimer Bereich von Partizipation, hier korrigierend einzugreifen. Insoweit, wie um das Individuum Schranken gegen äußere Eingriffe errichtet werden, handelt es sich bei der Herrschaftsausübung durch den Einzelnen nicht um Partizipation, sondern um Selbstbestimmung.

Werden durch die Teilhabe eigene oder andere Interessen tangiert, d. h. nicht den Vorstellungen der Interessenträger entsprechend realisiert, dann bezeichnet dies das Ausmaß von Fremdbestimmung.

#### *Thesen:*

1. Selbstbestimmung ist originäre und ausschließliche Eigenmacht.
2. Teile davon werden delegiert, indem Entscheidungsbefugnisse an Repräsentanten abgetreten werden<sup>52</sup>.
3. Bieten die Organe der Repräsentanten durch Gesetze oder anlässlich von Gesetzen die Möglichkeit, die im Rahmen der gültigen Ordnung festgesetzten Ziele durch Mitwirkung und Mitentscheidung zu realisieren, dann ist das der Bereich der Partizipation.
4. Werden gesetzliche Freiräume zur freien Entscheidungsfindung und Durchsetzung von den Repräsentationsorganen geschaffen, erhalten oder erweitert, so sind die darin vorgenommenen Entscheidungen Akte der Selbstbestimmung, nicht jedoch der Partizipation.
5. Teilhabe setzt also ein gewisses Maß an Fremdbestimmung voraus, welches durch sie auf ein rational vertretbares Maß, d. h. von der Staats- und Rechtsordnung zu vertretenden Umfang, reduziert werden soll<sup>53</sup>.

#### *c) Formen der Selbstbestimmung*

Der totale Staat, der den Menschen als Persönlichkeit mit individuellen

Grundrechten auf Freiheit und Eigentum liquidiert hat, kommt nach Orwell 1984. Von diesem totalen Staat werden die Massen kontrolliert, manipuliert und gelegentlich noch auftauchende Nonkonformisten gewaltsam beseitigt.

Die bisher angeführte Darstellung der Selbstbestimmung ist im wesentlichen wegen der Komplexität des Seins auf bürgerschaftliche Partizipation und Selbstbestimmung beschränkt.

Bei dieser bürgerschaftlichen Selbstbestimmung können folgende Bereiche unterschieden werden:

- aa) Die direkte Selbstbestimmung in den Bereichen, in denen der Bürger über die ihn unmittelbar betreffenden Belange direkt (sach-)entscheidet, (plebiszitärer Charakter).
- bb) Die direkte Selbstbestimmung in den Bereichen, in denen der Bürger an den Entscheidungsvorbereitungen mitbeteiligt ist, (Mitbestimmungscharakter).
- cc) Die abstrakte Selbstbestimmung in den Bereichen, in denen der Bürger an Repräsentanten die Legitimation für deren selbständige Entscheidung abgegeben hat, also ein Teil seiner Entscheidungsmacht an Mandatsträger delegiert (abstrakter oder repräsentativer Charakter).

Die Grenzen zwischen den einzelnen Stufen sind fließend und in der Realität nicht immer eindeutig auszumachen, so daß bürgerschaftliche Selbstbestimmung oft als »Kompromiß« zwischen zwei Stufen bezeichnet werden kann.

#### *d) Formen der Partizipation*

Partizipation gibt es in verschiedenen Stufen, streitig ist, ob die erste Stufe partizipativen Charakter hat<sup>54</sup> oder nicht<sup>55</sup>.

##### *aa) Beobachtung und Unterrichtung*

##### *bb) Mitwirkung*

- Anhörung<sup>56</sup> von Personen, Behörden, Interessengruppen. Das Ziel ist im wesentlichen der Gewinn von Information - Erörterung<sup>57</sup> von Problemen, welche insbesondere der Verarbeitung und Diskussion von Informationen dient.
- Vorschlagsrecht, hierbei wird es sich überwiegend um das Recht der Entsendung von Gruppen und Verbänden handeln, Personen - meist mit faktisch imperativem Mandat - als Vertreter in bestimmte Gremien zu entsenden (vgl. Hochschulgruppen, Post- und Verwaltungsrat<sup>58</sup>) oder für Kollegialorgane zu benennen (Hochschulgruppen<sup>59</sup>).

cc) Mitentscheidung

Sie wird oft Sachverständigen und Interessenvertretern in Kollegialorganen gewährt, wie z.B. bei der Prüfstelle für jugendgefährdende Schriften<sup>60</sup> oder die verschiedenen Verwaltungsräte<sup>61</sup>, oder reine Mitentscheidung gewährt.

3. Konfliktregelung im Rahmen des Grundgesetzes

a) Demokratieprinzip<sup>62</sup>

Wenn das Grundgesetz als Norm gewordener politischer Konsens<sup>63</sup> aller demokratischen Bürger der Bundesrepublik Deutschland aufgefaßt werden kann, aufgrund dessen sie ihre Konflikte nach bestimmten Regeln friedlich austragen wollen, und wenn festgestellt werden kann, daß eine Norm das Erreichte in der sozio-kulturellen Entwicklung positiv behauptet und die der Entwicklung entgegenstehenden Bestrebungen kritisiert, dann muß auch das Grundgesetz »hinterfragt« werden, ob die bundesrepublikanische Realität noch in einem notwendigen Bezug mit der Norm steht.

Oder anders:

Hindert das Grundgesetz die Selbstbestimmung des personalen Menschen im gegenwärtigen Zeitpunkt der historischen Entwicklung oder bietet es nicht vielmehr gerade die Chance, personale Freiheit zu erhalten oder zu optimieren?

Bei jeder Staatsform geht es mindestens um die Konstitution von Herrschaft. In der Bundesrepublik Deutschland geht es dabei um die »Legitimation von Herrschaft durch die Mehrheit des Volkes; gleiche Chancen und Schutz der Minderheiten«<sup>64</sup>. So ist auch im Grundgesetz Herrschaft konstituiert, die durch die demokratischen Institutionen und Verfahren legitimiert sein muß. Die Konzeption einer »herrschaftslosen Herrschaft«, die als System der Identifikation von Herrschern und Beherrschten ausgeht und seit Rousseau<sup>65</sup> in modernen Formen als Räteystem die Erklärung von Problemen und Zwängen auch der neuen Industriegesellschaft bringen soll, wird abgelehnt.

Aus der Erkenntnis der Unmöglichkeit der Identität von Regierenden und Regierten wird die Staatsform der Demokratie in Form oligarchischer Herrschaftsmöglichkeiten »ausgewählt«. Damit stellt sich die Frage nach der Art der Legitimation als Sinn und Rechtfertigung von Herrschaft, vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, und die Frage nach der Ordnung<sup>66</sup> als erfahrbarem Herrschaftsvorgang, Art. 20 Absatz 2 Satz 2 GG<sup>67</sup>. Das Demokratieprinzip zeigt also in *einer* Form die Legitimationsfunktion und in einer *anderen* die wesentlichen Grundsätze des Konstitutionsprinzips der Menschenwürde, des Konsensprinzips und des Grundsatzes der Öffentlichkeit.

aa) Legitimationsfunktion

»Die Volkswahl ist institutionalisierter Ausdruck einer Legitimations-

kette vom Volk zu den besonderen Organen i. S. des Art. 20 Absatz 2 Satz 2 GG, und die in Artikel 38 Absatz 1 GG verankerten Grundsätze gewährleisten, daß es tatsächlich die empirische Mehrheit des Volkes, die *volonté des tous* ist, die den Herrschaftsauftrag erteilt... Das in Artikel 20 Absatz 2 GG errichtete Modell gilt gemäß Artikel 28 Absatz 1 GG ebenso für die Herrschaftslegitimierung in den Ländern, Kreisen und Gemeinden. Diese gebietsmäßige Abstufung interessiert einmal im Hinblick auf organschaftliche Partizipation; zum anderen bringt der Aufbau von unten nach oben auch wichtige Voraussetzungen für die bürgerschaftliche Partizipation durch ihren Effekt möglichst bürgernahe Entscheidungen. Schließlich und vor allem aber manifestiert sich in Artikel 28 Absatz 1 GG eine Dezentralisation von Legitimation, indem nicht nur dem »ganzen Volk«, sondern auch dem »Teilvolk« des einzelnen Landes, Kreises oder der einzelnen Gemeinde herrschaftslegitimierende Wirkung beigemessen wird. Die Volkswahl ist dabei immer auf die Volksvertretung als zentrale Führungsinstanz bezogen. Alle anderen Organe, und damit auch die Organe der Verwaltung, werden unmittelbar oder mittelbar (über die Regierung) von der Volksvertretung eingerichtet (z. T. auch errichtet) und kontrolliert. Eine unmittelbare Berufung dieser Organwalter durch Volkswahl ist vom Grundgesetz nicht vorgesehen und prinzipiell ausgeschlossen. Demokratische Verwaltung heißt also zu allererst einmal parlamentsbezogene und parlamentsabhängige Verwaltung<sup>68</sup>. Bei dem System der Gewaltenteilung – und hierum geht es bei der bürgerschaftlichen Partizipation – ist die Exekutive gemeint, die in den verschiedensten Formen der Verwaltung dem Bürger gegenübertritt und ihn durch ihre Entscheidungen in seiner freien Selbstbestimmung tangiert. Dies ist nun prinzipiell keineswegs beunruhigend. Fraglich wird der Gebrauch von Herrschaftsmacht jedoch dann, wenn dieser Gebrauch nicht mehr ausreichend legitimiert ist.

Es geht hier um selbständiges Verwaltungshandeln, bei dem das Maß der Selbständigkeit »tatsächlich so viel geworden ist, daß es verfassungsrechtlich ein »Zuviel« ist, weil eine ausreichende parlamentarische Führung und Kontrolle nicht mehr funktioniert und damit der Legitimationsstrang vom Parlament zur Verwaltung nicht mehr existiert, d. h. jene Situation geschaffen ist, die – mehr aus empirischer Sicht – häufig mit dem Begriff »Verwaltungsstaat« gekennzeichnet wird und in welcher der legitime Entschluß der Verwaltung faktisch in Zuständigkeit, die notwendige Selbständigkeit in Bindungslosigkeit ausschlägt<sup>69</sup>. Das Parlament darf sich aber wegen Artikel 8 Absatz 1 GG nicht der Verantwortung für grundsätzliche politische Entscheidungen entziehen<sup>70</sup>.

An diesem Punkt wird die Sicht für die systemkonforme Kritik am parlamentarischen System<sup>71</sup> frei.

Die Pluralität der Verwaltung ist keineswegs negativ zu beurteilen, weil in einer pluralistischen, d. h. offenen Gesellschaft nur eine pluralistisch strukturierte Verwaltung die Vielfalt der Aufgaben sachgerecht erfüllen kann.

Es geht aber darum, ob die »Zuviel«-Selbständigkeit durch bürgerschaftliche Partizipation legitimiert werden kann und wie. Bei der Frage nach dem Wie ergeben sich die Möglichkeiten einer ersatzweisen oder einer zusätzlichen Legitimation durch unmittelbare Bürgerbeteiligung<sup>72</sup>.

Dabei können Gegenstand der Legitimation sein:

- »einzelne Entscheidungsvorgänge (z. B. Subventionsvergaben)
- mehrere, sachlich zu einem zeitlich und/oder räumlich vorübergehend in sich geschlossenen Entscheidungskomplex verbundene Einzelagenden (z. B. Planungsmaßnahmen),
- oder schließlich ganz generell die Tätigkeit bestimmter vor allem körperschaftlich verfaßter und sachbezogener Verwaltungseinheiten (z. B. Berufskammern)<sup>73</sup>.

Das grundsätzliche Problem ist dabei die Legitimationskraft der »Betroffenen-Teilhabe«. Wenn diese als im Sinne der Erledigung eigener Aufgaben verstanden wird<sup>74</sup>, so zeigt sich aus den Tatsachen des Betroffenseins und der Erledigung »eigener« Aufgaben, daß die Begriffswahl der bürgerschaftlichen Selbstbestimmung gegenüber der Partizipation durchaus vertretbar ist.

Die ersatzweise Legitimation steht nicht im Einklang mit dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes, welches Herrschaft allein durch Volkswahl legitimiert, Art. 20 Abs. 2 GG, bzw. durch das »Teilvolk«, Artikel 28 Absatz 1 GG. Damit sind Bestrebungen, die Herrschaft ausschließlich auf Selbstbestimmung stützen wollen, verfassungswidrig, weil ihnen die Art. 20 und 28 GG entgegenstehen.

Neben diesen Normen befinden sich im Grundgesetz Vorschriften, die eine spezielle Kompetenzzuweisung beinhalten, so daß über die Modifizierung des allgemeinen Legitimationserfordernisses zusätzliche Legitimationen durch bürgerschaftliche Partizipation eröffnet werden. Dies gilt z. B. für Artikel 9 Absatz 3 GG (Ermächtigung zur tarifvertraglichen Normsetzung), Artikel 92 GG (Gerichtsorganisation), Artikel 114 (Rechtslegung, Bundesrechnungshof).

Die zusätzliche Legitimation betrifft jedoch nicht die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit dem Recht auf

Selbstverwaltung als *Selbstbestimmung* im Wege der organisationsinternen Willensbildung, weil es kein »Verbandsvolk« als Legitimationsbasis gibt<sup>75</sup>, denn vom Grundgesetz wird immer ein territorialer Bezug – auch für das »Teilvolk« – verlangt. »Staatliche Entscheidungsprozesse lassen sich auf diese Weise jedenfalls nicht legitimieren. Artikel 20 Absatz 2 und Artikel 28 Absatz 1 GG müssen als abschließende Regelung betrachtet werden, weil von dem dort angesprochenen territorial bezogenen Gesamt- und Teilvolk nicht nur Staatsgewalt, sondern gemäß Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 GG *alle* Staatsgewalt ausgeht. Die Konzeption einer »Mitgliederdemokratie« widerspricht der Grundstruktur unserer Verfassung<sup>76</sup>.

bb) *Menschenwürde, Konsens, Transparenz*

Hier geht es um die Grundrechtsprinzipien Menschenwürde, Konsens und Transparenz.

Dabei stellt sich die Aufgabe, die Grundrechte und Partizipation in Deckungsgleichheit zu bringen<sup>77</sup>. Bei den Grundrechten mit gestaltender Funktion – so Artikel 5, 8 und 9 GG – wird nur eine mittelbare Teilhabe ausgeübt, weil es sich dabei wesentlich um eine Volks- und nicht Staatswillensbildung handelt, die vor allem über die öffentliche Meinung<sup>78</sup> die Verwaltungsentscheidungen beeinflusst. Partizipation ist ein Mehr gegenüber der Selbstbestimmung aus den Grundrechten. »Das Grundrecht als Basis personaler Freiheit ist und bleibt gerade als Mitwirkungsrecht ein prinzipiell in der eigenen Beliebigkeit des Individuums stehendes Instrument der Selbstbestimmung und Umweltbeeinflussung. Es entzieht sich demokratischer Mehrheitsentscheidungen und läßt sich unter keinen Umständen in staatliche »Verwaltung« nehmen, sonst ist es nicht mehr. Demgegenüber ist Partizipation funktionaler Teil staatlicher Verfahren und findet gerade darin ihre Erfüllung und Begrenzung... Partizipation kann daher grundrechtliche Freiheit nicht ersetzen«<sup>79</sup>.

Der Schutz der Menschenwürde fordert vor allem, daß der Mensch nicht zum Objekt der Exekutive degradiert wird. Das hat zur Voraussetzung, daß die staatliche Verwaltung die Betroffenen mindestens anhört, so daß hier von einer »verfassungsrechtlich gebotenen demokratischen Minimalpartizipation« gesprochen werden kann, zu der auch eine »Partizipationshilfe«<sup>80</sup> gehört. Zuzustimmen ist der Feststellung<sup>81</sup>, daß die Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung des Menschen nur möglich sei, wenn das Verbot des Traktierens des Menschen als Objekt Inhalt einer »negativen Grundvoraussetzung eines demokratischen Menschenbildes ist.«

Der Meinung, daß sich mit der Idee der Selbstbestimmung allein »so ziemlich alles und nichts« begründen läßt, kann so pauschal nicht zugestimmt werden. Wenn auch der Begriff der Menschenwürde komplex ist und sich eindeutiger Konkretisierung entzieht, so erscheint doch der Begriff der Selbstbestimmung einen – und vielleicht den wesentlichsten – Aspekt der Menschenwürde darzustellen. Sich selbst bestimmen heißt, »seinen eigenen Weg zu finden«<sup>82</sup>.

Wenn die Grundrechte als prinzipiell individuell beliebige Instrumente zur Gestaltung des privaten und gesellschaftlichen Bereichs angesehen werden<sup>83</sup>, dann ist dies durchaus eine Umschreibung demokratischer Selbstbestimmung. Das Spannungsfeld von repräsentativer Herrschaft und personaler Selbstbestimmung im Bereich demokratischer Prinzipien wird von der Partizipation zu überbrücken versucht, indem sie als Anteilhaben an der Herrschaftsmacht gleichsam die Verbindung herstellt zwischen den beiden Polen von Herrschaft und Selbstbestimmung und dabei als Teil staatlicher Institutionen wirkt. Demokratische Partizipation vermittelt also Staat und Gesellschaft, indem der »gesellschaftliche Willensbildungsprozeß in den Staatswillensbildungsprozeß als 'teilnehmende Größe' eintritt«<sup>84</sup>.

Im Hinblick auf Artikel 20 Absatz 2 GG und 28 Absatz 1 GG kann die Betroffenheit nur eine allgemeine (staatliche) Herrschaftsausübung sein<sup>85</sup>, so daß demokratische Partizipation nur die o. a. ergänzende Funktion haben kann. Dann kann die Zielformel auch nur lauten: »...demokratische Partizipation zur maximalen Effektivierung der demokratischen Prinzipien Menschenwürde, Konsens, Öffentlichkeit«<sup>86</sup>.

