

Vorlesung Staats- und Verfassungstheorie

Donnerstag, den 23. Januar 2003

I. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft

Mit der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft haben wir das wichtigste Konstruktionsprinzip einer freiheitlichen Demokratie kennengelernt. "Staat" bedeutet Staatsorganisation: Bund, Länder, sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts, juristische Personen des Privatrechts, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts beherrscht werden. "Gesellschaft" bedeutet nicht-staatliche Organisationen wie insbesondere Unternehmen, Gewerkschaften, Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen, Medien, Kirchen, den Kulturbetrieb, soweit er staatsfrei ist. Auch die politischen Parteien gehören zur Gesellschaft; ihre Nähe zur organisierten Staatlichkeit rechtfertigt jedoch die Übertragung von Prinzipien des staatlichen Organisationsrechts wie insbesondere des Demokratieprinzips (Art. 21 I 3) oder der Publizität ihrer Finanzen (Art. 21 I 4 GG). Die Gesellschaft stellt sich als Inbegriff der zwischenmenschlichen Bestrebungen und organisatorischen Bildungen dar, die sich außerhalb der beim Staat konzentrierten Innehabung und Ausübung hoheitlicher Gewalt entfalten. Träger des Staates ist das Volk, die Nation; hinter der Gesellschaft steht das Individuum als Grundrechtssubjekt. Hinter Staat und Gesellschaft stehen also jeweils in etwa dieselben Personen. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft meint heute nicht mehr, wie noch im 19. Jahrhundert, eine Aufteilung des Gemeinwesens in zwei verschiedene Personenverbände, zwei Organismen, denen je bestimmte Schichten der Bevölkerung zugehören. "Staat" und "Gesellschaft" bezeichnen vielmehr unterschiedliche Wirkungsfelder und Rollen, verschieden strukturierte Handlungs- und Funktionsbereiche von im wesentlichen denselben natürlichen Personen. Grundprinzipien der Staatlichkeit rechtliche Verfaßtheit, demokratische Legitimation und Gemeinwohlorientierung. Grundprinzipien der Gesellschaft sind individuelle Selbstbestimmung, Privatautonomie und Verfolgung von Gruppeninteressen. Die Legitimationsgrundlagen sowohl des Staates als auch der Gesellschaft speisen sich letztlich aus der Freiheitsidee: die Grundrechte aus der Selbstbestimmung des Individuums, die Demokratie aus jener des Staatsvolkes, an der die Staatsbürger durch Mitbestimmung teilhaben. Daraus folgt - worauf schon hingewiesen wurde -, dass Demokratie nur ein Prinzip des Staates, nicht der Gesellschaft ist. Die

Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft, etwa der Unternehmen durch überbetriebliche Mitbestimmung oder der Kirchen durch Kirchenvolksbegehren, ist problematisch, denn durch die Demokratisierung gesellschaftlicher Bereiche wird individuelle Selbstbestimmung durch Mitbestimmung im Kollektiv abgelöst. Die Gesellschaft ist insoweit auch der Bereich des demokratisch nicht Abstimmbaren.

Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft setzt einen sektoralen Staat voraus. Sektoral bedeutet, dass der Staat nicht alle Wirkungsfelder und Rollen der menschlichen Existenz für sich beansprucht. Der Staat versucht nicht und darf von Verfassungs wegen nicht versuchen, den Menschen in seiner Ganzheit zu erfassen. Dies unterscheidet die freiheitliche Demokratie sowohl von der antiken Polis, die insbesondere Aristoteles als *societas perfecta et completa* konzipiert hat, als auch von den totalitären Herrschaftssystemen, die im XX. Jahrhundert im Dienste einer Ideologie aufgetreten sind. Die antike Polis verstand sich als ganzheitliche, sich selbst genügende Einheit, die politische Herrschaft und Ökonomie, Recht und Moral, Religion, Kult und Kultur umschloß, die dem Menschen die volle Erfüllung seines Mensch-Seins bieten wollte und verlangte, dass der Mensch im Bürger aufging. Als ähnlich undifferenzierte Einheit haben sich die totalitären Diktaturen des XX. Jahrhunderts verstanden, indem sie das gesamte öffentliche Leben auf eine Ideologie als sinngebendes Prinzip ausrichteten; der Totalitarismus ist, so gesehen, der gescheiterte Versuch, Differenzierungsprozesse rückgängig zu machen, welche die europäische Geschichte der letzten 2000 Jahre geprägt haben.

Der erste und wichtigste Schritt zum sektoralen Staat war die Trennung von Staat und Religion. In der griechischen Polis oder der römischen *res publica* waren beide eine Einheit. So war in Rom der *imperator*, also der Inhaber der politischen Macht, immer zugleich *pontifex maximus*, oberster Priester. Diese Einheit brach mit den christlichen Vorbehalten gegen die staatliche Ordnung auf, etwa dem Satz der Bibel, dass man Gott mehr gehorchen solle als den Menschen. Das Christentum hat als erste Weltreligion die Trennung von Staat und Politik auf der einen Seite und Religion und Kirche auf der anderen Seite vollzogen, eine Trennung, die islamische Gottesstaaten bis heute nicht akzeptieren wollen. In der christlichen Unterscheidung von weltlich und geistlich liegen historisch die Ursprünge der heutigen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Die Aufspaltung der Einheit von Religion und Politik ist von dem Schweizer Kulturhistoriker Jacob Burckhardt treffend bezeichnet worden als "der größte