Die Grundrechte werden zu *Partizipationsverboten* – und dies gilt insbesondere für die Binnenstruktur von Zwangszusammenschlüssen – wenn die grundgesetzlich geschützte individuelle Autonomie durch Partizipation beeinträchtigt wird, indem kollektivistische Gleichmacherei mittels Mehrheitsentscheidungen sie über das verfassungsrechtlich zulässige Maß zu okkupieren trachtet<sup>87</sup>.

Des weiteren ist ein verfassungsrechtliches Partizipationsverbot das Verbot der Mitentscheidung der öffentlichen Bediensteten an der Zielsetzung der Verwaltung, weil der Bedienstete zwar als Bürger partizipieren, nicht aber qua Bediensteter die Volkssouveränität durch Mitentscheidung an Verwaltungszielen unterlaufen darf<sup>88</sup>.

#### *Zusammenfassend*

kann zu diesem Abschnitt gesagt werden, daß Partizipation Teilhabe in verschiedenen Formen im Bereich der Demokratieprinzipien ist.

Sie ist nicht Legitimationsgrund für Herrschaft, aber sie kann Teilhaberecht bei den demokratischen Prinzipien Menschenwürde, Konsens und Transparenz sein. Die Grundrechte schränken Partizipation aber insoweit ein, wie dadurch die verfassungsrechtlich geschützte Selbstbestimmung als Ausdruck personaler Freiheit gefährdet wird, d. h. die Grundrechte schützen die personale Selbstbestimmung gegen Partizipation als Anteilhaben am höchstpersönlichen Herrschaftsbereich durch »Mehrheitsentscheidungen«.

Dabei beziehen sich die grundrechtlichen Partizipationsverbote nur auf die Partizipationsform der Mitentscheidung. Mitwirkung wird in der Regel verfassungsrechtlich unbedenklich sein<sup>89</sup>.

### *b) Das Rechtsstaatsprinzip*

Die vollziehende Gewalt ist an das Grundgesetz nach Artikel 1 Absatz 3 gebunden, wie auch an Gesetz und Recht nach Artikel 20 Absatz 3 GG.

Die rechtsstaatliche Verwaltung hat nach den Maximen des Übermaßverbotes, des Gebots der Gleichbehandlung und nach dem Grundsatz der Berechenbarkeit zu handeln. Dabei ist das Ziel dieser Maximen der »Kampf gegen Willkür und Unrecht, das in ungleicher, parteiischer, schrankenloser Übung der politischen Herrschaft«<sup>90</sup> liegt.

Dabei ist es klar, daß der Rechtsschutz erst nachträglich Korrektur schafft. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs soll deshalb verhindern, daß der Einzelne zum Objekt des Verfahrens wird; der Betroffene muß daher grundsätzlich vor dem Erlaß eines Verwaltungsaktes eingeschaltet werden<sup>91</sup>.

Die Erfüllung der Maximen hat die Verwaltung zunächst selbst zu besorgen, denn in untrennbarem Zusammenhang mit ihrer Funktion steht die Verantwortung für ihr Handeln.

Die Erkenntnis der verfassungsrechtlich gebotenen Selbstkontrolle führt zur Notwendigkeit des »formellen Verwaltungsverfahrens, das die materielle Rechtsstaatlichkeit der Verwaltungsverfahren ermöglicht und sichert«<sup>92</sup>.

In ein solches Verfahren ist auch die Beteiligung des betroffenen Bürgers mit einbezogen, besonders aus dem Gesichtspunkt des individuellen Rechtsschutzes, was allerdings nicht bedeutet, daß das rechtsstaatliche Verfahren ausschließlich auf die Sicherung des Individualrechtsschutzes beschränkt wäre, denn es dient allgemein der Gewährleistung einer rechtmäßigen Verwaltungstätigkeit<sup>93</sup>.

Die Beteiligung der betroffenen Bürger oder Bürgergruppen ist z. B. bei der Aufstellung des Prioritätenmaßstabes der anstehenden Probleme oder bei der »Selektion der Alternativen« im Zuschnitt auf den jeweiligen Entscheidungs-

vorgang zu berücksichtigen, will die Verwaltung vertretbare Entscheidungen treffen. »Eine rechtsstaatlich gebotene Partizipation als Minimalpartizipation ist dann und soweit anzunehmen, als eine rechtsstaatliche Verwaltungstätigkeit ohne bürgerschaftliche Partizipation nicht möglich ist«<sup>94</sup>.

Bei der demokratischen Partizipation ging die Minimalpartizipation nicht über das Anhörrecht hinaus. Dies reicht bei der rechtsstaatlichen Partizipation nicht aus, denn die gründliche und umfassende Sachverhaltsaufklärung kann durch eine bloße Anhörung der betroffenen Bürger und Bürgergruppen oftmals nicht geleistet werden. Aus dem Grundsatz des Übermaßverbotes gehen die Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit hervor, die ohne die »Informationsquelle« Bürger nicht voll realisiert sind. Gerade im Bereich der Erforderlichkeit wissen die Betroffenen selbst am besten, wie sie ihre Interessen sehen und eingeordnet, d. h. im Rahmen der Entscheidung bewertet wissen wollen<sup>95</sup> (Beispiel: Verwaltungsreform!).

Hier wird wieder deutlich, wie über eine Art »Rückkopplung« die Selbstbestimmung da durchsetzbar erscheint, wo Verwaltungshandeln den Bürger in seiner Interessensphäre<sup>96</sup> tangiert.

Geht die rechtsstaatliche Minimalpartizipation auch weiter (bis etwa zum Vorschlagsrecht) als die demokratische Partizipation, so gibt es doch auch hier rechtsstaatliche Partizipationsverbote, wie z. B. das Verbot der Anhörung vor Erlass der Entscheidung, wenn die vorherige Anhörung die Rechtsverwirklichung vereiteln oder ernsthaft gefährden würde<sup>97</sup>, das allgemeine Persönlichkeitsrecht oder das Handlungsverbot für befangene Bürger, welches im Sinne des »Handlungsverbotes für befangene Amtswalter« zu einem Partizipationsverbot *durch* Betroffenheit führt<sup>98</sup>; vgl. § 23 und § 50 NW GO.

#### *Zusammenfassend*

ist zu bemerken, daß die rechtsstaatliche Partizipation sowohl im Interesse des Individual- als auch des Gemeinwohlrechtsschutzes weiter geht als die demokratische Partizipation: Über die Anhörung zum Vorschlagsrecht. Hierbei wird deutlich, daß der Rechtsschutz sich auf Selbstbestimmungsbereiche erstreckt, die – auch aufgrund der Bestimmungen einfacher Gesetze – aus dem demokratisch legitimierten Herrschaftsanspruch herausfallen, weil für ihre ausschließliche hoheitliche Regelung kein Demokratiebedürfnis besteht, im Gegenteil als Ausfluß der Grundrechte der Gedanke der freien Entfaltung der Persönlichkeit etwas weiter in den Vordergrund rückt. Bevor aber durch Verwaltungsentscheidungen in die Rechtsgüter der Betroffenen eingegriffen wird, soll Partizipation einen möglichst effektiven (vorbeugenden) Rechtsschutz des Verwaltungsverfahrens gewährleisten, bevor ein Verwaltungsgerichtsverfahren notwendig wird.

### c) Sozialstaatsprinzip

Das Grundgesetz sagt wenig über den Sozialstaat aus. Es finden sich lediglich die deutungsbedürftigen Formeln vom »sozialen Bundesstaat« im Artikel 20 Absatz 1 GG und »sozialen Rechtsstaat« im Artikel 28 Absatz 1 GG, im Gegensatz zur Weimarer Verfassung (z. B. Artikel 151, 155 ff, 162 bis 165 WRV) und auch einiger Verfassungen der Bundesländer.

Ipsen deutet die Entscheidung des Grundgesetzes zum Sozialstaat als »Bereitschaft und Verantwortung, Aufgabe und Zuständigkeit« des Staates »zur Gestaltung der sozialen Ordnung«<sup>99</sup>. Dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit dient die Gestaltungsaufgabe des Gesetzgebers und die verfassungsrechtliche Festlegung des »Wie«. Dieses Ziel kommt im Grundgesetz vor allem in Artikel 3 als Gleichheitsgebot nach konkreter Gleichheit und im Artikel 1 als Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle vor. »Gerechtigkeit im Sozialstaat heißt in erster Linie Beachtung menschlicher Personalität durch bürgergerechte Daseinsvorsorge«<sup>100</sup>.

Nur eine Berücksichtigung individueller Besonderheiten des Einzelfalles und »persönlichkeitsangepaßte« Hilfsmöglichkeiten stellen als bürgergerechte Daseinsvorsorge sicher, daß »der Sozialstaat nicht auf seine Weise die gleichen Fehler begeht, wie sie der liberale Rechtsstaat begangen hat. War dieser vornehmlich ein »Rechtsbewahrerstaat«, der die Freiheit in erster Linie unter dem Aspekt eines vom Staat möglichst abgesetzten Individuums sah, so wäre ein undifferenziert leistender Sozialstaat gleichsam nur ein »Leistungserbringerstaat«, der die Freiheit in erster Linie unter dem Aspekt eines in der Sozialität konturenlos aufgehenden Versorgungsempfängers sähe, und es würde hierbei übersehen, daß eine Daseinsvorsorge ohne Ansehen der Person die eigenständige Selbstentfaltung mindestens in gleichem Maße hindern müßte wie im »bürgerlichen« Rechtsstaat mangelnder Besitz«<sup>101</sup>.

Wenn Inhalt der personalen Freiheit die freie Entfaltung der Persönlichkeit ist und deren Realisierung durch Selbstbestimmung partiell möglich sein soll, dann muß im Sozialstaatsbereich die Leistung des Staates in Form und Inhalt diesen Anforderungen gerecht werden, denn Selbstbestimmung ist Vollzug der Freiheit. Nur die individualisierte Form der Leistung – den Inhalt sollte der Bürger weitestgehend selbst (z. B. durch Höhe der Rentenzahlung) bestimmen können – kann der Erhaltung und Entwicklung personaler Freiheit dienen, zeigt doch gerade der Sozialstaatsbereich die Gefahr, daß der Weg über den Wohlfahrtsstaat zum Sozialisierungsstaat führen soll. (Hartwich u. a.). Gerade im Bereich sozialer Daseinsgestaltung ist undifferenzierte Gleichmacherei, d. h. die Produktion egalitärer Wohlstandskonsumenten, als Verstoß gegen die verfassungsmäßige Gewährleistung der Menschenwürde

zu betrachten. »Der beherrschte Lebensraum ist im Sozialstaat kein überflüssiger Luxus. Er muß beachtet werden, soweit es möglich und sozial erträglich ist. Den Maßstab für die soziale Erträglichkeit liefern die Grundrechte. Diese Gewährleistungen personaler Freiheit können durch »Freiheit in der Teilhabe« nicht ersetzt, sondern nur ergänzt werden. In diesem Sinne ist (auch) die sozialstaatliche Partizipation etwas Zusätzliches«<sup>102</sup>.

Soweit durch die notwendige oder auch nicht notwendige, immerhin aber tatsächliche Vereinnahmung des personalen Menschen (durch den komplexen Industrie- und Sozialstaat) nur noch »Normmenschen« (als potentielle willenlose Wohlstandskonsumenten, gleichsam Objekte dessen, was als Sozialpolitik ausgegeben wird) übrig bleiben, ist die sozialstaatliche Selbstbestimmung die unumgängliche Voraussetzung zur »Individualisierung sozialstaatlicher Aktivität«, die die Besonderheit individueller Verhältnisse des »Leistungsempfängers« garantiert. Diese Mindestform von sozialstaatlicher Partizipation ist verfassungsrechtlich durch das Konstitutionsprinzip des Artikels 1 Absatz 1 und den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 i. V. m. der Sozialstaatsklausel der Artikel 20 Absatz 1 und 28 Absatz 1 GG geboten.

Dieses Verfassungsgebot bürgergerechter Leistung läßt sich im Maßgebot<sup>103</sup> ausdrücken. Dabei hat die Partizipation nach der Formel, »daß die Intensität der staatlichen Eingriffs- und Regelungsbefugnis in einem umgekehrten Verhältnis gegenüber der Nähe des Regelungssachverhaltes zur menschlichen Intimsphäre steht«<sup>104</sup>, sich in dem Maße bis zur Mitentscheidung zu steigern, wie sich der Sachverhalt dem Bereich ausschließlicher Selbstbestimmung nähert. (Beispiele bei Schmitt BSHG, Glaeser S. 254). Vor allem in den Körperschaften des öffentlichen Rechts (Berufsverbände, Sozialversicherungsträger, Wasserverbände, Hochschulen) geht die Selbstverwaltung so weit, daß der Sozialstaat »sich selbst überflüssig macht« und seine Aufgaben auf die Aufsicht beschränkt sind, wie es ähnlich auch bei den Gemeinden und Kreisen der Fall ist. In diesen »sozialen Selbstverwaltungen« wird die Selbstbestimmung zum verbandsinternen Problem, so daß der Staat die Aufsichtsfunktion im wesentlichen dahingehend auszuführen hat, ob im Rahmen dieser Selbstverwaltung die Leistungen auch bürgergerecht erbracht werden. Bei der staatlichen Berücksichtigung von organisierten Interessen darf es jedoch nicht »zu einer staatlich sanktionierten Institutionalisierung von 'Gruppenfreiheit' kommen, die personale Freiheit aufsaugt und in Wahrheit nur die Freiheit einzelner Funktionäre ist«<sup>105</sup>.

Gegenüber der demokratischen Partizipation unterscheidet sich die soziale wesentlich: »geht es bei jener vor allem darum, dem Individuellen im Bereich des Allgemeinen Raum zu geben, so liegt das vornehmliche Ziel sozialstaatlicher Partizipation darin, das Allgemeine auf die individuelle Existenz des Ein-

zelen oder auch die Eigenart der Gruppe hin im Sinne einer individuellen Wohlfahrt im einzelnen Leistungsverhältnis zu verdichten. Sozialstaatliche Partizipation führt zu den Vorteilen, die man sich von der demokratischen erhofft (Selbstbestimmung, Abbau der Entfremdung), ohne deren Nachteile und Gefahren zu besitzen. Richtig verstandene sozialstaatliche Partizipation hat vor allem keine Tendenz zur Verfälschung des Gesamtwillensbildungsprozesses, sondern zielt vielmehr auf dessen notwendige und legitime Korrektur im Interesse personaler Freiheit«<sup>106</sup>.

*Hier kann zusammengefaßt werden, daß im Sozialstaatsbereich sich der Gedanke der Selbstbestimmung als Instrument freier Entfaltung der Persönlichkeit noch mehr zugunsten des Individuellen durchsetzt als im rechtsstaatlichen Bereich. Im demokratischen Bereich sollte dem personalen Menschen Raum in seiner sozialen Bezogenheit gewährt werden, der rechtsstaatliche Bereich versucht eine Verbindung zwischen individuellem und allgemeinem Wohl zu schaffen, während der sozialstaatliche Bereich dem Bürger seine eigene Daseinsgestaltung ermöglichen soll, d. h. Hilfeleistung zur Selbsthilfe zu geben.*

- 1 Es kann bei der Beurteilung politischer und gesellschaftlicher Aktivitäten nicht darauf ankommen, welche Motivation für das Handeln maßgebend war, sondern es ist auf den Erfolg oder Mißerfolg abzustellen, denn dies ist für die Betroffenen spürbar. Gerade beste Motive haben viel Leid verursacht, vgl. G. Szczyty: Das sogenannte Gute, Reinbeck bei Hamburg 1971
- 2 I. Fetscher: Die Freiheit im Lichte des Marxismus-Leninismus, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Heimatdienst, 3. Aufl. 1962, Heft 40, S. 43
- 3 K. Marx: Thesen über Feuerbach, 6. These, in: Marx/Engels Werke Berlin (Ost) 1969, Bd. 3, S. 6, so auch: Philosophisches Wörterbuch, Berlin (Ost) 1971, 8. Aufl. Bd. 1, S. 516
- 4 I. Kant, zitiert nach: Brockhaus Enzyklopädie, Wiesbaden 1970, Bd. 9, S. 78
- 5 K. Marx: Zur Kritik der politischen Ökonomie, in: Marx/Engels Ausgewählte Schriften in zwei Bänden, Bd. 1 Berlin (Ost) 1970, S. 336 f
- 6 K. Marx: »Die Philosophen haben die Welt nur verschieden interpretiert, es kommt darauf an, sie zu verändern.« Thesen über Feuerbach, a.a.O. S. 7, K. Marx: Das Kapital, a.a.O. S. 790 f, W. I. Lenin: »Sittlich ist, was die Zerstörung der alten Ausbeutergesellschaft und dem Zusammenschluß aller Werktätigen um das Proletariat dient, das eine neue kommunistische Gesellschaft aufbaut.« Die Aufgaben der Jugendverbände, in: Ausgewählte Werke in drei Bänden, Berlin (Ost) 1961, Bd. 3, S. 540 f
- 7 z. B. Rede Brandts zum 20. Todestag K. Schumachers, Programm der Jungsozialisten u. ä.
- 8 W. I. Lenin: »Die revolutionäre Diktatur des Proletariats ist eine Macht, die erprobt wurde und aufrechterhalten wird durch die Gewalt des Proletariats gegenüber der Bourgeoisie, eine Macht, die an keine Grenze gebunden ist.« Die proletarische Revolution und der Renegat Kautsky, a.a.O. S. 80
- 9 K. Marx/Fr. Engels: Manifest der kommunistischen Partei, in: Marx/Engels, Ausgewählte Schriften, Bd. 1, Berlin (Ost) 1970, S. 45
- 10 »Der sozialistische Staat ist das Instrument der Arbeiterklasse zur Unterdrückung der gestürzten Klassen und zur Errichtung der sozialistischen Gesellschaft.« Philosophisches Wörterbuch, Leipzig 1964, S. 551
- 11 Der Begriff der Entfremdung wurde zunächst von Hegel eingeführt, von Fichte übernommen und später von Marx und Engels in: Die deutsche Ideologie, Marx/Engels Werke, Bd. 3, Berlin (Ost), 1969, S. 9, auf die Güterproduktion hin entwickelt.
- 12 »Die beiden großen Entdeckungen: die materialistische Geschichtsauffassung und die Enthüllung des Geheimnisses der kapitalistischen Produktionsmittel des Mehrwerts verdanken wir Karl Marx.