Umschlag, der jemals vorgekommen ist" (Weltgeschichtliche Betrachtungen, 1905). Dieser Umschlag wird als Hauptursache für die Vorrangstellung angesehen, welche die westliche Zivilisation errungen hat und noch bis heute zu behaupten vermag. Dieser fundamentalen Spaltung folgten weitere Spaltungen, welche die Grundverfassung der westlichen Welt ausmachen. Der Staat kann nun nicht mehr auf kollektiver Ebene die Ganzheit des Menschen spiegeln, sondern nur nach partielle Bedürfnisse: die Staatszwecke Sicherheit, Freiheit und Gleichheit, soziale Gerechtigkeit. Staat, Religion, Wirtschaft und Kultur werden nach Jacob Burckhardt unterschiedliche Potenzen mit je eigener Sachgesetzlichkeit und je eigenem Entfaltungsbedarf. Ebenso wenig wie eine Staatsreligion kann es in der freiheitlichen Demokratie eine Staatskultur oder eine Staatswirtschaft geben. Der Verfassungsstaat respektiert die Eigengesetzlichkeit dieser Lebensbereich, erkennt ihnen grundrechtliche Autonomie zu, behält sich aber Einwirkungsmöglichkeiten vor. Die Differenziertheit und relative Eigenständigkeit der Lebensbereiche ermöglicht, so der Verfassungsrechtlicher Isensee, zivilisatorische Gewaltenteilung. Ihr staatstheoretischer Ausdruck ist die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in der die Autonomiebereiche zur Gesellschaft zusammengefaßt und vom Staat unterschieden werden und in der dem Staat die Rolle eines Gegenüber, einer bei aller Differenzierung auf das Gemeininteresse achtenden und insoweit überlegenen Instanz zufällt.

II. Kritik an der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft

Da die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft für eine freiheitliche Demokratie so grundlegend ist, können Tendenzen, diese Unterscheidung zu verwischen, sich großer Aufmerksamkeit gewiß sein. Solche Tendenzen haben wir schon kennengelernt. Erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit und Parteienstaatlichkeit verwischen die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft, lassen aber gerade dadurch die Sinnhaftigkeit einer Unterscheidung von Staat und Gesellschaft wieder deutlich werden. Der Staat ist ein schlechter Unternehmer, und der Staat, insbesondere seine Verwaltung, dürfen nicht unbegrenztem Zugriff der politischen Parteien ausgeliefert sein.

Die tatsächliche Verflechtung von Staat und Gesellschaft hat in den 70er Jahren Überlegungen motiviert, welche die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft grundsätzlich in Frage stellen. Diesen Überlegungen geht es nicht um einzelne Überschneidungsbereiche wie unternehmerisches Staatshandeln

oder Ämterpatronage der politischen Parteien, sondern um die grundsätzliche Stimmigkeit der Unterscheidung. Sie werden aus zwei entgegengesetzten Richtungen vorgetragen. Die einen wollen die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zugunsten des Staates aufheben, die anderen zugunsten der Gesellschaft.

1. Die Angewiesenheit der Gesellschaft auf den Sozialstaat

Die Abhängigkeit der Gesellschaft vom Staat wird damit begründet, dass grundrechtliche Freiheit nach zwei Weltkriegen und in einer immer komplizierteren Welt mit extremer Arbeitsteilung nicht mehr als dem Staat vorgegebene Größe begriffen werden könne, sondern durch staatliche Leistungen, Sozialgestaltung und Wirtschaftslenkung überhaupt erst konstituiert werde. Von der Vorstellung einer staatsfreien gesellschaftlichen Sphäre und dem damit verbundenen grundrechtlichen Eingriffs- und Schrankendenken müsse Abschied genommen werden. Staat und Gesellschaft seien keine gleichrangigen Größen; die Gesellschaft stehe vielmehr in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Staat.

Gegen diese Kritik ist zweierlei einzuwenden: **(1)** Die unzweifelhafte Abhängigkeit der Freiheit und Daseinsvorsorge des heutigen Menschen vom Staat rührt deshalb nicht an dem Unterschied zwischen staatlicher Herrschaft und bürgerlicher Freiheit, weil ohne eine vorgegebene Vorstellung von bürgerlicher Freiheit die Aufgabe des Staates, deren materielle Voraussetzungen zu sichern, überhaupt nicht sinnvoll formuliert werden könnte. Wenn der Staat im Sinne eines modernen Grundrechtsverständnisses die Voraussetzungen bürgerlicher Freiheit schaffen und sichern soll, dann setzt dies die Anerkennung der Rolle des Menschen als selbstverantwortliches Subjekt und des Unterschieds zwischen der individuellen Selbstbestimmung des Bourgeois und der Rolle des citoyen als Mitglied demokratischer Gemeinentscheidung voraus. Freiheit kann vom Staat eben nicht erzeugt werden. In diesen Zusammenhang paßt ein politischer Witz aus der Zeit des Kalten Krieges: Die Rote Armee hat ganz Europa erobert. Ein kapitalistisches Land läßt sie trotzdem unbesetzt. Dies ist die Schweiz. Warum tun die Sowjets das? Damit die staatlichen Planer in Moskau wissen, wie sie die Preise festzusetzen haben. **(2)** Der eben vorgetragenen Kritik an der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ist anzumerken, dass sie ein Kind der 70er Jahre der alten Bundesrepublik ist und damit einer Zeit expandierender Staatstätigkeit und ungebremster Staatsverschuldung. Ebenso wie gesellschaftliche

Freiheit aber staatliche Sozialgestaltung und die staatliche Bekämpfung des Mißbrauchs gesellschaftlicher Macht voraussetzt, so setzt die Fähigkeit des Staates zur Sozialgestaltung eine leistungsfähige Gesellschaft, insbesondere eine leistungsfähige Wirtschaft voraus. Indem die geschilderte Kritik den Staat über die Gesellschaft stellt, ist sie anmaßend; sie verkennt, dass nicht nur die Gesellschaft vom Staat, sondern umgekehrt auch der Staat von der Gesellschaft abhängig ist. Die Kritik leidet damit an dem gleichen Denkfehler wie die marxistische Kritik an den bürgerlichen Freiheitsrechten. Diese stellt darauf ab, dass individuelle Freiheiten wertlos seien ohne die sozialen Voraussetzungen, sie auch auszuüben. Diese sozialen Voraussetzungen könnten nur vom Staat geschaffen werden. Dies ist nur halb richtig, weil der Staat nicht aus eigener Kraft in der Lage ist, die Mittel zu erwirtschaften, um die sozialen Voraussetzungen für individuellen Freiheitsgebrauch zu schaffen. Eine Staatswirtschaft funktioniert nicht, zumindest läßt sich kein Beispiel für eine Staatswirtschaft finden, die funktioniert. Die Voraussetzungen staatlicher Leistungsfähigkeit können vielmehr nur durch individuellen Freiheitsgebrauch, insbesondere durch unternehmerisches Handeln, geschaffen werden. Etwas ironisch könnte man hier sagen, die marxistische Kritik an den bürgerlichen Freiheitsrechten sei undialektisch. Sie betont einseitig die sozialen Voraussetzungen individueller Freiheit und übersieht, dass die Ausübung unternehmerischer Freiheit den Staat erst in die Lage versetzt, diese sozialen Voraussetzungen zu gewährleisten.

Auf weitere, nicht materielle, sondern ideelle Abhängigkeit des Staates von der Gesellschaft habe ich bereits hingewiesen. Zu der Abhängigkeit des Sozialstaates vom wirtschaftlichen Erfolg der Bürger treten hinzu: die Abhängigkeit der bürokratischen Staatsorganisation von gesellschaftlicher Spontaneität, die Abhängigkeit der staatlichen Rechtsordnung von Moralität und Rechtsgehorsam und die Abhängigkeit des Staates als zweckrationaler Ordnung von religiösen Kräften, die das menschliche Bedürfnis nach nicht Zweckrationalem befriedigen, es auf Transzendenz, also etwas Jenseitiges ausrichten und so verhindern, dass es sich auf unerreichbare innerweltliche Heilsziele wendet und dann in politischem Fanatismus entlädt. Allgemein zehrt der Staat also von Voraussetzungen, über die er um der Freiheit willen nicht verfügen darf und über die er mit den Mitteln des Verfassungsstaats nicht verfügen kann. Wenn er über diese Voraussetzungen auch nicht verfügen kann und darf, so ist es ihm doch nicht schlechthin verwehrt, für deren Bestand Sorge zu tragen. Mittel dafür sind das Erziehungswesen, die Organisationen von Forschung und Lehre und staatliche Kulturförderung.

Umgekehrt kann ein Staat diese Voraussetzungen auch preisgeben oder planmäßig verändern: durch Öffnung der Grenzen für Masseneinwanderung, durch Masseneinbürgerung unter Inkaufnahme doppelter Staatsangehörigkeit, durch Schul- und Bildungspolitik für eine multikulturelle Gesellschaft.

2. Der Staat als Subsystem der Gesellschaft

Diese Gestaltungsmöglichkeiten verdeutlichen, dass der Staat mehr ist als bloßes Subsystem der Gesellschaft. Doch auch dies wird behauptet. Die These lautet: Der Staat ist kein gleichgewichtiges Gegenüber der Gesellschaft, sondern nur ein gesellschaftliches Subsystem unter anderen. Diese These ist neueren Datums. In ihr spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass die Leistungsfähigkeit des Staates begrenzt ist, insbesondere seine Fähigkeit, gesellschaftliche Entwicklungen zu steuern, zumal wenn sie transnational und nicht auf das eigene Staatsgebiet beschränkt sind. Das Wort "steuern" hat dabei in den verschiedensten Kombinationen wie "Steuerungsfähigkeit", "Steuerungskraft" usw. in den letzten Jahren in den Sozialwissenschaften eine bemerkenswerte Karriere gemacht. Dass trotz dieser Schwäche die Aufgaben und Zuständigkeiten des Staates im XX. Jahrhundert immer weiter angewachsen sind, wird von den Vertretern dieser Ansicht nicht als Gegenargument, sondern nur als weitere Bestätigung ihrer These angesehen. Die Zunahme der Staatsaufgaben indiziere nicht politische Entscheidungsmacht, sondern eher Schwäche: Der Staat sei politisch nicht mehr in der Lage, ein gesellschaftliches Problem, das an ihn herangetragen wird, abzuweisen und in der Verantwortung der Gesellschaft zu belassen. Auch wenn er selbst mit dem Problem überfordert sei, müsse er sich seiner annehmen. Für dieses Phänomen hat Carl Schmitt Ende der Weimarer Republik die Formulierung vom quantitativ totalen Staat aus Schwäche geprägt.