- Mit ihnen wurde der Sozialismus eine Wissenschaft...« F. Engels, Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft, Marx/Engels Studienausgabe Bd. 1, Frankfurt 1966, S. 163
- 13 W. I. Lenin: »Sittlich ist, was der Zerstörung der alten Ausbeutergesellschaft und dem Zusammenschluß aller Werktätigen um das Proletariat dient, das eine neue kommunistische Gesellschaft aufbaut.« Die Aufgabe der Jugendverbände, a.a.O. S. 540 f
  - 14 Bolko von Oettinger: Die Demokratietheorie Carl Schmitts und J. J. Rousseaus, in: Herrschaftsmodelle und ihre Verwirklichung, Mainz 1971 S. 12 f, 28 ff
  - 15 Denn der Staat ist das »Produkt und die Äußerung der Unversöhnlichkeit der Klassengegensätze. Der Staat entsteht dort, dann und insofern, wo, dann und inwieweit die Klassengegensätze objektiv nicht versöhnt werden können. Und umgekehrt: das Bestehen des Staates beweist, daß die Klassengegensätze unversöhnlich sind.« W. I. Lenin, Ausgewählte Werke, a.a.O. Bd. 2, S. 322
  - 16 Vgl. Grundlagen der marxistischen Philosophie, 3. Aufl. Berlin (Ost) 1961, S. 355 ff
  - 17 W. I. Lenin, Staat und Revolution, in: Ausgewählte Werke, a.a.O. Bd. 2, S. 338, 335
  - 18 J. Rauh: Möglichkeiten und Grenzen der Hochschulautonomie, Bonn 1974, RCDS Schriftenreihe, Heft 21, S. 22 ff
  - 19 Damit nehmen Konflikte eine positive Aufgabe wahr im Gegensatz zum Harmoniemodell, in dem die Konflikte in der Strategie zur Vorbereitung auf die Revolution dienen. Die Kompromisse als Ergebnisse der Interessenkonflikte, d. h. der Interessenausgleich, ist, wenn er auch durch allgemein anerkannte Spielregeln zustande gekommen ist, das demokratisch verstandene Gemeinwohl.
  - 20 Durch tatsächliches Geschehen, z. B. durch Geburt dem Volke »beitreten« oder durch Willensakt, z. B. durch Eintritt in einen Verein.
  - 21 Dabei kommt es darauf an, die Konflikte nicht zu verdrängen. Verdrängte Konflikte treten zeitlich verschoben oder in anderer Form wieder auf und können sich – durch ständige Verdrängung potenziert – gewaltsam entladen. Als Beispiel zur Verdrängung politischer Konflikte vgl. R. Leicht: Das Grundgesetz – eine säkularisierte Heilsordnung? in: Das Parlament, Beilage aus Politik und Zeitgeschehen, B 2-3 1974, S. 3 f
  - 22 Ordnung soll hier als Regelungsmechanismus verstanden werden, der nach bestimmten Kriterien ein gesellschaftliches Zusammenleben ermöglicht. Dabei hat Ordnung insbesondere die Funktion, die Schwachen in ihren Rechten zu schützen.
  - 23 M. Hättich: Begriff und Formen der Demokratie, Mainz 1966, S. 14 ff
  - 24 F. Engels: Ludwig Feuerbach und der Ausklang der klassischen deutschen Philosophie, in: Marx/Engels Ausgewählte Schriften, a.a.O. Bd. 3, S. 341
  - 25 vgl. Anmerkung 7
  - 26 RCDS Dokumentation »Der dialektische Materialismus« A 21, Teil 1, S. 25 ff, 55 ff, Teil 2, S. 62 ff insbs.
  - 27 Als Erkenntnis der Naturgesetze und die damit gegebene Möglichkeit, sie »planmäßig zu bestimmten Zwecken wirken zu lassen«.
  - 28 Hier als Gesetzmäßigkeiten verstanden
  - 29 Dürig in: Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz, 3. Aufl. München 1971, Artikel 1 GG, Rdn. 17 f
  - 30 a.a.O. Rdn. 19. Der Artikel 1 GG ist u. a. ein grundgesetzliches Hindernis für Systemüberwinder wegen der kollektivistischen Ansprüche, da nach aller Erfahrung mit kollektivistischen Systemen – ob braun oder rot – die Würde der Persönlichkeit durch freie Entfaltung der Persönlichkeit und freie Entscheidung des personalen Menschen dort nicht respektiert und verwirklicht wird.
  - 31 M. Hättich, a.a.O. S. 11 ff. Die Gründe der Begrenzung sind auch Gründe einer Wertentscheidung, d. h. einer politischen Ordnung, M. Hättich: Demokratie als Herrschaftsordnung, Köln/Opladen 1967, XS. 118
  - 32 Die obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie sind »die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung... das Mehrheitsparteiprinzip...« BVerfGE 2, 1 (13), 5, 85 (140)
  - 33 So wurden im Grundgesetz die demokratischen Institutionen des föderativen und repräsentativen Aufbaus durch Art. 79 Absatz 3 und die demokratischen Verfahren durch Art. 79 Absatz 3 und Art. 38 und 146 geschützt.
  - 34 EVerfGE 21, 326 (327) m.W.N.
  - 35 W. Dettling: Demokratischer Sozialismus oder offene Gesellschaft? in: Demokratischer Sozialismus oder offene Gesellschaft, RCDS Schriftenreihe Heft 10, Neuwied 1972, S. 9

- 36 Die Würde des Menschen kann nur auf einen konkreten Menschen bezogen sein, denn eine Würde der Menschheit zu konstruieren hieße kollektivistisch zu argumentieren. »Auch die innigste Übereinstimmung zwischen Menschen (bringt) keine Verschmelzung zu einem neuen Wesen mit selbständigen Empfindungen und eigenem Erkenntnisvermögen hervor.« G. Szczesny, a.a.O. S. 24. So steht auch in Artikel 1 Satz 1 der UNO-Deklaration: »Alle Menschen sind frei und *gleich* an Würde (d. h. sie haben jeder die gleiche Würde, nicht jedoch dieselbe, d. Verf.) und Rechten geboren.« Aus: Schätzel, die Charta der Vereinigten Nationen mit Nebenbestimmungen, 2. Aufg. 1957.
- 37 VerfGE n.f. 1, 32. Daß im Artikel 1 GG bestimmte Werte absolut verbindlich normiert worden sind, läßt sich auch schon daraus ableiten, daß der Art. 1 – und der Artikel 20 GG, da im Bereich solchermaßen organisierten sozialen Lebens eben die Wertordnung des Artikel 1 am wenigsten beeinträchtigt werden – vom Verfassungsgeber als unabänderbar durch den Verfassungsgesetzgeber gestaltet worden ist, Art. 79 Absatz 3.
- 38 Dürig in: Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O. Art. 1 2 Rdn. 1 und 2
- 39 Rauh, a.a.O. S. 25 f. Bildung ist dabei z. B. eine Voraussetzung zur Wahrnehmung der Selbstbestimmung, vgl. a.a.O. S. 48 f, 52. So kann z. B. auch der Personalrat nicht über seine ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben hinaus Grundrechte der Bediensteten »gleichsam gesammelt« wahrnehmen, BVerfGE, 28, 323
- 40 Interesse steht hier für die Vorstellungen und Handlungen aufgrund des Versuchs der Bedürfnisbefriedigung, vgl. Rauh, a.a.O. S. 25 f
- 41 Das allein akzeptable Demokratiepostulat ist die höchstmögliche Selbstbestimmung in Freiheit und Gleichheit aller, W. Steffani: Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: Parlamentarismus ohne Transparenz, Hrg. W. Steffani, Köln und Opladen 1971, S. 21
- 42 Die Grundlage dieser Bestimmung ist Art. 28 Absatz 2 GG
- 43 Freie und aktive Partizipation soll die Selbstbestimmung optimieren, W. Steffani, a.a.O. S. 17, d. h., daß die Partizipation ein Mittel zur Erweiterung bzw. Erhaltung der Selbstbestimmung sein soll.
- 44 Art. 10 GG i.V. Art. 79 Absatz 3, vgl. auch: Mitbestimmung und Grundgesetz, in: Kommunalpolitische Blätter 10/1972 S. 585
- 45 Grundgesetzliche Pflichten z. B. Art. 6 Absatz 2, Art. 7 Absatz 2, Satz 3, Artikel 16 Absatz 1 Satz 3, a.T. Ellwein, a.a.O. S. 471 ff nach Verhältnis von Partizipation und Repräsentation
- 46 W. Schmitt Glaeser: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen VVDStRL 51 (1973) 183. Auf die Ungeklärtheit verweist Schmitt Glaeser auch in: Partizipation im öffentlichen Dienst, in: DOV 1974, 153. Partizipation wird auch als »politische Befreiung« synonym gebraucht: Handlexikon zur Politikwissenschaft, Hrg. von A. Görnitz, München 1970, S. 310 ff. Den Begriff ablehnend: W. Blümel: »Demokratisierung der Planung« oder rechtsstaatliche Planung? in: Festschrift für E. Forsthoff, Hrg. von P. Schnur, München 1972, S. 19 ff
- 47 Unter bürgerschaftlicher Partizipation wird nach Schmitt Glaeser Partizipation im öffentlichen Dienst, a.a.O. S. 153, die unmittelbare Teilhabe von Zivilpersonen an Staatsentscheidungen in den Formen der Mitwirkung und Mitentscheidung verstanden.
- 48 vgl. Anm. 7
- 49 Außer bei Gesetzen, die nur einer Person oder einer Gruppe Rechte einräumen, so daß sie als Betroffene ausschließlich Herrschaftsmacht ausüben, nicht jedoch in der Form der Partizipation über sich ausüben zu lassen brauchen.
- 50 Die von Schmitt Glaeser angeführte Argumentation in: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, a.a.O. S. 223 FN 192 f führt zu dem Schluß, im Bereich von Demokratieprinzip von Teilhabe zu sprechen (eben an *fremder* Herrschaftsmacht), beim Sozialstaatsprinzip aber von *Selbstbestimmung* (eben von eigener Herrschaftsmacht). Bei Annäherung an die Intimsphäre nähert sich die Partizipation dem Übergang zur Selbstbestimmung ständig an.
- 51 Schmitt Glaeser, a.a.O.: S. 253
- 52 Macht ist die Potenz, Herrschaft die Ausübung der oder eines Teiles der zur Verfügung stehenden Macht, vgl. dazu M. Hättich: Demokratie als Herrschaftsordnung, a.a.O. S
- 53 W. Steffani, a.a.O. sieht in der Entwicklung der Demokratie zunächst die Partizipation als Möglichkeit an, »Fremdbestimmung auf ein rational begründbares Maß reduzieren zu können«.
- 54 Steffani bezeichnet die teilnehmende Beobachtung als Teil der Partizipation, a.a.O. S. 20
- 55 Zur Einteilung vgl. Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 184 ffn.w.N
- 56 Zwingende (gesetzliche) Anhörung der Beteiligten bedeutet Anhörung *vor* Erlass eines VA's: Dürig

- in: Maunz-Dürig-Herzog a.a.O. Art. 103 Bdn. 92; W. Brehm: Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: VVDSStRL 30, 272 FN 70
- 57 Ein Anspruch auf Äußerung des Betroffenen vor Erlaß eines VA's ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und der Menschenwürde, Dürig, a.a.O. Dies ist außerdem mit den Verwaltungsgrundsätzen (Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, rechte Ermessensausübung und Verwaltungsökonomie) zu begründen bei belastenden VA's, dazu König: DVBl 1959, 189 ff
- 58 §§ 15 Abs. 1 S. 3, 36 Abs. 2 S. 3 HessUnivG; § 6 PostVerwG; § 10 Abs. 2 BundesbahnG
- 59 §§ 40 Abs. 1, 41 Abs. 1, 43 Abs. 1 S. 1 HessUnivG
- 60 § 9 GjS
- 61 §§ 5 und 6 PostVerwG; G 10 BundesbahnG
- 62 Die Ausführungen über Demokratie-, Rechts- und Sozialstaatskonzeptionen wie auch die Aufgliederung der Mitwirkungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten folgen im wesentlichen Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 109 ff
- 63 Zum Minimalkonsens: M. Hättich: Demokratie als Herrschaftsform, a.a.O. S. 118 f; W. Schmitt Glaeser: Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten im politischen Meinungskampf, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1968, S. 128 ff; W. Dettling, a.a.O. S. 9
- 64 K. Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. Karlsruhe 1970, S. 63 ff
- 65 Boiko von Oetinger, a.a.O. S. 12 ff
- 66 Die Institutionen und Verfahren dienen in der demokratischen Herrschaftsstruktur insbesondere dem Schutz der Schwachen und Abhängigen zur Artikulierung und Durchsetzung ihrer legitimen Interessen. Können die Schwachen ohne Angst vor Nachteilen ihre Interessen und Rechte wirksam im gesetzten Rechtsrahmen durchsetzen und werden damit Konflikte beigelegt, so kann von einer Friedensordnung gesprochen werden.
- 67 Hättich, a.a.O. S. 25 ff
- 68 Schmitt Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, a.a.O. S. 211 f m.w.N., vgl. auch Anm. 111 a; Ellwein, a.a.O. S. 471 ff
- 69 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 213
- 70 W. Brohm, a.a.O. S. 268 FN 64
- 71 vgl. z. B. Kluxen, Herg.: Parlamentarismus, 2. Aufl. Köln, Berlin, 1969; G. Loewenberg: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969; W. Treue: Parlamentarismus in Deutschland, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 54; S. Mielke: Länderparlamentarismus, Schriftenreihe a.a.O. Heft 83
- 72 wobei auch Gruppenvertreter i.S. einer unmittelbaren Bürgerbeteiligung herangezogen werden können, Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 214, auch zum folgenden
- 73 Schmitt Glaeser, a.a.O.
- 74 Brohm, a.a.O.
- 75 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 217 m.w.N.
- 76 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 218
- 77 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 221 m.w.M.
- 78 Ellwein, a.a.O. S. 106 f
- 79 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 222 f
- 80 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 224
- 81 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 225
- 82 Ellwein, a.a.O. S. 111
- 83 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 236
- 84 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 235 und 237
- 85 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 226
- 86 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 228
- 87 z. B. »Mehrheitsentscheidungen« über das allgemeine politische Mandat in der verfaßten Studentenschaft, die als Zwangskörperschaft des öffentlichen Rechts organisiert ist.
- 88 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 234, vgl. ders. Partizipation im öffentlichen Dienst, a.a.O. S. 152 ff

- 89 Zum Mißbrauch vgl. Schmitt Glaeser: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, a.a.O. S. 232 FN 225
- 90 Scheuner: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: v. Caemmerer, Hrg.: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Bd. 2 (1960, S. 249 f)
- 91 Dürig in: Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O. Art. 103 Rdn. 92
- 93 Nachweise vgl. Schmitt Glaeser, a.a.O. FN 281 S. 245
- 94 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 246
- 95 Zum »konstruktiven Veto« bei der Anwendungsbefugnis der Betroffenen vgl. § 8 S. 2 HoosOG, Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 247, FN 291
- 96 vgl. Anm. 44
- 97 vgl. dazu die Nachweise bei Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 248, FN 295
- 98 Schmitt Glaeser a.a.O. S. 14<sup>9</sup>
- 99 Ipsen, VVDStRL 10 (1952) A, 74 f
- 100 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 150 f
- 101 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 251
- 102 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 252
- 103 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 154
- 104 Schmitt Glaeser, Mißbrauch und Verwirkung... a.a.O. S. 221
- 105 Schmitt Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, a.a.O. S. 256
- 106 Schmitt Glaeser, a.a.O. S. 157

## Fremdbestimmung – Mitbestimmung – Selbstbestimmung

– Gegenseitigkeit ist die Formel der Gerechtigkeit (Proudhon)\* –  
Gerhardus Lang

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist die politische Selbstbestimmung im § 20 GG folgendermaßen festgelegt: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.« In Wahlen und Abstimmungen und in den nach dem Prinzip der Gewaltenteilung eingerichteten Organen der Staatsgewalt soll diese politische Selbstbestimmung stattfinden. In Art. 28 GG wird dann noch die gemeindliche Selbstverwaltung besonders garantiert, indem den Gemeinden das Recht gewährleistet ist, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft »im Rahmen der Gesetze« in eigener Verantwortung zu regeln. So wie sich die Verhältnisse heute allerdings darstellen, ist die Selbstbestimmung der Bürger in den gemeindlichen Bereichen auf ein Minimum eingeschränkt. Die im Art. 28 genannte Gemeindeversammlung ist nicht einmal in Ausnahmefällen an die Stelle des repräsentativen Mandats getreten, so daß auch hier der Bürger »seine Angelegenheiten« kaum »selbst bestimmt«. An seiner Stelle bestimmen die Mandatsträger angeblich, nach Maßgabe ihres Gewissens und der Unzahl der gültigen Vorschriften (denen man die Qualität von Gesetzen kaum zubilligen darf), die diese ihre angeblich freie Selbstbestimmung auf ein Mindestmaß einschränken. Hinzu kommt, daß die Mandatsträger, die angeblich an keine Aufträge gebunden sind, im Regelfall Parteimitglieder oder Mitglieder anderer interessengebender Gemeinschaften sind und sich zugegebenermaßen mehr als Vertreter der in Wirklichkeit sie beauftragenden und entsendenden Parteien und Interessenverbände verstehen denn als solche allgemeiner Interessen. Wie soll man denn sonst die Fraktionssitzungen usw., die vor den eigentlichen Parlamentssitzungen stattfinden, verstehen können? Die Selbstbestimmung der Mandatsträger, das freie Mandat, ist *theoretisch* wohl vorhanden, aber die politische Praxis bindet es in einem solchen Maße, daß es sich in gefährlicher Nähe des gebundenen Mandats befindet.