Doch auch die Kritik an dem staatlichen Pol der Unterscheidung geht zu weit, wenn sie aus dem Umstand, dass eine Reihe von Problemen wie Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung oder Umweltverschmutzung ungelöst sind, auf ein Staatsversagen folgert oder wenn gesagt wird, dass multinationale Unternehmen, internationale Finanzmärkte oder Medienberichterstattung sich staatlicher Kontrolle entzögen, der Staat deshalb nur eine weitere Instanz neben diesen gesellschaftlichen Kräften wäre. Dies ist verfehlt, weil im Unterschied zu allen gesellschaftlichen Kräften der Staat die einzige Instanz ist, die Allgemeininteressen formulieren und durchsetzen kann, mag diese Fähigkeit auch begrenzt sein. Der

Staat nimmt eine notwendige Erhaltungs-, Sicherungs- und Regulierungsfunktion für die Gesellschaft war. Die Gesellschaft ist keineswegs selbstregulativ. Die liberalistische Vorstellung, dass man die Regelung gesellschaftlicher Konflikte allein der unsichtbaren Hand der Marktkräfte überlassen könne, hat sich als unzutreffend erwiesen. Die Gesellschaft ist nicht selbstregulativ. Sie bedarf der Integration durch den Staat als eine sie übergreifende, zu verbindlicher Regelung und Entscheidung befugten Organisation. Dies gilt in dreifacher Richtung: (1) um die ihr gegebene Rahmenordnung, die sie in Freiheit setzt, zu erhalten und zu gewährleisten; (2) um Ordnungsprobleme zu lösen und neuen Freiheitsbedrohungen entgegenzutreten, die sich aus der Betätigung und Entfaltung der in ihr freigesetzten Kräfte ergeben, etwa aus der Besitzakkumulation bei einem immer kleineren Teil der Bevölkerung; (3) um an der Integration der Gesellschaft, die auch die Einheit des Staates trägt, mitzuwirken. Der Staat besteht so **für** die Gesellschaft und, zieht man seine Souveränität in Betracht, **über** ihr.

An der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ist darum festzuhalten. Richtig ist nur, dass die Gewichte zwischen beiden Größen immer wieder neu austariert werden müssen. Gegenwärtig scheinen wir in einer Zeit zu leben, in welcher der Umfang staatlicher Sozialleistungen zurückgenommen und gesellschaftliche Eigeninitiative gestärkt werden muß und gerade deshalb vom Staat Entscheidungsstärke gefordert wird. Schlagworte der politischen Diskussion wie Standort Deutschland, Globalisierung der Märkte, Umbau des Sozialstaates, Privatisierung oder Personalzusatzkosten haben alle einen aussagekräftigen Bezug zu der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft.

III. Übersicht über Begriffe im thematischen Umfeld der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft

Da im nächsten Abschnitt der Vorlesung die Staats- und Regierungsformen vorgestellt werden, möchte ich als Übergang einige Begriffe klären, die im thematischen Umfeld der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft angesiedelt sind. Dies sind die Begriffe: Liberalismus, Relativismus, Pluralismus, Korporatismus (= Korporatismus) und Kommunitarismus.

1. Liberalismus

Die Brücke von der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zum Liberalismus ist rasch geschlagen. Die Unterscheidung gilt als Ausdruck liberalen Denkens, ist die Gesellschaft doch als staatsfreier Raum definiert, der sich zum Staat im abwehrgrundrechtlich geschützten status negativus verhält. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, von government und civil society wie der Liberalismus haben dieselbe historische Wurzel. Sie beide verdanken sich dem Herausdrängen einer neuen gesellschaftlichen Schicht, des Bürgertums, aus der absolutistisch-bürokratischen und ständestaatlichen Ordnung der absoluten Monarchie, das in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts einsetzte. Sie beide sind geistige Hervorbringungen der Aufklärung. Den Kern bildete die Vorstellung von einer weitgehenden und naturgegebenen Autonomie des Individuums, verbunden mit der Vorstellung, dass das freie Spiel der individuellen Kräfte in allen Daseinsbereichen, einer hier wie in der gesamten Natur angelegten prästabilierten Harmonie entsprechend, zu einer optimal funktionierenden, allen dienlichen und damit gerechten Ordnung führen werde. Diese Forderungen trafen zunächst auf ein absolutistisches Regime, das den Untertanen bis in das Privatleben hinein vorschrieb, was für sie gut sei, und das das Wirtschaftsleben in eigener Regie und mit bürokratischen Mitteln führte (staatliche Manufakturen (KPM); Merkantilismus). Geistige Wegbereiter des Liberalismus waren vielfach Ökonomen, nämlich in Frankreich die Physiokraten (Quesnay, Turgot) und in England Adam Smith, in dessen Hauptwerk "Über den Wohlstand der Nationen" (1776) die berühmte Formulierung von der unsichtbaren Hand des Marktes geprägt wird, welche das Wirtschaftsleben weitaus besser zu lenken imstande sei als der Staat.

Eine der ersten und wichtigsten politischen Forderungen des Liberalismus war deshalb die nach Gewerbefreiheit und einer Beschränkung der staatlichen Verwaltungstätigkeit auf Gefahrenabwehr und die Gewährleistung eines rechtlichen Rahmens für private Wirtschaftstätigkeit. Mit dieser Forderung vermochte der Liberalismus sich im 19. Jahrhundert weitgehend durchzusetzen. Dies gilt auch in Staaten, die den gesellschaftlichen und politischen Zielen des Liberalismus ablehnend gegenüberstanden. Der Grund liegt auf der Hand: Die Abkehr von der absolutischen Staatswirtschaft und die Freisetzung der Marktkräfte war wirtschaftlich überaus erfolgreich; sie löste die Industrielle Revolution aus. So konnte sich im monarchischen Deutschland der gesellschaftliche und politische Liberalismus zwar nicht durchsetzen; gleichwohl herrschte Gewerbefreiheit. Diese wurde im bis heute geltenden § 1 I GewerbeO für das ganze Reich festgeschrieben. An dieser Entwicklung wird deutlich, dass Liberalismus keine geschlossene politische Theorie ist, sondern sich in verschiedene Strömungen auflösen läßt, den

wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Liberalismus. Wirtschaftlicher Liberalismus ist kombinierbar mit einer freiheitlichen Demokratie, aber auch mit einem monarchischen Obrigkeitsstaat und mit einem autoritären Regime.

Der wirtschaftliche Liberalismus steht in einem Gegensatz zu sozialstaatlichem Denken, wie es die Konsequenz des Sozialismus, aber auch katholischer Soziallehren ist. Es entspricht nämlich auch liberalem Denken, dass die soziale Stellung des Individuums auf dessen persönliche Leistungen oder auf dessen persönliches Versagen zurückzuführen sei. Mit dem Wesen der Gesellschaft sei die Verschiedenheit der Lebenslage und Lebensbedingungen ihrer Glieder ein für allemal gegeben; um es kurz zu sagen: Alle bürgerliche Gesellschaft ist Klassenordnung. Diese Äußerung stammt keinesfalls von einem Theoretiker des Sozialismus, sondern von dem nationalliberalen Reichstagsabgeordneten Heinrich von Treitschke. Sie gibt die Legitimation dafür, dass der Staat des 19. Jahrhunderts sich der durch die industrielle Revolution aufgeworfenen sozialen Frage nicht annimmt, sondern sich als Nachwächterstaat auf die Gewährleistung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeit beschränkt hat.

Vom Wirtschaftsliberalismus ist der politische Liberalismus zu unterscheiden. Dessen Hauptforderungen lauten: Anerkennung der Menschen- und Bürgerrechte, diese verstanden als Abwehrrechte des Individuums gegen den Staat, parlamentarisch-repräsentative Demokratie, Herrschaft der Gesetze, d.h. Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Begrenzung der staatlichen Verwaltungstätigkeit, Trennung von Staat und Kirche. Diese Forderungen haben sich in den westlichen Staaten inzwischen durchgesetzt, wenn auch nicht immer so radikal wie ursprünglich gefordert. So sind die Menschen- und Bürgerrechte nicht nur Abwehrrechte des als autonom gedachten Individuums, sondern auch Teilhabe- und Mitwirkungsrechte und staatliche Schutzpflichten; so hat die Bedeutung parlamentarischer Debatte und, damit zusammenhängend, der bürgerlichen Presse abgenommen; so hat die parteienstaatliche Verknüpfung von Regierung und Parlamentsmehrheit die Bedeutung des Gewaltenteilungsgrundsatzes geändert; so haben Sozial- und Umweltstaatlichkeit zu einer erheblichen Ausweitung der staatlichen Verwaltungstätigkeit geführt; so läßt das Grundgesetz trotz organisatorischer Trennung eine Zusammenarbeit von Staat und Kirche zu.

Es kommt hinzu, dass die politischen Ziele des Liberalismus heute schwerlich einer bestimmten

parteipolitischen Richtung zugeordnet werden können. Der parteipolitische Liberalismus gerät in die Gefahr, mit jenen Elementen des wirtschaftlichen und sozialen Liberalismus identifiziert zu werden, die in ihrer Bindung an die spezifischen Interessen bestimmter sozialer Gruppen zunehmend als einseitig und problematisch empfunden werden. Die Selbstqualifikation der F.D.P. als "Partei der Besserverdienenden" war darum ein Eigentor schlechthin. Diese Gefahr besteht, obwohl der Liberalismus in der Bonner Demokratie anders als im Kaiserreich oder in der Weimarer Republik nur durch eine und nicht durch zwei Parteien repräsentiert wird. Im Kaiserreich gab es die Unterscheidung zwischen den mehr wirtschaftsliberal ausgerichteten Nationalliberalen und den verfassungsliberalen Freisinnigen. Diese lebte in der Weimarer Republik in der Unterscheidung von DVP und DDP fort. Heute muß das Selbsterhaltungsinteresse des parteipolitischen Liberalismus darauf gerichtet sein, den inneren Zusammenhang des ursprünglichen liberalen Forderungskataloges zu betonen und so wieder größere gesellschaftliche Breite zu gewinnen.