Die Forderung der politischen Aufklärung, daß Gesetze herrschen sollen und nicht Menschen bzw. Bürokratien, ist noch nicht bis in das politische Bewußtsein, geschweige in das Bewußtsein der Bürger vorgedrungen. Selbstbestimmung in dem von der Verfassung gegebenen Rahmen ist schließlich die Forderung des Grundrechtskatalogs: »Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit.« Diese Entfaltung des Bürgersouveräns wird

\*Überarbeiteter Vortrag, gehalten am 10. Mai 1980 im Rahmen der Tagung des »Seminars für freiheitliche Ordnung« in Bad Boll. Thema: »Bürgerschaftliche Partizipation in der parlamentarischen Demokratie«.

noch weitgehend eingeschränkt durch obrigkeitstaatliche Regelungen und sozialstaatliche Forderungen, deren gute Absichten zwar immer wieder hervorgehoben werden, deren tatsächlicher Widerspruch zu den Freiheitsrechten jedoch nicht deutlich genug gesehen wird. Immer sind es auch ideologische Gründe, die die volle Entfaltung der Grundrechte im politischen Bereich einschränken. Ferner sind es gut getarnte Privilegien aus Zeiten, die unserer Verfassung vorangingen, die der Selbstbestimmung eines jeden entgegenstehen.

Die Selbstbestimmung des Bürgers wird auch in den Bereichen eingeschränkt oder aufgehoben, in denen der Staat sich um Angelegenheiten des Bürgers kümmert, die derselbe durchaus in eigener Entscheidung regeln könnte. Es ist die *Mißachtung des Subsidiaritätsprinzips*, das zu einer starken Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit in Bereichen geführt hat, die einer eigenständigen Regelung der betroffenen Bürger durchaus zugänglich wären. Es soll nicht abgestritten werden, daß diese staatliche Tätigkeit oft mit der guten Absicht geschieht, das Wohl der Bürger zu vermehren. Nur übersieht man dabei meistens, daß die Grundrechte nicht nur Rechte, sondern in gleichem Maße auch Pflichten sind. Betrachten wir diese Pflichten, so entspricht es gewiß nicht der Würde eines Menschen, der das Recht (und damit die Pflicht) hat, seine Persönlichkeit frei zu entfalten, dieses *nicht* zu tun, sondern die daraus entspringenden Verpflichtungen Anderen (z. B. Mandatsträgern oder staatlichen Organen) aufzubürden. Es mag strittig sein, ob man eine solche Verpflichtung aus den Grundrechten ableiten kann. Aber es ist gewiß würdelos, sich helfen zu lassen, wenn man sich durchaus selbst helfen könnte oder wenn man Anderen Arbeiten überträgt, die man selbst leisten könnte. *Selbstbestimmung ist also Recht und Pflicht*, und die Interdependenz mit dem Würdebegriff ist unmittelbar einsichtig.

Aus der nicht ergriffenen Selbstbestimmung entsteht dann allerdings ohne Übergang die vollständige Fremdbestimmung. Die Beispiele dieser nicht vom Bürger ergriffenen Selbstbestimmung sind so zahlreich, daß sie hier nicht im einzelnen genannt werden können. Die größten Bereiche sind jedoch das gesamte Schul- und Hochschulsystem sowie das Gesundheitswesen. Gerade hier zeigt sich am deutlichsten, wie das Selbstbestimmungsrecht und der Würdebegriff unmittelbar zusammenhängen. Die Mißstände in diesen Bereichen sind fast ausnahmslos dadurch zu erklären, daß die Selbstbestimmungsverpflichtung aufgegeben wurde zugunsten der fast totalen Fremdbestimmung. Der Verlust an Würde der in diesen Bereichen tätigen Menschen ist dann eine Folge dieser Verhältnisse. Der Verlust der Selbstbestimmung wird auch im wirtschaftlichen Bereich bei der Arbeit der sogenannten Lohnabhängigen als Mangel empfunden. Zur Lösung der entstandenen Schwierigkeiten entstand

nunmehr der Begriff der Mitbestimmung. Wenn man schon nicht sich selbst bestimmen konnte, wollte man wenigstens an seiner Fremdbestimmung dadurch etwas mildern, daß man an ihr mitbestimmen konnte. Durch den Zusatz »demokratisch« wurde die Mitbestimmung dann noch weiter aufgewertet, so daß sie heute von vielen als die Lösung der mit der Fremdbestimmung zusammenhängenden Probleme angesehen wird. Überall wird nun demokratisch mitbestimmt: in Universitäten, Schulen, Betrieben, und sogar im politischen Bereich fordern Bürgerinitiativen Mitbestimmung. Dabei wird allerdings völlig übersehen, daß *Mitbestimmung keine Selbstbestimmung ist* und diese auch keineswegs ersetzen kann, da jede *Mitbestimmung gleichzeitig Fremdbestimmung* für diejenigen ist, über deren Angelegenheiten mitbestimmt wird. Die Möglichkeit, im politischen Bereich entscheidend mitbestimmen zu können, wird in der Mitarbeit der interessierten Bürger in Parteien und Gewerkschaften gesehen. Unser Wahlrecht als solches wird als ein Mitbestimmungsrecht angesehen, und die Forderung nach Rätedemokratie ist nichts weiter als eine besondere Form der Mitbestimmung. Einige besonders »fortschrittliche« Parteien, die zum Glück politisch noch keinen wesentlichen Einfluß haben, fordern eine möglichst große Ausweitung der Mitbestimmung auf alle die Bereiche, in denen heute noch ein großes Maß an Selbstbestimmung möglich ist. Vor allem möchten sie die Ordnung der Marktwirtschaft, deren Grundprinzip gerade die Selbstbestimmung ist, weitgehend der demokratischen Mitbestimmung unterwerfen, um die Folgen der angeblich »zügellosten Marktwirtschaft« zu verhindern. Sie übersehen dabei, daß eben gerade *die mangelnde Selbstbestimmung* im industriellen Produktionsprozeß zu den Problemen der Umweltbelastung geführt hat und nicht die Marktwirtschaft als solche, deren Prinzip des möglichst konsequenten Wettbewerbs gerade die Selbstbestimmung fordern *muß*.

Es kommt hinzu, daß ein großer Teil der Mitbestimmungsdebatte sich nur um die Frage dreht, wie einer vorhandenen Übermacht durch den Aufbau einer gleich starken Gegenmacht begegnet werden kann. Wenn aber erst einmal Macht gegen Macht steht, so ist es geradezu unwahrscheinlich, daß noch sachgerechte Entscheidungen getroffen werden, vielmehr werden in solchen Situationen die Entscheidungen nur noch nach machtpolitischen Gesichtspunkten getroffen. Der einzelne Bürger aber wird dann mehr als je zuvor fremdbestimmt – solange er nicht selbst an einem der Schalthebel der Macht sitzt. Aber selbst die Mächtigen können bei solchen Machtkämpfen nicht mehr sachlich-vernünftig nach Maßgabe der von ihnen selbst gewonnenen Erkenntnisse entscheiden, sondern an die Stelle der Vernunft setzt sich die Macht-Berechnung, der Gesichtspunkt der Machterhaltung oder -erweiterung, so daß nunmehr selbst die Mächtigen nicht mehr frei und sich selbst

bestimmend handeln, sondern genau so fremdbestimmt sind wie die der Macht Unterworfenen.

Es kann davon ausgegangen werden, daß das Grundgesetz in seinen ersten drei Artikeln, deren Inhalt die Würde, die Selbstbestimmung und die rechtliche Gleichheit ist, die Möglichkeit der Selbstbestimmung für alle Menschen in gleichem Maße fordert. Der Begriff der Würde verbindet mit der rechtlichen Forderung gleichzeitig die Verpflichtung der Persönlichkeitsentfaltung (Selbstverwirklichung), nach den dem einzelnen Menschen aus seiner Natur stammenden Möglichkeiten. Da dieses in freier Weise geschehen soll, verbietet sich Fremdbestimmung. Deshalb kann die Sozialstaatsforderung Art. 20,1 GG nur im Sinne des Subsidiaritätsprinzips gemeint sein, wenn und solange die Kräfte des Einzelnen nicht ausreichen, sich selbst zu entfalten, und nur insofern und soweit, als es diese Einzelnen selbst bestimmen.

Wie kann die Beziehung der Menschen untereinander hergestellt werden, ohne daß die oben genannten Rechte und Pflichten verletzt oder gemindert werden? Wenn man zu einer Lösung der sozialen Problematik kommen will, muß man von einfachen, überschaubaren Verhältnissen ausgehen. Das überschaubarste Verhältnis besteht beim Einzelnen. Er hat Entscheidungen zu treffen, die ihn selbst betreffen – anscheinend ganz selbständig. Da aber die meisten Entscheidungen, die ein Mensch zu treffen hat, nicht nur ihn selbst betreffen, sondern immer auch andere, so kommt in die Selbstbestimmung ein Element hinein, das wir mit »Rücksicht« bezeichnen. Diese Rücksicht müssen wir aus zwei Gründen üben:

- 1) Wir stoßen bei unserer Selbstentfaltung an die *Grenzen, die uns das Recht der Anderen setzt*. Berücksichtige ich diese Grenzen nicht, so werde ich bald in Streit mit meinem Nächsten geraten und meine Selbstverwirklichung wird behindert oder unmöglich gemacht.
- 2) Wir benötigen bei unserer Selbstverwirklichung die *Hilfe der anderen Menschen*. Dieses ist so selbstverständlich, daß es oft zu wenig bedacht wird. Erst mit Hilfe meiner Mitmenschen ist mir meine volle Selbstverwirklichung möglich.

Rücksicht bedeutet dabei weder Unterwerfung und Aufgabe der Selbstbestimmung oder Freiheit, noch bedeutet es von vornherein Abhängigkeit durch das Angewiesensein auf die Hilfe des Anderen. Die Rücksichtnahme dient der Wahrnehmung der Grenzen des Rechtes des Anderen und der Möglichkeiten, die der Andere als Hilfe für meine eigene Selbstentfaltung bietet, das heißt inwiefern er mir nützlich sein kann. Diese Phase der Auseinandersetzung der Menschen hat zu allen Zeiten stattgefunden, oftmals kriegerisch

und streithaft. Am Ende stand dann entweder die Unterwerfung des Schwächeren, dessen Zustand durch die Einengung seiner Rechte und durch die Leistung von Hilfe ohne Gegenleistung gekennzeichnet ist. Im Falle der Gleichstarken endete die Auseinandersetzung im Friedensvertrag, in dem die neuen Grenzen des Rechts der Kontrahenten und die neuen gegenseitigen Pflichten aufgezählt wurden. Der Fortschritt der Kulturen zeichnete sich dadurch aus, daß die Menschen nach solchen Auseinandersetzungen Verträge weitgehender Art miteinander schlossen, deren Inhalt wir heute in den Allgemeinen Menschenrechten konzentriert finden. *Allen Rechten der Menschen liegen Verträge zugrunde.* Sie sind das Ergebnis der fortschreitenden Selbstbestimmung der einzelnen Menschen. Sie stellen die gegenseitige Garantie der Menschen dar, sich im Zuge ihrer Selbstbestimmung die jeweilig vereinbarten gleichen Rechte und Hilfen zu gewähren. Das *Prinzip der Gegenseitigkeit* wird hier verwirklicht, sie ist nach Proudhon die Formel der Gerechtigkeit.

Betrachtet man den Vertrag aus der Sicht des Einzelnen, so stellt er einen Zustand dar, der bestimmte Voraussetzungen zur Bedingung hat:

- das Interesse des Einen an dem Anderen. Man möchte das, was der Andere zu bieten hat, in Anspruch nehmen, was der Andere im Regelfall aber nicht ohne Gegenleistung erfüllen wird.
- das Interessieren des Anderen an dem, was der Eine zu bieten hat, indem der Eine dem Anderen zu erkennen gibt, was er diesem Anderen zu bieten hat.

Gegenseitige Wahrnehmung und gegenseitiges Interesse sind also Voraussetzung jedes Vertrages. Aus Interesse und Wahrnehmung entsteht dann ein Wechselspiel, ein Austausch, eine Verbindung und wieder eine Lösung, kurzum ein Vertrag. *Vertrag* heißt also Tragen: an einen anderen Ort tragen (austauschen); Ertragen: Rücksicht nehmen, Nachsicht üben, Vertragen: dieses alles wechselseitig, gegenseitig machen. So entsteht aus der Polarität von Interesse und Wahrnehmung der Vertrag.

Bei diesem Prozeß des Sichvertragens ist nun genau zu untersuchen, wo Fremdbestimmung oder Mitbestimmung oder keines von beiden, sondern Selbstbestimmung vorliegt. Selbstbestimmung ist immer dann gegeben, wenn der Einzelne nach Wahrnehmung und Erwägung aller Umstände seine Entscheidung selbst bestimmt. Mitbestimmung ist hingegen immer dann gegeben, wenn der Eine in die Entscheidung des Anderen so hineinwirkt, daß dieser nicht mehr den oben definierten Akt der Selbstbestimmung vollziehen kann. Mitbestimmung ist demzufolge für den, der sie erleiden muß, immer Fremdbestimmung.

Wenn aber nun die gegenseitigen Interessen nicht ohne weiteres zum Ausgleich zu bringen sind, dann liegt es an dem Einen, der mit dem Anderen zu einem Vertrag gelangen will, daß er in diesem Anderen soviel Interesse an dem Einen entwickelt, daß jener seine Bedürfnisse durch den Einen am besten befriedigt sieht, indem er jenem genau das bietet, was jener braucht oder sucht und was jenen befriedigt. Das wird dazu führen, daß jeder aus freiem Willen die Bedürfnisse des Anderen voll befriedigt. Die Grundforderung der Selbstbestimmung ist dadurch voll erfüllt. Gewiß: ich muß mich dabei nach dem Anderen richten – aber *ich* richte mich selbst aus eigenem Antrieb und aus eigener Einsicht nach den Bedürfnissen des Anderen, so wie dieser sich in entsprechender Weise nach meinen Bedürfnissen in freier Selbstbestimmung richtet.

In dieser Möglichkeit, mein Interesse selbst zu erkennen und selbst zu bestimmen und auch mein Verhältnis zu den Anderen selbst zu bestimmen, besteht die menschliche Freiheit. Alles, was nicht mit diesem Maß des Vertragsverhältnisses gemessen werden kann, hat keine Freiheit und keine Selbstbestimmung. Insbesondere ist daher jede Art der Mitbestimmung letztlich gleichbedeutend mit Fremdbestimmung. Denn mitbestimmen heißt nun einmal, daß der Eine seine Interessen gegenüber den Interessen des Anderen nicht im Wege des echten Vertrages, in echter Gegenseitigkeit wahrnehmen und erfüllen will, sondern daß er seine Interessen gegenüber den Interessen des Anderen durchsetzt, mehr oder weniger gewaltsam erzwingt. Deshalb kann Mitbestimmung den gesellschaftlichen Frieden nicht herbeiführen, ja unter Umständen sogar nachhaltig verhindern.

Eine freie Gesellschaft bilden heißt also, eine Vereinigung von Menschen bilden, die sich ihre Interessen im Wege echter »Gegenseitigkeit« (Proudhon) mittels freier Verträge wechselseitig erfüllen. Auf diese Weise wird die Selbstbestimmung die einzige auf Dauer wirklich tragfähige Grundlage menschlicher Gemeinschaftsbildung. Diese freien Verträge der Menschen untereinander sind eigentlich eine Selbstverständlichkeit, und von Gerechtigkeit wird dann gesprochen, wenn keiner sich bei der Vertragsbildung übervorteilt fühlt. Mein Interesse an meinem Mitmenschen ist zunächst einmal von dem Nutzen bestimmt, den ich durch seine Hilfe bei dem Akt meiner Selbstverwirklichung erlange. Deshalb werden meine Verträge mit meinen Mitmenschen entsprechend der Verschiedenartigkeit ihrer Nützlichkeit für mich individuell aussehen. Haben wir mit vielen ein gleiches Interesse, das wir nur durch die Vereinigung unserer Kräfte erfüllen können, so schließen wir einen Vertrag mit vielen ab. Das sind zum Beispiel die Interessen, die die Bürger einer Gemeinde gemeinsam haben. Je mehr Bürger nun gleiche Interessen haben, je allgemeiner die Angelegenheiten werden, umso größer wird die Zahl der Vertrags-

schließenden. Sie schließen sich zu Kreisen, Ländern und Bündeln zusammen. Nicht deshalb, weil sie ihre Macht abgeben und sich regieren lassen wollen, sondern weil jeder Einzelne selbst ein Interesse hat, das dem der anderen Bürger eines Landes usw. gleicht, und bei dem sie erst durch Einigkeit stark genug sind, es zu erfüllen. Der Sinn der Verträge mit vielen liegt also in der Möglichkeit der Verwirklichung von Einzelinteressen, die allen gemeinsam sind, zu deren Verwirklichung die Kraft des Einzelnen jedoch nie ausreichen würde. Je mehr Bürger sich an gleichen Verträgen beteiligen, je allgemeiner sind die Interessen. Aus diesem Grunde können Delegierte, die ja auch diese gleichen Interessen haben, im Auftrage der Bürger als Abgeordnete in freier Ausübung ihrer Tätigkeit diese Vertragsbildung in Parlamenten vollziehen.