2. Relativismus

Während der Liberalismus eine politische Theorie ist, handelt es sich beim Relativismus um eine philosophische Lehre, um eine Weltanschauung, die aber mit dem Liberalismus eng verbunden ist. Relativismus nennt man die Ansicht, dass alles Denken und Erkennen des Menschen nur relativ ist. Relativ bedeutet dabei abhängig von der jeweiligen Situation und ausgerichtet an wechselnden Maßstäben, Interessen und Perspektiven. Davon losgelöste, d.h. absolute Wahrheiten und Werte gebe es nicht. Insbesondere gebe es keine religiösen, moralischen oder politischen Gewißheiten. Der Relativismus ist mit theologischen und philosophischen Systemen unvereinbar, die auf solchen Wahrheiten und Werten beruhen, so mit der Lehre von der Unfehlbarkeit des Papstes oder mit der Behauptung, es gebe objektive Gesetzmäßigkeiten der Geschichte, aus denen eine marxistisch-leninistische Partei richtiges politisches Handeln allgemein-verbindlich ableiten könne.

Wenn nach dem Relativismus niemand einen begründeten Anspruch erheben kann, er kenne die absolut richtige Lösung oder den allein erfolgversprechenden Lösungsansatz für die Fragen, die im politischen Prozeß zu entscheiden sind, dann muß die Überzeugung eines jeden gleich viel gelten. Darum, so Hans Kelsen (Wesen und Wert der Demokratie, 1929, S. 101), sei der Relativismus die Weltanschauung, die der demokratische Gedanke voraussetze. Da im politischen Prozeß andererseits Entscheidungen

getroffen werden müssen und nicht gewartet werden kann, bis alle zu derselben Überzeugung gelangt sind, sofern dies überhaupt passiert, tritt an die Stelle der Erkenntnis der richtigen Lösung durch eine staatliche Instanz, etwa einen Monarchen, das Mehrheitsprinzip. Seine Legitimation ergibt sich nicht daraus, dass die Mehrheit Recht hätte, denn dies kann niemand wissen; die Ansicht von Jean-Jacques Rousseau, der die Autorität des Mehrheitsbeschlusses damit rechtfertigt, dass die Minderheit sich über den wahren Inhalt der *volonté générale* geirrt habe, ist nicht relativistisch. Seine Legitimation ergibt sich vielmehr daraus, dass angesichts des Zwangs, zu einer Entscheidung zu kommen, ohnehin nicht alle Meinungen berücksichtigt werden können und, wenn man nach dem Mehrheitsprinzip verfährt, zumindest die Meinungen der Mehrheit berücksichtigt werden. Damit ist aber nicht gesagt, dass die Meinung der Minderheit falsch wäre und dass die Angehörigen der Minderheit als Person geringer zu achten wären. Das Mehrheitsprinzip läßt sich darum nur rechtfertigen, wenn die Minderheit von heute die Chance hat, die Mehrheit von morgen zu werden und wenn die Mehrheit die Grundrechte der Angehörigen der Minderheit respektiert. Der politische Prozeß in einer relativistischen Demokratie erweist sich als ein Verfahren von Versuch und Irrtum. Da es Patentrezepte nicht gibt, wird zunächst die Lösung gewählt, welche die meisten überzeugt. Wenn sich die Ansichten dann ändern, insbesondere wenn die Mehrheit zu der Auffassung gelangt, dass diese Lösung sich nicht bewährt, greift man zu einer anderen Lösung.

Aus der relativistischen Grundhaltung freiheitlicher Demokratien ergeben sich folgende Konsequenzen: (1) Der Toleranzgedanke, der insbesondere in der Freiheit der Meinung und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses zum Ausdruck kommt. Das Mißtrauen gegen die Richtigkeit der eigenen Ansichten geht einher mit dem Respekt vor dem anderen als prinzipiell gleichzuachtender Instanz. Die Gegenposition wird besonders prägnant im Syllabus formuliert, einem von Papst Pius IX. 1864 herausgegebenen Verzeichnis der hauptsächlichsten Irrtümer unserer Zeit. Dort heißt es lapidar: "Keine Freiheit für den Irrtum." Auch dies ist konsequent. Wer glaubt, allgemeinverbindliche Wahrheiten zu kennen, wird sich schwer tun, abweichende, also unrichtige Ansichten zu tolerieren. So genießen auch heute nachweisbar unrichtige Tatsachenbehauptungen nicht den grundrechtlichen Schutz von Art. 5 I 1 GG. (2) Wer von der prinzipiellen Gleichrangigkeit aller Ansichten ausgeht, muß Wert darauf legen, dass alle Ansichten zu Wort kommen und sich Gehör verschaffen können. Dies erklärt, warum in einer Demokratie auf das Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung so großer Wert gelegt

wird, warum etwa die parlamentarische Debatte oder der parlamentarische Untersuchungsausschuß im Grundgesetz eine so hohe Aufmerksamkeit erhalten. Dahinter steht die Vorstellung, das Parlament sei das Forum der Nation für Rede und Gegenrede. (3) Wer von der prinzipiellen Gleichrangigkeit aller politischen Ansichten ausgeht, muß die Vorstellung eines vorgegebenen Gemeinwohls, das es nur richtig zu erkennen gelte, ablehnen. Als dem Gemeinwohl dienend kann nur das anerkannt werden, was in einem öffentlichen Meinungsbildungsprozeß die Mehrheit überzeugt. Der Relativismus führt also zu einer aposteriorischen Gemeinwohlkonzeption. Das Gemeinwohl ist nicht vorgegeben; vorgegebene Wahrheiten, die zu erkennen einer Elite, etwa der marxistisch-leninistischen Partei, vorbehalten ist, gibt es gerade nicht. (4) Ein Relativist scheut definitive, nicht rückgängig zu machende Entscheidungen. Denn solchen Entscheidungen ist eigen, dass sie von der überstimmten Minderheit auch dann nicht korrigiert werden können, wenn die Minderheit zur Mehrheit wird. Dies erklärt, warum es in einem demokratischen System schwierig ist, die Entscheidung für die friedliche Nutzung der Kernenergie zu rechtfertigen. Wegen der Langlebigkeit und Gefährlichkeit radioaktiver Abfälle ist dies eine Entscheidung, die künftige Generationen bindet, auch wenn diese über den Nutzen der Kernenergie anders denken sollte. Gleiche Probleme ergeben sich bei der Gentechnik. Die Scheu vor nicht rückgängig zu machenden Entscheidungen ist weiter ein Grund dafür, warum in vielen demokratischen Systemen die Todesstrafe abgeschafft ist.