Der föderalistische Aufbau des Staatswesens ist dieser Form der Staatsbildung auf der Vertragsgrundlage angemessen. Die Zusammenfassung der Kraft der vielen Einzelnen, die den Staat bilden und von denen alle Staatsgewalt ausgeht, ergibt dann die staatliche Macht. Damit nun diese Macht sich nicht gegen Bürger wenden kann, muß sie an die Verfassung gebunden sein und durch die Gewaltenteilung kontrolliert werden. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sind die Prinzipien der Staatsbildung im dargestellten Sinn auf der Grundlage der Selbstbestimmung veranlagt.

Da wir jedoch das Erbe der Vergangenheit noch nicht bewältigt haben, das in der Überlieferung des Zentralstaates besteht, müssen wir uns das Recht auf Selbstbestimmung in Freiheit und Gegenseitigkeit erst nach und nach vollständig verwirklichen. Nur der Kampf um diese Rechte, der durchaus ein legitimer, mit legalen Mitteln zu führender ist, kann sie uns zu unserem Eigentum werden lassen. Unterbleibt dieses Bemühen jedoch, *so treten an die Stelle der Selbstbestimmung die Mitbestimmung und die Fremdbestimmung*. Sie kosten uns Freiheit und Würde, die höchsten Güter, die der Mensch erringen, aber auch wieder verlieren kann. Dabei handelt es sich nicht nur um »irgendwelche« hohe Ideale, die in einer fernen Zukunft erreichbar sind, sondern gerade im alltäglichen Verkehr der Menschen untereinander, in der Art der Rechtssetzung des bürgerlichen Gesetzbuches drückt sich dieser Anspruch auf gleiche Freiheit und Würde aus. Der Zugang zu den Gütern unserer Erde zum Beispiel, muß für jeden zu einem gleichen Recht werden und darf nicht ein Privileg *zufällig* Erbberechtigter sein. (Konkrete Probleme unserer Bodenordnung seien zum Beispiel hiermit angesprochen.)

Alles dieses ist unter dem Gesichtspunkt der *gleichen* Selbstverwirklichungsrechte eines jeden zu prüfen. Aus dem Recht und der Pflicht zur Selbstverwirklichung leitet es sich ab, dem Staat und der Gemeinde nicht Aufgaben zu übertragen, die in freien Gemeinschaften genausogut und besser erledigt werden können.

Wie eingangs gesagt, ist das Subsidiaritätsprinzip aus der Würde des Menschen abzuleiten und seiner gesellschaftlichen Position, sich selbst zu verwirklichen, das heißt selbst zu urteilen, zu entscheiden und zu arbeiten und diese seine eigene Aufgabe nicht Anderen aufzubürden. Die Hilfeleistung darf erst dann einsetzen, wenn der Einzelne sich nicht selbst zu helfen vermag und deutlich macht, daß er sie wirklich benötigt. Daraus ergibt sich zwingend, daß alle Fragen der Erziehung und der Krankenversorgung zuerst im nächstliegenden Bereich bewältigt werden müssen durch die zunächst Betroffenen und die Beteiligten. Hier gilt das Vertragsprinzip, da es sich ausschließlich oder überwiegend um Probleme der Individuen und nicht um allgemeine Probleme handelt. Alle Interessen dagegen, die nun tatsächlich allgemein und für jeden gleich sind, sollen dem Staat übertragen werden, damit die Individualinteressen diesen Bereich nicht usurpieren können. Es geht nicht an, daß der Staat zum Träger von Individualinteressen wird; dadurch Macht über Menschen begründet. Seine Kompetenz und sein Handlungsspielraum müssen begrenzt werden. Seine Aufgabe ist es, die Sicherheit der Bürger zu garantieren. Er kann nicht gleichzeitig das gleiche Interesse aller und das gegensätzliche Interesse Einzelner vertreten. Der Staat muß so mächtig wie möglich sein, damit Gesetze und nicht Menschen herrschen. Jeder soll über sich selbst herrschen, nicht über andere. Der Staat sind wir alle. Je mehr Selbstbeherrschung wir haben, je weniger wir andere beherrschen wollen, je weniger Macht müssen wir dem Staat übertragen. Nur wegen der mangelnden Selbstbeherrschung benötigen wir den Staat. Man kann auch sagen, daß Selbstbeherrschung identisch ist mit Selbstbestimmung, da deutlich geworden ist, daß Willkür ein Mangel an beidem ist.

Es sollte hier eingehend das konstitutionelle Element der Selbstbestimmung im Zusammenleben der Menschen behandelt werden. Es liegt den Arbeiten zugrunde, die in dieser Zeitschrift\* unter dem Gesichtspunkt der Ordnungspolitik gebracht worden sind. Es darf deshalb für die Einzelheiten auf diese Arbeiten verwiesen werden.

*\*Schriftenreihe »Fragen der Freiheit«:*

- Johannes Flügge, Schulmitbestimmung und rechtsverbindliche Schulverantwortung Nr. 98/1972
- Johannes Flügge, Lernzielplanung und totalitäre Gesellschaftspolitik Nr. 106/1973
- Jobst v. Heynitz, Bodenrecht und Grundgesetz Nr. 110/1974
- Wolfram Triebler, Mitarbeiter-Partnerschaft Nr. 105/1973
- Heinz Hartmut Vogel, Betriebliche Partnerschaft Nr. 109/1974
- Johann Peter Vogel, Pädagogische Autonomie der Schule Nr. 112/1974
- Lothar Vogel, Der Mensch das autonome Wesen Nr. 95/1972
- Lothar Vogel, Die Verwirklichung des Menschen im sozialen Organismus, Verlag Fragen der Freiheit
- Hartmut v. Hentig, Cuenavaca oder Alternativen zur Schule Klett/Kösel, Stuttgart/München 1971
- Heinz Hartmut Vogel, Jenseits von Macht und Anarchie, Westdeutscher Verlag Köln Opladen 1963

## Zu den Begriffen »Demokratisierung« und »Mitbestimmung«

– Aus einem Brief –  
Heinz Hartmut Vogel

Ich möchte hier auf den Demokratisierungsbegriff kurz eingehen. Wie Sie vielleicht wissen, bin ich ja seit einigen Jahren als wissenschaftlicher Leiter in einem Heilmittelbetrieb tätig und als Mitgesellschafter für die Unternehmensverfassung mit verantwortlich. Wir sind dabei ganz selbstverständlich auch auf das Demokratisierungsproblem gestoßen und haben uns damit gründlich auseinandergesetzt. Wir streben in unserer Firma eine Unternehmensverfassung an, in der der einzelne Mitarbeiter aus dem Abhängigkeitsverhältnis des Arbeitnehmerstatus schrittweise herauskommt. Der unwürdige Zustand des Arbeitgeber-/Arbeitnehmer-Verhältnisses belastet heute jeden Betrieb. Der Kapitaleigner hat in allererster Linie das Ziel, das investierte Kapital so einzusetzen, daß eine optimale Rentabilität gesichert ist. Der Betriebsgewinn, der als Kapitalrendite definiert wird, ist umso höher, je niedriger die Kosten gehalten werden. In der herkömmlichen Unternehmensverfassung und in der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung werden Löhne und Gehälter zu den Kosten gerechnet. Hier liegt die Wurzel für das Spannungsverhältnis zwischen Kapital und Arbeit. Dieses muß überwunden werden.

Nun ist bei vielen Soziologen die Vorstellung entstanden, mit Hilfe von Demokratisierungsmaßnahmen könnte dieser Gegensatz abgebaut, gemildert oder wie auch immer sozial gestaltet werden. Dies ist der große Irrtum, denn man versteht doch unter Demokratisierung Entscheidungsfindung durch Mehrheit. Auf das läuft jedenfalls jeder Demokratisierungsversuch in einem Betrieb hinaus. Mitbestimmung wird daher als eine Stufe der Demokratisierung eines Betriebes verstanden. Mitbestimmung ist jedoch stets partielle Fremdbestimmung, denn es ist völlig ausgeschlossen, daß ein Mitarbeiter in einem hoch arbeitsteiligen Betrieb mitbestimmen kann über das, was ein anderer an seinem Arbeitsplatz an Aufgaben zu erfüllen hat. In einem gut durchorganisierten Betrieb – wie bei uns – ist jeder Arbeitsplatz minutiös beschrieben und die Kompetenzen sorgfältig gegenüber anderen Arbeitsplätzen abgegrenzt. Ein Übergreifen der Kompetenzen von einem Bereich in den anderen würde rasch zu einem Chaos führen. Das ist genau dasselbe wie die Arbeitsteilung im großen in der Wirtschaft zwischen den selbständigen Unternehmen. Es ist ganz undenkbar, daß ein Unternehmen mitbestimmen könnte in irgend einer Weise in die Zielsetzungen eines anderen Unternehmens.

Die Überwindung des Spannungsverhältnisses zwischen Kapital und Arbeit ist nur zu lösen, wenn das Kapital als solches (»Der funktionslose Investor«, John Maynard Keynes) seinen Anspruch am Betriebsergebnis (Ertrag) in einem Grundvertrag mit dem Betrieb eindeutig definiert. Das heißt, das Kapital erhebt einen Vergütungsanspruch auf die Tatsache, daß es sich zur Verfügung gestellt hat. Aufgrund dieses Vertrages ändert sich der Begriff »Gewinn«; nunmehr rangiert die Vergütung, die das Kapital erhält, unter den Kosten. Gewinn ist dann der Arbeitsertrag, einschließlich der betriebsexternen und betriebsinternen »zusätzlichen Gewinne«, die sich aus der Produktivität intern ergeben und aus sogenannten Differentialgewinnen auf dem Markt. Die »Gewinne« am Markt ergeben sich aus der Ausnutzung sämtlicher Marktchancen, Marktlücken, dem Vorsprung gegenüber Mitbewerbern am Markt bei neuen Produkten usw. Die Ergebnisse dieser zusätzlichen Gewinne sind keine Leistungen des investierten Kapitals, sondern Leistungen der Betriebsleitung, der Marktforschung usw.

In einem Betrieb, der nach diesen Maximen gestaltet ist, wird das bis heute feindselige Verhältnis von Kapital und Arbeit abgebaut. Der Mitarbeiter erhält im Idealfalle die volle Vergütung seiner effektiven Leistung, da der Gesamtertrag des Unternehmens sich zusammensetzt aus dem Produkterlös am Markt, an dem jeder Mitarbeiter anteilmäßig beteiligt ist, minus der Sachkosten, zu denen die vereinbarte Vergütung des Kapitals enthalten ist. Von nun an besteht die Unternehmensverfassung aus Einzelverträgen, in denen – wie oben erwähnt – Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung Leistungsanteil am Ertrag enthalten sind. Der Betrieb ist nunmehr gegliedert in weitgehend autonome Bereiche. In jedem Bereich werden alle an den Arbeitsplätzen entstehenden Fragen hygenischer Art, personeller Art, Einsatz von Maschinen usw. autonom geklärt, denn Einsatz neuer Maschinen, Erweiterungen, mehr Personal – weniger Personal, wird von der Abteilung unter Einbeziehung des betriebswirtschaftlichen Büros, das Dienstleistungsfunktion hat, soweit geklärt, daß der Geschäftsleitung im Idealfalle ein beschlußfähiger Vorschlag unterbreitet werden kann. Denn jede Abteilung erhält ein Budget, über das sie verfügt. Das Budget ist abgestimmt mit den Betriebszielen. Die Leiter der Abteilungen bilden eine Konferenz, zum Beispiel Bereich Herstellung, Bereich Vertrieb. In dieser Konferenz werden die Fragen der kleineren Einheiten jeder Abteilung bis zum einzelnen Arbeitsplatz besprochen. Einmal in der Woche – und zwar am Freitag nachmittag vor Betriebschluß – führt jede Unterabteilung eine Konferenz durch, in der alle Probleme der vergangenen Woche und Vorhaben der kommenden Woche besprochen werden. An diesen Konferenzen nehmen *sämtliche* Mitarbeiter teil. Die kleinen Einheiten sollen nach Möglichkeit nicht mehr als fünf bis zehn Mitarbeiter umfassen. Es müssen natürlich klar überschaubare Einhei-

ten sein, zum Beispiel der Bereich Konfektionierung, wo mit Hilfe von Maschinen abgefüllt und verpackt wird. Nur die Probleme, die hier auftreten, werden hier besprochen.

Man sieht, daß Mitbestimmung über andere Bereiche unorganisch, sinnwidrig und im höchsten Maße störend, ja frustrierend auf die Mitarbeiter wirken müßte.

Was in der bisherigen Unternehmensverfassung nicht gelungen ist, ist das Hinführen des einzelnen Mitarbeiters zur Selbständigkeit und Selbstverantwortung. Wenn man nun fragt, was könnte noch demokratisch, also mehrheitlich beschlossen werden, dann müßte ich jetzt lange nachdenken, um Gegenstände zu finden, die einem demokratischen Verfahren zugänglich wären, da die Kompetenz zu Sachentscheidungen bereits bei den Menschen selber liegt. Es fällt mir nur eine Möglichkeit auf, zum Beispiel bei Vertriebsverlagerung. Wir planen zum Beispiel die Verlagerung unserer Kosmetikabteilung an einen anderen Ort. Wenn nun unentbehrliche Mitarbeiter – unentbehrlich für die Weiterführung der Produktion – sich entscheiden müßten umzuziehen, würde man mit Sicherheit bei uns über diese Frage mit diesen betroffenen Mitarbeitern vorher sprechen. Man würde sie mit Sicherheit nicht vor vollendete Tatsachen stellen. Ich frage mich dabei aber, ob diese Frage überhaupt demokratisch entschieden werden kann, weil die Entscheidungsgrundlagen rein sachlicher Natur sind, zum Beispiel Standortwahl, Raumnot, günstigere Nähe an Anbaugelände, zum Beispiel für Pflanzen, die wir unbedingt frisch ernten und sofort verarbeiten müssen usw.. Es sind also immer Sachfragen, die ein Unternehmen nötigen, eine Entscheidung herbeizuführen, die eventuell tief in den persönlichen Bereich von Mitarbeitern eingreifen würde.

Ganz ähnliche Gedanken müßte man sich machen, wenn man die Verfassung einer Hochschule betrachtet. Ich halte es für völlig ausgeschlossen, daß über wissenschaftliche Fragen, über Lehrangebote, Lehrinhalte, Ausbildungsmethoden, zum Beispiel in meinem Bereich, in der Medizin, auf demokratischem Wege, das heißt durch Mehrheitsentscheide, sachgemäße Lösungen gefunden werden können. Ich sehe dies ganz ähnlich wie im Wirtschaftsbetrieb. Selbst in einem Operationsteam ist Mitbestimmung völlig ausgeschlossen, weil hier die Spezialisierung bereits soweit getrieben ist, daß sich der Operateur völlig verlassen muß auf die Spezialleistung der Assistenten. Man könnte sich – um in eine Einzelheit zu gehen – vielleicht in einem Team mehrheitlich verständigen, ob man eine halbe Stunde früher oder später den Operationsbeginn ansetzt oder die Visite, oder die ambulante Sprechstunde. Aber auch da ist man weitgehend an Sachzwänge gebunden. Viel Spielraum bliebe also auch hier für eine mehrheitliche Entscheidung nicht.

Was ich mit alledem sagen will, ist, daß der Begriff »Demokratisierung«

sehr problematisch ist innerhalb der Gesellschaft, innerhalb von Institutionen – seien es Schulen, Hochschulen und Wirtschaftsbetriebe. Hier herrschen Arbeitsteilung, Sachverstand und Sachkompetenz.

Es kann nun sein, daß ich hier Dinge ausgebreitet habe, die Ihnen selbstverständlich sind. Ich weiß jedoch, daß in vielen Diskussionen über Mitbestimmung und Demokratisierung so gesprochen wird, daß der Verdacht besteht, daß der eine in die Kompetenzen des anderen mit hineinbestimmt. Das, meine ich, ist der erste Schritt in die totale Lähmung, Frustrierung und schließlich in die Leistungsunfähigkeit.

*In Fragen der Freiheit* Heft Nr. 146 habe ich mich etwas mit dem Vater des Liberalismus, John Stuart Mill, beschäftigt, vor allem mit der Frage der Überwältigung der Erziehungskompetenz der Eltern (und dem Bildungsrecht und -Anspruch der Kinder an die Eltern) durch demokratische Mehrheitsentscheide. Dies war ja auch ein Thema des Juristentages in Stuttgart vor etwa vier Jahren, als man die Meinung vertrat, in den Länderparlamenten müsse demokratisch über pädagogische Fragen, Erziehungsziele in der Schule, Lehrinhalte usw. entschieden werden. Hier muß meines Erachtens eine klare Grenzziehung zwischen Entscheidungskompetenzen parlamentarischer Mehrheiten und pädagogischen Sachentscheidungen von Lehrern und Schulen gezogen werden.

Dies bedeutet allerdings erstens eine Vielfalt von pädagogischen Richtungen und Schularten, die sich nach Maßgabe elterlicher Erziehungsvorstellungen, Begabungsrichtungen, gleichsam als Nachfrage auf dem »Bildungsmarkt« und dem pädagogischen Angebot von seiten der Schulen ergeben werden; zweitens muß man dann akzeptieren, daß Schulen in einen Wettbewerb untereinander treten werden. Das in die staatliche Verwaltung eingebettete Schulwesen mit bürokratischer Verwaltung kann sich aus der Natur der Sache heraus natürlich nicht dem Leistungswettbewerb, wie wir ihn in der freien Wirtschaft kennen, aussetzen. Wettbewerb ist den Verwaltungsmaximen fremd.

*In Fragen der Freiheit* Heft Nr. 146 hatte ich den Bericht des Arzneimittelausschusses zur abschließenden Lesung des zweiten Arzneimittelgesetzes zitiert. Dort hatte der Ausschuß großen Wert darauf gelegt festzustellen, daß Fragen der Medizin als Wissenschaft auch nur im Bereich der Medizin und der Ärzteschaft entschieden werden können. Es wurde großer Wert darauf gelegt, daß die verschiedenen konkurrierenden Auffassungen von Krankheit und Heilung, wie sie in den unterschiedlichen therapeutischen Richtungen zum Ausdruck kommen, nicht majorisiert werden können und dürfen. Es gäbe nicht den staatlich festgestellten »Stand der medizinischen Wissenschaft«; es gäbe auch nicht die »wissenschaftlich allgemein anerkannte The-

rapie«. Ich habe mir dann erlaubt, denselben Text zu verwenden und überall dort, wo »Therapie« und »therapeutische Wirksamkeit« steht, »Pädagogik« und »pädagogische Wirksamkeit« einzusetzen, um damit deutlich zu machen, daß dieselben Fragen, wie sie für die Wissenschaft der Medizin gelten, auch gültig sind für die Pädagogik.

Schließlich habe ich in der Mill-Skizze Walter Eucken zitiert, der auf Wilhelm von Humboldt zurückgreift, wenn er in seinem nachgelassenen Werk »Grundsätze der Wirtschaftspolitik« Wert darauf legt festzustellen, daß sein Ziel in der Wirtschaftspolitik dasselbe sei, das Wilhelm von Humboldt verfolgt, wenn er den Staat beschränkt auf das Prinzip der negativen Sorgfalt, um dem Menschen den gesellschaftlichen Raum für die Persönlichkeitsentfaltung zu gewährleisten. Sie finden dieses Eucken-Zitat in *Fragen der Freiheit* Heft 146 auf Seite 31.

#### Friedrich August Hayek »Der Weg zur Knechtschaft«

Die Freiheit, unser Verhalten selber zu regeln, wo die äußeren Umstände von uns eine Entscheidung fordern, und die Verantwortung für die Gestaltung unseres eigenen Lebens nach der Stimme unseres Gewissens, das allein ist die Luft, in der sich das sittliche Gefühl entfalten kann und die moralischen Werte in freier Entscheidung des einzelnen täglich neu geschaffen werden. Verantwortung, nicht vor einem Vorgesetzten, sondern vor dem eigenen Gewissen, das Bewußtsein einer frei gewählten Pflicht, die Notwendigkeit, zu entscheiden, welche der uns am Herzen liegenden Dinge anderen geopfert werden sollen, und die Folgen der eigenen Entscheidung zu tragen – darin liegt das wahre Wesen einer Sittlichkeit, die diesen Namen verdient.

Daß in diesem Bereich des individuellen Verhaltens der Kollektivismus fast ausschließlich zerstörend gewirkt hat, ist ebenso unvermeidlich wie unzweifelhaft. Eine Bewegung, deren hauptsächliche Verheißung die Entlastung von der Verantwortlichkeit ist, muß notwendigerweise antimoralische Wirkungen haben, mag sie auch von noch so hohen Idealen ausgegangen sein. (dtv 1976, S. 214/215)

## Herausforderung und Chancen einer freien Wirtschaftsordnung

- Ansprache des Bundespräsidenten -\*

*Bundespräsident Karl Carstens hielt anlässlich der ASU-Kundgebung '80 der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer in Bonn-Bad-Godesberg am 22. April 1980 folgende Ansprache:*

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren!

Ansprachen vor der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer sind, denke ich, in den letzten zwei Jahrzehnten nicht einfacher geworden. Die Phase des stetigen wirtschaftlichen Aufstiegs nach dem Kriege liegt hinter uns; vor uns liegt ein nicht geringes Maß an wirtschaftlichen und politischen Ungewissheiten. Ich möchte jedoch nicht auf einzelne wirtschaftliche Fragen und Probleme eingehen, sondern mich mit einigen grundsätzlichen Gedanken befassen.

Zunächst ein paar Zahlen: Nach der amtlichen Statistik waren im Jahre 1950 von 20,4 Millionen Erwerbstätigen 3,2 Millionen Selbständige; das sind 15,9 Prozent. Im Jahre 1978 dagegen waren von 25,2 Millionen Erwerbstätigen nur noch 2,4 Millionen Selbständige, was einem Anteil von lediglich 9,6 Prozent entspricht.

Gewiß verdecken diese Zahlen auch manche strukturellen Veränderungen, aber ihre Tendenz bleibt unübersehbar. Nach einer Umfrage denken heute nur noch 7 Prozent unserer Mitbürger daran, sich selbständig zu machen, während es vor knapp 20 Jahren noch mehr

als doppelt so viele - nämlich 17 Prozent - waren.

Ich halte diese Entwicklung für bedenklich. Es muß uns mit Sorge erfüllen, daß die wirtschaftliche Selbständigkeit immer weniger Menschen bei uns als erstrebenswert gilt. Das wirft einige Fragen auf, die miteinander verbunden sind. Ist der Status der Selbständigkeit inzwischen so unattraktiv geworden? Und zweitens: Haben nur noch so wenige Bürger bei uns den Mut, den Schritt zur Selbständigkeit zu wagen? Und drittens: Haben sich die Rahmenbedingungen für eine selbständige wirtschaftliche Tätigkeit so verschlechtert, daß der Rückgang darauf zurückzuführen ist?

Ich verkenne keinen Augenblick lang, daß dies ein komplexes Thema ist, bei dem viele Faktoren zusammenwirken. Aber ich glaube, wir alle können uns darin einig sein, daß eine Gesellschaft, in der das Ziel, selbständig, auch und gerade wirtschaftlich selbständig zu sein, nicht mehr als erstrebenswert gilt und in der immer weniger Menschen, auch und gerade junge Menschen, den Mut zur Selbständigkeit aufbringen, daß eine solche Gesellschaft Veranlassung hat, ihre Grundpositionen zu überdenken.

Nach meiner Überzeugung gehören eine freie Gesellschaft und eine freie Wirtschaft zusammen. Für Kant war die Selbständigkeit die gesellschaftlich reale

\*Erschienen im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 24.4.1980

Erscheinungsform der politischen Freiheit des Bürgers, und der Philosoph Karl Popper hat es einmal so formuliert, daß der freie Wettbewerb von Ideen, Meinungen und Gütern konstituierendes Element einer freien und offenen Gesellschaft sei.

Blicken wir in die Geschichte zurück. Die Entwicklung der freiheitlichen Demokratien geht untrennbar einher mit der Entwicklung von wirtschaftlicher Selbständigkeit. Demokratie und selbständiges Bürgertum sind gleichzeitig gewachsen. Das ist auch leicht zu erklären. Denn wer einem Herrscher entgegentreten will, darf seine Lebensgrundlage, seine materielle Existenz, nicht eben diesem Herrscher verdanken. Er darf von seinem Herrscher nicht in einem wesentlichen, nämlich dem materiellen Lebensbereich abhängig sein. Wie frei der Bürger ist, so wurde bei der diesjährigen Verleihung des Ludwig-Erhard-Preises festgestellt, »entscheidet sich an den Wahl- und Planungsmöglichkeiten, die wir ohne staatliche Fürsorge und allenfalls auch gegen eine stirnrundelnde Obrigkeit durchsetzen können«.

Das bezieht sich keineswegs nur auf den Unternehmer. Es trifft ebenso auf den Arbeitnehmer zu: er muß frei sein, seinen Arbeitsplatz zu wechseln. Dies ist unmöglich, wenn es nur einen Arbeitgeber – den Staat – gibt, und es wird desto leichter, je mehr Arbeitgeber, also selbständige Unternehmer es gibt. Es bedarf keiner großen Phantasie, um sich vorzustellen, wie es um die persönliche Freiheit und Unabhängigkeit bestellt wäre, wenn der bereits jetzt allgegenwärtige Staat dem Bürger nun auch noch als einziger Arbeitgeber entgegenträte. Trotzdem ist es erstaunlich, wie manche Jugendliche und auch manche nicht mehr so Jugendliche diesem

Gedanken vom Staat als alleinherrschender Wirtschaftsmacht noch einen Reiz abgewinnen können.

Eine freie Wirtschaft darf weder vom Staat noch – das ist ganz selbstverständlich – von wenigen Großunternehmen beherrscht werden. Daß das erstere nicht geschieht, dafür müssen wir alle sorgen. Daß das letztere nicht geschieht, ist die spezifische Aufgabe des Staates, der, etwa mittels Kartellgesetzgebung und Fusionskontrolle, den freien Wettbewerb gewährleisten muß.

Wir alle stimmen darin überein, daß Wesensmerkmale der Demokratie die Machtteilung und der Wettbewerb sind. Dies gilt auch für die Wirtschaft. Denn keiner wird bestreiten, daß in der Wirtschaft Macht liegt. Eine übermäßige Machtkonzentration würde entstehen, wenn die wirtschaftliche Macht ganz dem Staate zur Verfügung stände. Eine übermäßige Machtkonzentration würde auch entstehen, wenn die wirtschaftliche Macht bei nur wenigen Großkonzernen läge. Eine übermäßige Machtkonzentration würde schließlich entstehen, wenn die Grenzen zwischen den Tarifpartnern verwischt würden.

Machtkonzentration wollen wir nicht. Wir wollen in der Wirtschaft wie in der Politik den Wettbewerb. In diesem Sinne ist auch das Grundgesetz – wie man es manchmal hört – nicht »wirtschaftspolitisch neutral«. Das Grundgesetz setzt einen Ordnungsrahmen, nämlich den Ordnungsrahmen für eine freiheitliche Gesellschaft, und jede Wirtschaftspolitik muß sich innerhalb dieses Rahmens bewegen. Dabei haben wir unsere Wirtschaftsordnung von Anfang an in zwei Richtungen bewußt abgegrenzt: gegenüber einem schrankenlosen Individualkapitalismus und gegenüber einer zentralen Plan- oder Verwal-

tungswirtschaft. Genau das bedeutet der Ausdruck »soziale Marktwirtschaft«.

Der Zusammenhang zwischen einer freien und sozialen Wettbewerbswirtschaft und einer freien und demokratischen Gesellschaft ist mir – ich betone dies – am wichtigsten. Aber es gibt auch noch eine Reihe anderer gewichtiger Gründe, die für eine Marktwirtschaft mit möglichst vielen selbständigen Unternehmern sprechen. Ich nannte schon die Unabhängigkeit, die sich auch für Arbeitnehmer ergibt, wenn sie eine Auswahl an Arbeitsplätzen haben.

So gewinnt der Arbeitnehmer. Aber auch der Verbraucher gewinnt. Die selbständigen und besonders die kleinen und mittleren Unternehmen unter ihnen befinden sich nahe am Markt. Sie müssen sich schnell auf die Bedürfnisse des Verbrauchers einstellen, und sie können oft auch viel besser auf individuelle Wünsche eingehen.

Das erfordert Anpassungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit. Von der Innovationsfähigkeit unserer Unternehmer sowie der Leistungsbereitschaft und Tüchtigkeit unserer Arbeiter hing unser wirtschaftlicher Wohlstand in der Vergangenheit ab, davon wird er auch in Zukunft abhängen!

Der Bedeutung der Selbständigen für unsere gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung muß von den politischen Verantwortlichen Rechnung getragen werden. Wir alle müssen dazu beitragen, daß die bedenkliche Entwicklung, von der ich eingangs sprach, sich nicht fortsetzt. In der Tat ist positiv zu vermerken, daß die Zahl der Unternehmensgründungen im vergangenen Jahr erstmals wieder zugenommen hat. Das ist ein gutes Zeichen. Wir müssen alles daransetzen, daß dieser Trend anhält.

Dazu sind mehrere Dinge nötig: Wir schaden uns selbst, wenn das Bild des Unternehmers in der Öffentlichkeit einseitig negativ gezeichnet wird. Unserer Jugend sollte die Selbständigkeit als eine berufliche Möglichkeit vermittelt werden, und die berufliche Selbständigkeit selbst muß wieder attraktiver werden, etwa dadurch – ich nenne hier nur ein Problem –, daß die Selbständigen von dem in der Vergangenheit sehr gewachsenen Bürokratismus entlastet werden.

Viele führen die verringerte Attraktivität des Selbständigseins nicht zuletzt auf die bürokratischen und finanziellen Lasten zurück, die der Staat den Selbständigen aufbürdet. Das ist nicht einfach von der Hand zu weisen. Doch ist es nicht ein Widerspruch, wenn einerseits die dem Selbständigen von staatlicher Seite auferlegten Bürden kritisiert werden, andererseits aber allzu schnell nach der Hilfe des Staates gerufen wird, wenn es Schwierigkeiten gibt? Eine wachsende Subventionsmentalität in der Wirtschaft kann sich für die Selbständigen letzten Endes als große Gefahr erweisen. Die Bereitschaft zum Risiko ist das notwendige Gegenstück für die Chance der freien Entfaltung.

Hinzutreten muß Verantwortung. Ich denke zuerst an die Verantwortung des Unternehmers für die soziale Marktwirtschaft, das heißt die Bereitschaft, ihre Spielregeln und Grenzen zu respektieren. Die wichtigste Spielregel ist der freie Wettbewerb, der weder durch Preisabsprachen noch durch die Ausschaltung von Konkurrenten außer Kraft gesetzt werden darf.

Ich denke zum zweiten an die Verantwortung für die Mitarbeiter Ihrer Unternehmen, für die Sicherheit der Arbeitsplätze und für die Bereitstellung neuer Arbeitsplätze. Ich denke an die soziale

Verantwortung des Arbeitgebers, besonders für ältere Mitbürger. Ich denke auch an die Einstellung von behinderten Mitbürgern und an die Förderung einer gedeihlichen, auch menschlich freundlichen Zusammenarbeit mit ausländischen Arbeitnehmern.

Ich denke an die Verantwortung für die Ausbildung. Diese Ausbildung sollte vor allem das langfristige Wohl der Auszubildenden und damit das langfristige Wohl unserer Wirtschaft und unserer Gesellschaft im Auge behalten. Nicht zuletzt von der Art und Weise, wie der selbständige Unternehmer dieser Verantwortung nachzukommen bereit ist, wird es abhängen, welche Wertschätzung er in unserer Gesellschaft genießt und ob mehr Menschen den Schritt zur eigenen Selbständigkeit zu wagen bereit sind.

Nach meinem Eindruck sind die Unternehmer dieser vielfältigen Verantwortung in der Vergangenheit in hohem Maße nachgekommen. Das zeigt schon der beachtliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg. Zu dieser Leistung haben die selbständigen Unternehmer wesentlich beigetragen. In den letzten Jahren sind sie besonders der Verantwortung, mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen, mit Erfolg nachgekommen. Das muß hier mit Anerkennung gesagt werden.

Wie überaus effizient eine soziale Marktwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftsordnungen ist, scheint denen von uns, die noch die Zentralverwaltungswirtschaft, oder sagen wir es weniger euphemistisch, die Kommandowirtschaft, erlebt haben, keines Beweises zu bedürfen.

Trotzdem müssen wir aber darauf achten, daß die sozial positiven Kompo-

nenten der Marktwirtschaft voll entwickelt und sichtbar werden. Das ist vor allem wichtig, um die Jüngeren zu gewinnen, die nur die Marktwirtschaft kennen und wirtschaftliche Effizienz und den darauf beruhenden Wohlstand als etwas Selbstverständliches hinnehmen. Ihnen müssen wir die Vorteile für den einzelnen, das Mehr an Freiheit, die Chance zur Entfaltung der eigenen Persönlichkeit, zur Individualität, zur eigenen Risikoübernahme, zur selbständigen Mitgestaltung der Gesellschaft aufzeigen.

Die tieferen Gründe, die für unsere soziale Marktwirtschaft sprechen, liegen eben nicht nur im - von der Jugend oft verachteten, weil für sie selbstverständlichen - vordergründig Materiellen. Der tiefere Grund liegt in der Freiheit, die diese Wirtschaftsordnung ermöglicht.

Der Jugend dies zu zeigen und sie zu überzeugen, sind wir ihr schuldig. Sie muß überzeugt sein, damit sie die Freiheit, in der wir leben, für sich und für die, die nach ihr kommen, bewahren kann.

Hieraus ergibt sich auch eine Verpflichtung für Sie, die selbständigen Unternehmer. Sie sollten sich - so zeitraubend, belastend und schwierig dies auch ist - auch in der Öffentlichkeit, auch in der Politik engagieren. Klagen allein bringt wenig ein. Die Politiker, die sich für unsere Wirtschaftsordnung einsetzen und die auf die Bedeutung der Selbständigkeit für diese Wirtschaftsordnung hinweisen, brauchen auch Ihre tatkräftige Unterstützung,

Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland hat in der Welt einen guten Stand, und viele Staaten beneiden uns um sie. Unsere Ausgangsposition im internationalen Wettbewerb ist auch für die Zukunft gut.

Wir können den Veränderungen, Unsicherheiten und Unwägbarkeiten von morgen mit Zuversicht entgegensehen, wenn es uns gelingt, unsere freie

Wirtschaftsordnung lebendig zu erhalten und unsere Jugend von ihrem Wert zu überzeugen. Wir alle sollten diese Herausforderung annehmen.