3. Pluralismus

Die Ansichten und Meinungen, von denen hier die Rede ist, werden im politischen Prozeß typischerweise nicht von Einzelpersonen, sondern von Organisationen, insbesondere von Interessenverbänden, vertreten. Auf sich allein gestellt, kann der Einzelne seine persönlichen Meinungen und Interessen nicht genügend zur Geltung bringen. So muß er Anschluß an Gleichgesinnte und an solche suchen, die gleiche Interessen haben wie er, um mit vereinter Kraft eine bestimmte Meinung und bestimmte Interessen durchzusetzen. Organisationen dieser Art gibt es in großer Zahl. Je mehr der Staat in den Bereich der Gesellschaft hineinwirkt, desto größer ist das Interesse der Gesellschaft, Einfluß auf staatliche Entscheidungen zu bekommen. Das Streben einer Vielzahl gesellschaftlicher Gruppierungen nach Einfluß und Geltung, insbesondere nach Einfluß auf staatliche Entscheidungen, nennt man Pluralismus. Die Zahl der Gruppierungen ist ebenso offen wie ihre Stellung im gesellschaftlichen Gefüge.

Eine pluralistische Gesellschaft ist entwicklungs offen und dynamisch. Sie verändert sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen. Das Gemeinwohl ist für die Pluralismustheorie die Resultante, in der Regel der Kompromiß, der sich ergibt, nachdem diese Gruppierungen ihre Position in einem rechtlich geordneten Entscheidungsverfahren vorgetragen haben. Dies ist der schon besprochene aposteriorische Gemeinwohlbegriff, der nicht objektiv feststeht und von den staatlichen Instanzen nur zu ermitteln und durchzusetzen ist, wobei Interessenverbände nur stören, sondern der durch öffentliche Auseinandersetzung und Kompromiß ermittelt wird. Das pluralistische Entscheidungsmodell setzt voraus, dass alle Interessierten die gleiche Zugangschance haben und dass die Spielregeln, nach denen die Entscheidung ermittelt wird, auch im übrigen fair sind. Damit eine pluralistische Gesellschaft nicht in Anarchie und Chaos verfällt, wird weiter vorausgesetzt ein Staat, der als Gegenüber der pluralistischen Gesellschaft für das nötige Maß an Homogenität und Integration sorgt, und ein Mindestmaß an allen gemeinsamen Überzeugungen, an Grundwerten.

Eine besondere Rolle kommt in einem pluralistischen System den politischen Parteien zu. Sie reduzieren die unübersehbare Vielzahl einzelner Standpunkte und Strömungen auf verhältnismäßig klare und überblickbare Alternativen und auf praktikable und kontrollierbare Lösungsvorschläge für die staatliche Politik, die sie dem Wähler vorlegen. Integraler Bestandteil eines pluralistischen Systems ist deshalb ein Mehrparteiensystem, das ein für den Wähler überschaubares und verstehbares Spektrum an politischen Organisationen umfaßt, die ihrerseits schon eine Pluralität von Interessenrichtungen in sich enthalten und zum Ausgleich bringen müssen. Die politischen Parteien werden mit Blick auf diese Funktion als Sprachrohre oder Transmissionsriemen der Gesellschaft bezeichnet. Die aktuelle Kritik an den politischen Parteien beruht darauf, dass sie diese Funktion nicht richtig erfüllen, weil sie um des Wahlerfolges willen zu viele gesellschaftliche Interessen in sich aufnehmen und zu einem Ausgleich bringen. Dies hat die Folge, dass die Positionen der politischen Parteien konturlos werden und sich annähern.

4. Korporatismus

Einer der Hauptkritikpunkte an dem pluralistischen Modell lautet, dass in der sozialen Wirklichkeit nicht alle gesellschaftlichen Gruppierungen und Interessen die gleichen Chancen hätten, ihren Standpunkt zur