Karl Carstens

Friedrich August Hayek aus: »Der Weg zur Knechtschaft«

Daß der demokratische Sozialismus, die große Illusion der letzten Generationen, nicht nur nicht zu verwirklichen ist, sondern daß man nicht einmal versuchen kann, ihn durchzuführen, ohne etwas ganz anderes zu erreichen, so daß nur wenige, die sich jetzt dafür einsetzen, sich mit den Konsequenzen abfinden würden – das ist etwas, was viele erst dann glauben werden, wenn diese Zusammenhänge im einzelnen enthüllt worden sind. (dtv S. 43)

Die allen kollektivistischen Systemen gemeinsamen Merkmale können mit einer Formel, die sich bei den Sozialisten aller Richtungen großer Beliebtheit erfreut, als die bewußte Organisation der Arbeit in einem Gesellschaftssystem zu einem bestimmten sozialen Zweck definiert werden. Es war immer einer der Hauptpunkte der sozialistischen Kritik, daß unserer heutigen Gesellschaftsordnung solch eine 'bewußte' Ausrichtung auf ein einziges Ziel fehle und daß die Wirtschaftsakte von den vielfachen Launen verantwortungsloser Individuen abhängen. – Damit ist das Problem in vieler Hinsicht sehr klar gestellt, und wir werden geradewegs zu dem Punkt geführt, an dem die individuelle Freiheit und der Kollektivismus aufeinanderstoßen. Die verschiedenen Spielarten des Kollektivismus, wie Kommunismus, Faschismus u. a., unterscheiden sich voneinander durch das Ziel, auf das sie die Produktionstätigkeit der Gesellschaft richten wollen, aber sie haben das miteinander gemeinsam, daß sie im Gegensatz zum Liberalismus und Individualismus die Gesellschaft als Ganzes und alle ihre Produktivkräfte für jenes einzige Ziel organisieren und keine autonomen Sphären anerkennen wollen, in denen die Wünsche der Individuen ausschlaggebend sind: Kurz, sie sind totalitär im wahrsten Sinne dieses neuen Wortes, das wir übernommen haben, um die unerwarteten, aber nichtsdestoweniger systemnotwendigen Auswirkungen des in der Theorie so genannten Kollektivismus zu bezeichnen. (a.a.O. S. 68/69)

## Buchbesprechungen

### *Martin Kriele: Befreiung und politische Aufklärung\**

#### Plädoyer für die Würde des Menschen

Wir Deutschen sind in den letzten fünfzehn Jahren Zeugen einer Entwicklung geworden, die in der Zeit unmittelbar nach dem Untergang des verbrecherischen Hitler-Regimes und den Erfahrungen mit der brutalen Diktatur Stalins und der Ausbreitung des kommunistischen Machtsystems über ganz Osteuropa schlechthin undenkbar gewesen wäre: der Entwicklung einer Gemüts- und Geistesverfassung nämlich von einem absoluten Horror vor jeder Art von Diktatur, gleich ob nationalsozialistischer oder kommunistischer oder irgendwie anderer Couleur, bis zu einem schlichten Entschuldigen, wenn nicht gar Billigen all dessen, was heute von derselben diktatorischen kommunistischen Macht der westlichen, immerhin in jedem Falle weitaus freiheitlicheren demokratischen Welt zugemutet und angetan wird. Was immer der Kreml beschließt und erzwingt, es dient in den Augen unserer Ultra-Linken der Befreiung der vom Kapitalismus-Faschismus unterjochten Völker – und gehe diese »Befreiung« noch so blutig vonstatten. Und was immer von freiheitlich-demokratischen Regierungen der westlichen Völker zum baren Schutz ihrer freiheitlich-rechtsstaatlichen Lebensordnung unternommen wird, es ist in den Augen dieser Ultra-Linken Repression, Unterdrückung, Freiheitsberaubung und wird mit dem wütendsten Haß denunziert. »Man sieht Aggression, Imperialismus, Menschenrechtsverletzungen nur auf der einen Seite der Welt.« (Horst E. Richter) »Die  
\*Verlag Herder, Freiburg 1/Br. 1980,  
DM 29,80

Menschheitsbedrohung... durch den Kommunismus (aber) ist eine Realität. ....Welche atavistischen Phantasien spielen in den Kampf gegen den Antikommunismus hinein, gegen diesen anscheinend gefährlichsten und, wer weiß, letzten Feind der Menschheit?« Wie konnte es zu solchem Stimmungsumschlag in den Kreisen unsere Linken und Progressisten kommen, daß sie auf dem linken Auge so vollkommen blind geworden sind; daß sie den kommunistischen Totalitarismus mit einer »Mauer des Schweigens« tabuisieren; daß sie die »Lektion von Weimar« so vollkommen vergessen haben; ja, daß sie jetzt sogar schon beginnen, in unsere Politik direkt einzugreifen – wiewohl doch gar keine Frage darüber bestehen kann, daß diese Bundesrepublik Deutschland nicht nur die freiheitlichste, durch und durch rechtsstaatlich fundierte Verfassung besitzt, die es je in Deutschland gegeben hat, sondern daß auch alle zum Schutze dieser Rechtsstaatlichkeit von ihr getroffenen Maßnahmen im Sinne ihres Grundgesetzes rechtens sind? Wie konnte es nur zu dieser totalen Geistesverwirrung kommen?

Das ist die Grundfrage von Martin Kriele, und Kriele erkennt zwei voneinander grundverschiedene Freiheitskonzeptionen, die in unserer Gesellschaft herrschen: Erstens: »Die aufklärerische Idee der Befreiung knüpft an die *Idee der Gerechtigkeit* an und sucht ihre Verwirklichung in rechtlichen Institutionen.... Befreiung bedeutet entweder Wiederherstellung und Beachtung des Rechts oder Ablösung unge-

rechten Rechts durch Schaffung gerechteren Rechts. Gerechtigkeit aber kann sich nur in *Institutionen* verwirklichen.« Zweitens, aber... »Diese aufklärerische Idee der Befreiung sieht sich heute von einer ganz anderen Idee der 'Befreiung' mit weltweiter, machtvoller Wirksamkeit herausgefordert. ... Aber diese »zielt nicht auf Gerechtigkeit, sondern ... auf eine Welt ohne *Institutionen*, die rechtliche Entscheidungsbefugnisse vermitteln könnten.« ... »Nicht Befreiung durch Recht, sondern Befreiung vom Recht,« das ist die Quintessenz dieser politischen »Idee«. Es geht ihr nicht um gerechtere Institutionen, sondern um die Überwindung aller irgendwie 'einengenden' Institutionen, und in diesem »Befreiungskampf« treffen sich nicht nur Marxisten und Leninisten, sondern ebenso »progressive«, »liberale« Relativisten, ja selbst dem Zeitgeist verfallene, aufgeklärte, tolerante Vertreter einer »Theologie der Befreiung«.

Kriele aber plädiert für die Würde des Menschen durch Sicherung der Freiheit des Menschen durch die institutionelle Verankerung der Menschenrechte in der auf der Teilung der Gewalten gegründeten und darin fest verankerten Demokratie. Die Einheit von Menschenrechten, Gewaltenteilung und Demokratie ist »die Quintessenz der politischen Aufklärung«. »Die Ideen von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit wurzeln in einem anderen Verständnis der Menschenrechte (als allem dem, was uns die Naturwissenschaft über die Evolution lehren kann, sondern in einem Verständnis), das ... von klassischer Philosophie und Christentum geprägt war;« ... in einem Verständnis, »daß vor dem 'Urknall' noch der Logos war, aus dem alles geworden und ohne den nichts geworden ist, und daß dieser in irgendei-

ner Weise in das menschliche Leben hineinwirkt – eine solche oder ähnliche Annahme ist heute wie früher Mindestbedingung für die Achtung vor dem Menschen. »Menschenwürde« im Verständnis der politischen Aufklärung ist ein metaphysischer Begriff. Er wird sinnlos unter der Voraussetzung der Annahme, daß der Mensch 'nur' Resultat zufälliger Evolution ist. Wieso sollte es dann irgendeine Verpflichtung ihm gegenüber geben? In der Geschichte des Naturrechts wurde eine solche Verpflichtung entweder aus der Offenbarung begründet oder aus der Annahme, sie sei dem Menschen »ins Herz geschrieben« und offenbare sich im Gewissen. ...«

»Der wichtigste Impuls zur Regeneration des metaphysischen Bewußtseins aber geht von der Kirche aus. Denn sie steigert den Anspruch des Menschen auf Achtung ins Äußerste, indem sie der Lehre, daß im Anfang der Logos war, hinzufügt: er ist Mensch geworden. Tiefer und unbedingter läßt sich die Würde des Menschen nicht begründen. ...«

»Das Grunddogma (aber), das hinter dem Zeitgeist der »Befreiung« in seinen verschiedenen Ausfächerungen steht und ihn prägt, ist das der Reduktion der Erscheinungen auf andere Erscheinungen. ... Diese Reduktion wird in der Regel als Verursachung interpretiert, also: das Tote sei die Ursache des Lebendigen, das Zufällige die des Organischen, ... das Gehirn die des Gedankens, die psychischen Wünsche die der Religion, das Interesse die des Sittlichen ..., die materiellen Produktionsverhältnisse die der Ideen von Gerechtigkeit und Menschenwürde usw. Nennen wir dieses Grunddogma etwas vereinfacht das »materialistische« und definieren: die wissenschaftliche Perspektive der Welt, die sich aus dem Interesse der Naturbe-

herrschaft ergibt, gilt als Totalität des Erkennbaren, anstatt als Teil ins umfassende Ganze der Wahrheit integriert zu werden.

»Der Telos der »Befreiung« ist die restlose Durchdringung des menschlichen Geistes mit diesem Grunddogma. Dieses Dogma erscheint seinen Anhängern evident – unter der Voraussetzung hinreichender Intelligenz. Da diese Intelligenz aber noch nicht entwickelt und verbreitet genug sei, bedürfe es einstweilen der Bemächtigung des menschlichen Geistes durch die Intelligenten mit den Mitteln der Erziehung, der Schulung, der Beeinflussung und der politischen Herrschaft.

»Damit geht verloren, was C. S. Lewis in Anlehnung an die altchinesische Weisheit »das Tao« nannte, »und was andere das 'Naturgesetz' oder 'die überlieferte Moral' oder 'das erste Prinzip der praktischen Vernunft' oder 'die Grundwahrheiten' nennen mögen«, in dem wir »die unerbittlichen Ansprüche der Gerechtigkeit und die Regel, daß im großen gesehen alle Menschen Brüder sind«, finden. Die 'Befreiung' aus dem Tao ist 'das letzte Stadium im Kampf des Menschen gegen die Natur'. Aber, 'die Macht des Menschen, aus sich zu machen, was ihm beliebt, bedeutet die Macht einiger weniger, aus anderen zu machen, was *ihnen* beliebt.' 'Die Menschengestalter des neuen Zeitalters werden mit der Macht eines zu allem befugten Staates und einer unerbittlichen wissenschaftlichen Technik bewaffnet sein.' Das Belieben, das Irrationale, kurz 'die Natur' – unbehindert durch Werte – beherrscht die Konditionierer und durch sie die ganze Menschheit. Der Sieg des Menschen über die Natur erweist sich im Augenblick seines scheinbaren Gelingens als Sieg der Natur über den Menschen. .... 'Die end-

gültige Eroberung des Menschen erweist sich als die Abschaffung des Menschen.'«

»Es gibt in der Geschichte der Aufklärung von jeher zwei grundverschiedene Strömungen. Die eine, die den Verfassungsstaat, die andere, die die Herrschaft des neuen Weltbildes begründen will – *politische Aufklärung und materialistischer Dogmatismus*. Die eine begründet die Freiheit des Geistes, die andere vertauscht lediglich den Herrscher über den Geist. ... Mit dieser *politischen* Aufklärung konnte und mußte die Kirche sich versöhnen. Ist sie für Menschenrechte, so ist sie für die Freiheit des Geistes, des Gewissens und der Religion, und zwar, wie der Papst sagt, 'nicht als Privileg, sondern als Anerkennung eines elementaren Rechts'. Der zweihundertjährige Gegensatz von Kirche und politischer Aufklärung ist überwunden. Wenn die Kirche heute gegen die politische Verbindlichmachung des materialistischen Dogmas kämpft, so unter anderem aus dem Grunde, aus dem die politische Aufklärung seit jeher gegen jede staatliche Verbindlichkeit irgendeiner Weltanschauung gekämpft hat: weil die geistige Freiheit zur Würde des Menschen gehört.

»Die politische Aufklärung hat aber heute auch deshalb ein unmittelbares Eigeninteresse daran, daß die Kirche ihre Identität bewahrt, weil die *Regenerationsfähigkeit der aufklärerischen Sittlichkeit* davon abhängt.«

»Die Idee, daß sich die Menschheit aus Recht, Sittlichkeit und Religionen – oder ... aus dem »Tao« – »befreien« könne und solle, die in der zweiten französischen Revolution (1792–95) erstmals als weltgeschichtliche Macht in Erscheinung trat, ist seither zum mächtigsten politischen Mythos geworden,

der je die Menschheit in seinen Bann gezwungen hat ... vor allem in der marxistischen Variante, wonach Recht, Sittlichkeit und Religionen bloß 'Überbau über Produktionsverhältnisse' gewesen seien. Er tritt ... auch in manch anderen Varianten auf, die immer zu denselben Folgen führen: Fehlen brüderlicher Solidarität mit den Leidenden und Verfolgten in den 'befreiten' Ländern; schweigende, leugnende oder rechtfertigende Solidarität mit der unumschränkten Macht ihrer Unterdrücker; Umdeutung von Menschenrechten und Demokratie in legitimierende Ermächtigungen der Befreiungsdspotien; Infragestellung und Abwertung der aufgeklärten Rechtsinstitutionen und ihrer Sicherung im gewaltenteilenden Verfassungsstaat; sprachstrategische Umwertung der Werte und Begriffe mit dem Ziel,

daß die Auslieferung des Menschen an die totale geistige Macht der Umerzieher und Manipulierer den Betroffenen als 'Befreiung' erscheint und daß das Bewußtsein der Verpflichtung zur Achtung der Menschenwürde erlischt. Dieser Mythos treibt die Welt in äußere und innere Polarisierung und möglicherweise in Katastrophen. Dann wird das Menschsein des Menschen von der Kraft und der Zahl derer abhängen, die sich der Verführungskraft dieses Mythos entziehen. Es geht dann darum, die institutionellen Bedingungen einer humanen, auf Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit beruhenden Rechtskultur trotz allem zu bewahren und die Einsichten und Erfahrungen politischer Aufklärung den künftigen Generationen zu überliefern.«

Fritz Penserot

## Maurice Joly: Macht und Recht

- *Machiavelli contra Montesquieu*  
- *Gespräche in der Unterwelt\**

Das bereits im Jahre 1864 veröffentlichte Buch von Maurice Joly (1829-1878), das Jahrzehnte hindurch praktisch verschollen und jedenfalls einer breiteren Öffentlichkeit unbekannt war und erst 1948 in einer ersten deutschen Ausgabe erschienen ist, liegt nunmehr in zweiter Auflage erneut dem deutschen Publikum vor. In 25 fiktiven Gesprächen zwischen Machiavelli und Montesquieu werden darin die Prinzipien der die Freiheit aller Bürger sichernden demokratischen Institutionen der jeweils voneinander getrennten 'Gewalten' der Gesetzgebung, der Regierung und der Rechtsprechung, so wie Montesquieu diese in seinem »Geist der Gesetze« entwickelt und begründet hat,

den von Machiavelli in seinem »Fürsten« zusammengefaßten Prinzipien der Staatsraison, der Machterhaltung und -erweiterung der Alleinherrscher und Despoten gegenübergestellt, wobei - nach Joly - die Auffassung des Verfechters des Gewaltprinzips, Machiavelli, allemal über die Ideen des Verfechters der auf Recht und Moral gegründeten Staatsordnung, Montesquieu, obsiegt. In einer geradezu faszinierenden Sprache werden in diesen 25 Dialogen von hohem philosophischen Rang die Möglichkeiten und Mittel zur Vernichtung freiheitlich-demokratischer, auf der Volkssouveränität gegründeter Staaten dargelegt; und wird 'bewiesen', daß freiheitliche Demokratien auf

\*Maurice Joly, Macht und Recht, 222 S., Felix Meiner Verlag, Hamburg 1979, DM 28.-

Dauer einfach nicht überleben können, sondern untergehen müssen und daß folglich die Errichtung diktatorisch regierter Gewaltstaaten den Völkern zuträglicher und willkommener seien als Staaten, in denen jeder selber in Freiheit sein Leben gestalten müsse.

»Der schlechte Instinkt ist beim Menschen mächtiger als der gute. ... Die Furcht und die Macht haben über ihn mehr Gewalt als die Vernunft. ... Die politische Freiheit ist ein Ideal, das nur einen relativen Wert hat. Die Not des Lebens ist es, die die Staaten ebenso beherrscht wie die einzelnen Menschen. ... Der Sinn des Wortes Recht selbst übrigens – sehen Sie denn gar nicht, daß er von einer undefinierbaren Unbestimmtheit ist? Wo fängt es an, wo hört es auf? ... Ich habe Regeln (für die Staaten) aufgestellt, die sich aus ihrem Wesen ergeben. Ich habe die menschlichen Gesellschaften so genommen, wie sie sind. ... Alles ist gut oder schlecht, je nach dem Gebrauch, den man davon macht, und dem Ergebnis, das man daraus gewinnt; der Erfolg rechtfertigt die Mittel. ...« so u. a. Machiavelli.