Geltung zu bringen. Insbesondere die großen ökonomischen Organisationen, die Unternehmerverbände und die Gewerkschaften, würden in ihrem sozialpartnerschaftlichen Zusammenwirken begünstigt. Anliegen, die sich der Sache nach weniger leicht organisieren lassen, würden benachteiligt. So sind Verbraucherinteressen regelmäßig durchsetzungsschwach, obwohl jedes Mitglied einer Gesellschaft immer schon Verbraucher ist. Belange der Landwirtschaft sind dagegen typischerweise stark vertreten. Ein pluralistisches System, das durch solche Machtstrukturen und Verkrustungen gekennzeichnet ist, nennt man korporatistisch. Ihm drohen insbesondere zwei Gefahren: (1) Unregierbarkeit als Folge von Pattlagen zwischen gleich mächtigen Interessengruppen; (2) Einseitigkeit als Folge eines Überwiegens mächtiger Einzelinteressen. Diesen Gefahren läßt sich mit den Mitteln des Rechts nur begrenzt entgegenzutreten, weil gesellschaftliche Interessen für das Recht schlecht zu greifen sind. Um ihnen zu begegnen, sind eine von der pluralistischen Gesellschaft ein Stück weit unabhängiger Staat und Öffentlichkeit der Entscheidungsverfahren die besten Mittel. Trotz des demokratischen, von Parteien und Verbänden beherrschten Verfahrens gesetzgeberischer Entscheidungsfindung läßt sich solche Unabhängigkeit des Staates organisieren. Dies kann ich hier nur grob skizzieren. Ein wichtiges Mittel ist ein nach dem Leistungsprinzip rekrutiertes, auf sachliche und unparteiische Entscheidung verpflichtetes Berufsbeamtentum. Ein anderes Mittel ist die Aufteilung staatlicher Entscheidungen auf mehrere staatliche Träger, so dass gesellschaftliche Gruppierungen eine ihnen unangenehme Entscheidung nicht bestimmten Staatsorganen anlasten können. Ein weiteres Mittel ist die Verlagerung staatlicher Entscheidungen auf übergeordnete Instanzen, etwa die Europäische Union, die sich dem Druck von Interessenverbänden besser entziehen kann, weil sie nicht in ein auf Parlamentswahlen bezogenes System eingebunden ist. Ein damit zusammenhängendes Mittel ist die Übertragung staatlicher Entscheidungskompetenzen auf weisungsfreie Sachverständigengremien und -institutionen, etwa die Deutsche Bundesbank.

5. Kommunitarismus

Der Begriff „Kommunitarismus“ ist eine Sammelbezeichnung für eine Reihe von Liberalismuskritiken, die in wesentlichen Punkten übereinstimmen. Im Kern geht es diesen Theorien um eine Kritik des neuzeitlichen Individualismus sowie der darauf beruhenden politischen Theorie des Liberalismus. Nach Auffassung der „Kommunitarier“ ist dem Liberalismus eine Tendenz der Selbsterstörung immanent.

Durch eine Tendenz zur Überbetonung der Legitimität der individuellen Zwecksetzung wird zur Zerstörung jeglicher Form von Gemeinschaft beigetragen, die eine Voraussetzung jeder gesellschaftlichen bzw. staatlichen Ordnung darstellt, auf die letztlich auch der Liberalismus angewiesen ist. Ziel des Kommunitarismus ist die Erhaltung der staatlichen Ordnung in Form der freiheitlichen Demokratie, für die er eine geeignete theoretische Grundlage bieten will.

Den in der Theorie des Liberalismus angelegten Auflösungstendenzen will der Kommunitarismus durch eine Betonung der **Gemeinschaft** als Grundlage jeder gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung entgegenwirken, die vom Standpunkt eines radikalen Liberalismus aus nicht erklärt werden kann. Dem Liberalismus stellt sich die Frage, woraus sich nicht freiwillig (also nicht vertraglich) begründete Verpflichtungen des Einzelnen gegenüber anderen in der Gesellschaft (Gemeinschaft) ergeben sollen. Auch die Frage, wie eine „Gemeinschaft“ zu definieren ist, innerhalb derer sich derartige Verpflichtungen gegenüber anderen ergeben können (etwa als „die Nation“), bleibt vom Standpunkt des Liberalismus aus unbeantwortet.

Hier setzt der Kommunitarismus ein durch eine Hervorhebung der Gemeinschaftsbezogenheit des Individuums und der sozialen Voraussetzungen der Freiheit. Rechte des Individuums gelten nach dieser Auffassung nicht bedingungslos, sondern haben als Voraussetzung eine „Verpflichtung, dazuzugehören“ (Charles Taylor). Rechte und Pflichten gegenüber der Gemeinschaft sind gleichrangig. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass die Identität des Einzelnen als freies und autonomes Individuum, von der der Liberalismus ausgeht, sich nicht von selbst einstellt, sondern nur auf der Basis der gesamten Gesellschaft und Zivilisation erreichbar ist, die es hervorgebracht hat und die darum ständig reproduziert werden muss. Das „ungebundene Selbst“ als eine jeder Gemeinschaft vorliegende Identität gilt als Selbsttäuschung, die ausblendet, dass das freie Individuum diese Identität nur unter den Bedingungen einer entwickelten liberalen Gesellschaft haben kann. Die vom Kommunitarismus hervorgehobene Gemeinschaft ist die **Bürgergesellschaft**, womit der in der Gesellschaft gemeinte Bürgersinn, das heißt die politische Kultur und die ihr zugrunde liegenden vielfältigen Organisationen und Institutionen außerhalb des staatlichen Bereichs gemeint sind.

Zum Teil führen die dem Kommunitarismus zugerechneten Überlegungen letztlich auch zu der

„melancholischen“ Diagnose, dass die Voraussetzungen für so etwas wie „Tugend“, also moralgeleitetes Handeln, in der Gegenwart bereits entfallen sind. Nach dem Verlust einer religiösen oder sonst metaphysischen Begründung der Moral im Zuge der Aufklärung ist keine gleichermaßen überzeugende rationale Begründung einer Moral gelungen, weshalb moralische Haltungen inzwischen dem Bereich der subjektiven Beliebigkeit zuzurechnen sind (Alasdair MacIntyre).