Und dagegen nun entwickelt Montesquieu (im zweiten Gespräch) seine Idee der Gewaltenteilung. »Wenn Sie mich fragen, was das Fundament des Rechts ist, so muß ich Ihnen antworten, daß es die Ethik ist, deren Gebote nichts Zweifelhafes und nichts Dunkles an sich haben, weil sie in allen Religionen enthalten und weil sie mit leuchtenden Buchstaben in das Gewissen der Menschen eingeprägt sind. ... Sie müssen einsehen, daß jeder Übergriff des Fürsten auf dem Gebiete des Staatslebens zu einem ähnlichen Rechtsbruch in der Sphäre des Untertans berechtigt, daß jede politische Gemeinheit eine Gemeinheit im bürgerlichen Leben nach sich zieht. ... Die Fürsten können sich das nicht erlauben, was auch die Privatmoral nicht erlaubt. ... Sie bewundern die großen Menschen, ich bewundere nur die großen Ordnun-

gen der menschlichen Gesellschaft. ... Nicht die Menschen sind es, sondern die Einrichtungen, die die Herrschaft der Freiheit und der guten Sitten in den Staaten sichern. Von der Vollkommenheit oder Unvollkommenheit der Institutionen hängt alles Gute ab, wird aber notwendig auch alles Schlechte abhängen, das sich für die Menschen aus ihrer Vereinigung ergeben kann. ... Eine Versammlung von Repräsentanten des Volkes, die allein die ganze gesetzgebende Macht hätte, würde sofort ihre Macht mißbrauchen und den Staat in die größten Gefahren bringen. ... Ist das Volk der einzige Gesetzgeber, so gelangt man zur Anarchie, was nur ein anderer Weg ist, der zum Despotismus führt. ...«

Dagegen (im vierten Gespräch) wiederum Machiavelli: »Glauben Sie wirklich, daß die (geteilten) Gewalten lange in ihren durch die Verfassung festgelegten Grenzen bleiben werden? ... Wo gäbe es eine unabhängige gesetzgebende Versammlung, die nicht nach der Souveränität strebte? Wo gäbe es die Behörde, die der öffentlichen Meinung keine Konzessionen machte? ... Wo gäbe es ... den Präsidenten, ... der nicht im geheimen daran dächte, die mit ihm rivalisierenden Gewalten, die seine Handlungsfreiheit beeinträchtigen, zu stürzen? ... In kurzer Zeit wird alles in Unordnung sein. Geschwätzig Redner werden aus den beratenden Versammlungen Redeturniere machen. Freche Journalisten, zügellose Pamphletisten werden jeden Tag die Person des Souveräns angreifen, die Regierung, die Minister, die Staatsbeamten diskreditieren. ... Bei Ihren Erwägungen haben Sie nur mit sozialen Minderheiten gerechnet. Es gibt ungeheuer große Volksschichten, die durch ihre Armut an die Arbeit gefesselt sind, so wie sie es einst durch die Sklaverei waren. Ich frage Sie: Was bedeuten alle

Ihre parlamentarischen Erfindungen für deren Wohlergehen? ... Was bedeutet es für den Proletarier, der von der Last seiner Arbeit niedergebeugt, von der Wucht seines Schicksals erdrückt wird, daß ein paar Redner das Recht zu sprechen haben, daß ein paar Journalisten das Recht zu schreiben haben? Ihr habt Rechte geschaffen, die für die Masse des Volkes immer reine Theorie bleiben werden, da sie keinen Gebrauch von ihnen machen kann. Diese Rechte... sind für sie nur eine bittere Ironie auf ihr Schicksal. Ich sage Ihnen, daß die große Masse diese Gesetze eines Tages hasen und sie mit eigener Hand zerschlagen wird, um sich dem Despotismus anzuvertrauen. ... Sie sind ein großer Theoretiker, aber Sie kennen die unfassbar niedrige Gesinnung der Völker nicht. ... Kriecherisch vor der Gewalt, erbarungslos gegen jede Anwandlung der Schwäche, keinen harmlosen Fehltritt verzeihend, aber nachsichtig, wenn es sich um Verbrechen handelt, unfähig, die Unbequemlichkeiten eines freiheitlichen Regimes zu ertragen, aber geduldig bis zum Martyrium gegenüber allen Gewaltakten eines frechen Despoten zerschlägt es in Augenblicken des Zornes die Throne, um sich an Herrscher wegzuwerfen, denen sie Schändlichkeiten vergeben, für deren kleinste sie zwanzig konstitutionelle Könige enthauptet hätten.«

Und so weiter. Die Zitate mögen zeigen, welchen Rang diese Dialoge besitzen. Sie sind von einer geradezu unerhörten Aktualität – nicht allein im Hinblick auf die großen Weltgegensätze und diktatorische Herrschaftsformen in weiten Teilen der Welt, vornehmlich aber im Ostblock, sondern auch noch für uns selbst. Wenn auch gewiß nicht für diesen Augenblick. Aber was wäre denn etwa im Falle einer schweren Wirt-

schaftskrise mit lang andauernder Arbeitslosigkeit? Wäre dann nicht wieder als erstes der Ruf nach einer starken Hand zu hören und die Forderung nach einer »Veränderung« unserer Wirtschaftsverhältnisse, angefangen von der »Vergesellschaftung der Produktionsmittel« bis hin zur Zentral-Planwirtschaft? Und wie nur könnte solche von einer politischen Macht zentral – und nicht vom Markt dezentral – gelenkte Wirtschaft funktionieren? Allein dadurch, daß diese Macht sich all der Mittel bedient, die wir Deutschen zu unserem Entsetzen im »Dritten Reich« erleben mußten und die noch heute in allen Diktaturen und im Ostengang und gäbe sind.

Genau diese Machtmittel aber, die die Ordnung des Rechtsstaates im Sinne Montesquieus zerstören, um den reinen despotischen Machtstaat im Sinne Machiavellis zu begründen, werden in dem vorliegenden Buche von Maurice Joly bis in alle Einzelheiten ausgebreitet:

Machiavelli behauptet: die Macht aller Einrichtungen des Rechtsstaates reicht nicht hin, um das Entstehen einer modernen Despotie zu verhindern – Eine schwere Krise kann, gerade durch geschickte Ausnutzung der Volkssouveränität, zum Staatsstreich genutzt werden – Widerstand wird durch Terror entmutigt – Das Parlament wird überspielt, die Abgeordneten gekauft – Die Pressefreiheit beseitigt – die Presse wird zum Regierungsorgan – Die Versammlungsfreiheit aufgehoben – Die Justiz zum Werkzeug der Macht – Die Wahlen manipuliert – Kritische Intelligenz ausgeschaltet – Das Erziehungs- und Unterrichtswesen den Anweisungen des Staates unterworfen – Die Freiheit der Lehre aufgehoben – Das Prestige des Staates und seiner Führung durch glänzende Erfolge nach außen erhöht.

Und zu all dem brauchen die bestehenden staatlichen Organe und Organisationen nicht einmal abgeschafft, sondern nur geräuschlos umfunktioniert zu werden, so daß das hungrige, müde, leichtgläubige Volk, wütend auf die abgedankte, unfähige Regierung, zunächst nicht einmal merkt, was ihm geschieht.

Der Dialog schließt mit den Worten Machiavellis: »Ein Traum? O nein, Montesquieu! Sie werden noch lange jammern. Zerreißen Sie Ihren »Geist der Gesetze«, bitten Sie Gott, daß er Ihnen in seinem Himmel das Vergessen schenkt; denn jetzt wird die furchtbare Wahrheit kommen, von der Sie wohl schon etwas geahnt haben. Das alles, was ich Ihnen gesagt habe, ist nicht geträumt. ... das alles gibt es ...« Montesquieu aber weiß darauf nur resignierend zu sagen: »Ewiger Gott, und das hast Du geschehen lassen!...«

In der Tat, das ist geschehen. Und geschieht noch immer in dieser Welt. Tatsächlich soll dieses im Jahre 1864 (!)

von Maurice Joly veröffentlichte Buch über Macht und Recht insofern eine ganz besonders fatale Bedeutung dadurch erlangt haben, daß ihm über lange Passagen hin Zitate entnommen worden seien zu einer der folgenreichsten literarischen Fälschungen der Moderne, zu den »Protokollen der Weisen von Zion«, jenen »Protokollen«, die einen angeblichen Mythos von einer jüdischen Weltverschwörung begründeten, wonach es einen Plan der Juden zur Unterwerfung der Welt gäbe. Von Hitler jedenfalls ist bekannt, daß er unter Berufung auf diese »Protokolle« seine antisemitische Ausrottungspolitik betrieb, wobei er nach eigenen Angaben »bis ins Detail« seines Kampfes von »diesen Protokollen enorm gelernt« habe.

»Grund genug« sagt der Felix Meiner Verlag, aus Jolys »Gesprächen in der Unterwelt« die Lehren zu ziehen; denn nur bekannten Gedanken läßt sich begegnen.«

Fritz Penserot

# Ankündigungen

## *Seminar für freiheitliche Ordnung der Wirtschaft, des Staates und der Kultur e. V.*

---

### **2. Jahresveranstaltung 1981**

des Seminars für freiheitliche Ordnung

- Beginn:** Freitag, den 27. März 1981 um 17.00 Uhr  
**Ende:** Sonntag, den 29. März 1981 um 16.00 Uhr  
**Tagungsort:** Gemeindehaus 7321 Gammelshausen, Krs. Göppingen  
(Autobahnausfahrt Mühlhausen oder Aichelberg)  
**Rahmenthema:** *Staatsfinanzen und Gesellschaftsordnung*  
- Gefahren des Steuerstaates und der Staatsverschuldung  
für unsere Gesellschaftsordnung -  
**Tagungsleitung:** Jürgen Rauh, Regierungsrat, Gießen

### Tagesordnung

#### *Freitag, den 6. 3. 1981*

- 17.00 Uhr **Anreise**
- 17.00 bis 18.30 Uhr **Begrüßung** *Jürgen Rauh,*  
**Einführung in das Thema:** *Gießen*  
**Staatsfinanzen und Gesellschaftsordnung**  
- Gefahren des Steuerstaates und  
der Staatsverschuldung für unsere  
Gesellschaftsordnung -
- 20.00 bis 21.15 Uhr **Die Belastung des Bürgers durch die** *Ein Vertreter des*  
**Steuergesetzgebung und Aushöhlung des** *Bundes der Steuer-*  
**Handlungsspielraumes des Bürgers, vor** *zahler, Bonn*  
**allem der Selbständigen, durch**  
**überhöhte Steuern.**
- 21.12 bis 22.00 Uhr **Plenum**

#### *Samstag, den 7. 3. 1981*

- 9.00 bis 10.15 Uhr **Wie sieht die Bundesregierung das** *Ein Vertreter*  
**Problem der Staatsverschuldung und** *der Bundesregierung*  
**seine Lösung?**

10.30 bis 11.00 Uhr	Plenum	
11.15 bis 12.30 Uhr	Gruppenarbeit	
15.00 bis 16.15 Uhr	Was ist zu tun, um kurzfristig das Problem der hohen Steuer- und Schuldenlast zu bewältigen?	<i>Ein Unternehmer</i>
16.30 bis 17.00 Uhr	Plenum	
17.00 bis 18.15 Uhr	Gruppenarbeit	
20.00 bis 21.15 Uhr	Freies Gespräch	

*Sonntag, den 8. 3. 1981*

9.00 bis 10.15 Uhr	Staatsverschuldung – Hemmschuh für Wachstum und Vollbeschäftigung	<i>Prof. Dr. rer. pol. Wilhelm Goebel Fachhochschule für Wirtschaft, Pforzheim</i>
10.30 bis 11.00 Uhr	Plenum	
11.15 bis 12.30 Uhr	Gruppenarbeit	
14.00 bis 15.30 Uhr	Zusammenfassung der Ergebnisse	
15.30 bis 16.00 Uhr	Abschließend Plenumsdiskussion Abreise	

### **3. Jahresveranstaltung 1981**

*des Seminars für freiheitliche Ordnung*

<i>Beginn:</i>	Freitag, den 8. Mai 1981 um 17.00 Uhr
<i>Ende:</i>	Sonntag, den 10. Mai 1981 um 16.00 Uhr
<i>Tagungsort:</i>	Gemeindehaus 7321 Gammelshausen, Kreis Göppingen (Autobahnausfahrt Mühlhausen oder Aichelberg)
<i>Rahmenthema:</i>	<b>Ergebnisse der Bildungsreform</b> – Eine Bestandsaufnahme –
<i>Tagungsleitung:</i>	Jürgen Rauh, Regierungsrat, Gießen Tagesordnung

*Freitag, den 8. 5. 1981*

17.00 Uhr	Anreise	
17.00 bis 18.30 Uhr	Begrüßung Einführung in das Tagesthema: Ergebnisse der Bildungsreform...	<i>Dr. med. H. H. Vogel, Bad Boll</i>
20.00 bis 21.15 Uhr	... aus der Sicht der Kultusverwaltung	<i>Es spricht ein Vertreter des Kultus- ministeriums</i>
21.15 bis 22.00 Uhr	Plenum	

*Samstag, den 9. 5. 1981*

9.00 bis 10.15 Uhr	... aus der Sicht der Schulen in freier Trägerschaft	Ein Vertreter des Verbandes der freien Schulen
10.30 bis 11.00 Uhr	Plenum	
11.15 bis 12.30 Uhr	Gruppenarbeit	
15.00 bis 16.15 Uhr	... vom Gesichtspunkt des Pädagogen	<i>Prof. Dr. phil.</i> <i>Klaus Boeckmann,</i> Universität Klagenfurt
16.30 bis 17.00 Uhr	Plenum	
17.00 bis 18.15 Uhr	Gruppenarbeit	
20.00 bis 21.15 Uhr	Fehlorientierungen in der Bildungsreform	<i>Prof. Dr. phil.</i> <i>J. Flügge,</i> Freie Universität, Berlin

*Sonntag, den 10. 5. 1981*

9.00 bis 10.15 Uhr	Ordnungspolitische Grundlagen des Schulwesens – Plädoyer für Schulen in freier Trägerschaft –	<i>Jobst von Heynitz,</i> Notar, München
10.30 bis 11.00 Uhr	Plenum	
11.15 bis 12.30 Uhr	Gruppenarbeit	
14.00 bis 15.30 Uhr	Zusammenfassung der Ergebnisse –	
15.30 bis 16.00 Uhr	Abschließende Plenumsdiskussion –	

– Änderungen vorbehalten –

Der Tagungsbeitrag beträgt jeweils DM 50.–. Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind selbst zu tragen. Zuschuß ist im Bedarfsfall – auf Antrag – möglich. Für Studenten, Lehrlinge und Schüler ist – im Bedarfsfall – die Unterkunft und Verpflegung frei. Wir bitten *um vorherige Anfrage*.

Da die Teilnehmerzahl begrenzt ist, wären wir für recht baldige *verbindliche* Anmeldung dankbar:

An das Seminar für freiheitliche Ordnung, Boslerweg 11, 7325 Eckwälden/Bad Boll.

*Bitte beachten:*

*Voraussichtlicher Veranstaltungskalender 1981*

24.–28. Juli bis 2. August 1981	Herrsching/ Ammersee	Währungspolitische Tagung anschließend Jugendtagung
25.–27. September 1981	Bad Boll	Der demokratische Verfassungsstaat – Aufgaben und Grenzen des Staates –
6.–8. November 1981	Bad Boll	Das Naturrecht

*Die Mitwirkenden dieses Heftes:*

<i>Karl Carstens</i>	Prof. Dr. jur., Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland, Bonn
<i>Gerhardus Lang</i>	Dr. med., Boll, Klinge 10
<i>Albrecht Locher</i>	Dr. phil., Akademischer Oberrat, Universität Tübingen
<i>Fritz Penserot</i>	Kirn/Nahe, Dhauner Straße
<i>Jürgen Rauh</i>	Regierungsrat, 6301 Linden, Am Festplatz 13a
<i>Heinz Hartmut Vogel</i>	Dr. med., Bad Boll

---

*Vorankündigung für Heft 149/II 1981*

---

Thema:	<i>Wissenschaft, Kunst und Religion</i>
<i>Prof. Dr. phil. Klaus Boeckmann</i>	Wissenschaft, Kunst und Religion – ihre Bedeutung für die Pädagogik
<i>Dr. med. Lothar Vogel</i>	Die anthropologisch-soziologischen Zusammenhänge der Lebensgebiete Kunst, Religion und Wissenschaft
<i>Dr. med. Gerhardus Lang</i>	Das soziale Kunstwerk
<i>Dr. jur. Johann Peter Vogel</i>	Wünsche für das Schulwesen der achtziger Jahre
<i>Fritz Penserot</i>	Die ordnungspolitische Alternative – freiheitlicher Rechtsstaat oder demokratischer Absolutismus –

Die mitarbeitenden Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.

Für nichtverlangte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« Nr. 1 bis 123 erschienenen Beiträge befindet sich in Heft 99/100 und Heft 123.

*Fragen der Freiheit*, Zweimonatsschrift,  
Herausgeber für das Seminar für freiheitliche Ordnung  
Diether Vogel †, Lothar Vogel, Heinz Hartmut Vogel

**Bezug:** Seminar für freiheitliche Ordnung, 7325 Eckwälden/Bad Boll  
Boslerweg 11, Telefon (071 64) 25 72

**Preis:** Jahresabonnement DM 36.-, sfr. 36.-, ö. S. 270.-

**Einzelhefte:** DM 6.50, sfr. 6.50, ö. S. 50.-

**Bank:** Kreissparkasse Göppingen Nr. 20011 / BLZ 61050000

**Postscheck:** Seminar für freiheitliche Ordnung, Eckwälden/Bad Boll  
Postscheckamt Frankfurt am Main 2614 04-602  
Schweiz: 30-307 31 Postscheckamt Bern  
Österreich: H. Vogel-Klingert, Eckwälden/Bad Boll  
Postsparkassenamt Wien 7939 686

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle, CH Zürich-Zollikerberg, Weiherweg 4

Gesamtherstellung: Schäfer-Druck GmbH, Göppingen

Betr.: *Die neue eigene Bildungsstätte* DES SEMINARS FÜR FREIHEIT-  
LICHE ORDNUNG e. V. in Bad-Boll:

Diesem Heft *Fragen der Freiheit* liegt ein SPENDENAUFTRUF bei, um dessen  
Beachtung wir bitten. – Danke!

Vordere Umschlagseite, innen: Zitat von Alexis de Toqueville

\*12. 9. 1848 in der Gesetzgebenden Versammlung bei der Behandlung der Frage des Rechts auf Arbeit





