

## **Bürgerfreiheit und Gemeinwohlinteresse**

*(Vortrag bei der Internationalen Fachtagung „Politik und Ethik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung, dem Institut für Sozialwissenschaften China und der Kunming Universität Cina, Dezember 2005)*

Das Spannungsverhältnis zwischen der Freiheit des Bürgers und den Interessen des Staates bestimmt die europäische Debatte in der politischen Philosophie von Anfang an: Wie viel Einheit und Konsens müssen im Staat herrschen, um dem Gemeinwohl zu dienen, wie viel Vielfalt, um die Freiheit des Einzelnen zu gewährleisten?

### **Platon und Aristoteles**

Schon Platons Vorstellungen einerseits und die des Aristoteles andererseits bringen das Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Vielfalt deutlich zum Ausdruck: Platon (427-347 v. Chr.) stellte den Staat über den einzelnen Bürger. Er sah den Staat wesensgleich mit dem Menschen und forderte für ihn die gleiche innere Einheitlichkeit wie für den Menschen. Dieser Einheitlichkeit müssten sich die Bürger unterordnen. Platon sieht im Dissens zur Gemeinschaft eine moralische Verfehlung, die durch Erziehung beseitigt werden muss. Diese Gedankenführung findet sich später bei Rousseau wieder.

Ganz im Gegensatz dazu betonte Aristoteles (384-322 v. Chr.) – wie mancher Schüler seinem Lehrer widersprechend –, dass der Staat die Unterschiedlichkeit der Menschen zu respektieren habe. „Es ist doch klar, dass der Staat, je größer die Einheitlichkeit ist, desto mehr aufhört, ein Staat zu sein. Denn er ist seiner Natur nach eine Vielfalt.“ Aristoteles kritisierte mit diesem Hinweis Platons Betonung der Einheitlichkeit, leugnete allerdings nicht das Verbindende in einer Gesellschaft: „Auch darf kein Bürger denken, er gehöre sich selbst, sondern alle gehören dem Staate, weil jeder ein Glied dieses Staates ist, und die Natur will, dass jedes Glied seine Betätigung abstellt auf die Betätigung des Ganzen.“ So betont Aristoteles die Vielfalt und unterstreicht dennoch das notwendige vorhandene Gemeinsame in der staatlichen Gemeinschaft.

Ganz in diesem Sinne stellte z. B. der hellenistisch beeinflusste römische Historiker Polybios (200-120 v. Chr.) die Frage, „wie und mit welchen Mitteln die Macht ausgeübt wird: mit dem Einverständnis der Regierten und durch die Kraft der Überzeugung oder ohne dieses Einverständnis und durch Schrecken und Gewalt.“ Mit den so angesprochenen Fragestellungen befassen sich danach bis in die Zeit des Zerfalls des römischen Weltreiches ganz unterschiedliche Autoren wie z. B. Cicero oder Augustinus.

### **Mittelalter und Neuzeit**

Wirkungen bis ins Mittelalter hatte schließlich jene Formel, die der byzantinische Kaiser Justinian (527-565) prägte: „Was alle gleich betrifft, muss auch von allen entschieden werden.“ Auch die naturrechtliche Staatslehre des Thomas von Aquin (1225-1274) betonte den Zusammenhang von Staatsgewalt und dem Ausdruck des allgemeinen Willens freier Menschen. Im freiwilligen Konsens seiner Bürger sah er die Legitimität des Staates.

Duns Scotus (1270-1308) führte den Konsensgedanken weiter, indem er politische Herrschaft auf einen Konsens in der Gesellschaft zurückführte. Bei ihm heißt es: „Politische Herrschaft über andere durch einen Menschen oder in der Gemeinschaft kann nur durch die gemeinsame Zustimmung dieser Gemeinschaft gerechtfertigt werden.“ Schon wenig später präziserte der

Philosoph und Theologe Wilhelm von Ockham (ca. 1290/1300-1349) die Idee von der legitimierenden Wirkung des Konsenses des Volkes über die Herrschaft. Marsilius von Padua (1290-1342) dacht noch weiter als Ockham und forderte in seinem Werk, „Defensor Pacis“ auch für die Verabschiedung von Gesetzen die Beteiligung und Zustimmung aller Bürger, denn die Bürgerschaft werde am ehesten etwas selbst Gestaltetes als verpflichtend akzeptieren.

Für Nikolaus von Cues (1401-1464) galt: „Wenn von Natur aus Menschen gleich mächtig und gleich frei sind, kann eine wirkliche und wohlgeordnete Autorität eines gemeinsamen Herrschers nur natürlich gegründet sein auf der Wahl und dem Konsens der anderen.“

### **Hobbes und Rousseau**

Als Voraussetzung für die Gesellschaftsgründung spielt der Konsens aller Beteiligten immer wieder eine zentrale Rolle in den Vertragstheorien, insbesondere der Aufklärung. Die 1651 erschienene Schrift `Leviathan` von Thomas Hobbes (1588-1679) ist dafür ein wichtiges Beispiel. Er beschreibt dort diesen Konsens als einen „Vertrag eines jeden mit jedem...als hätte jeder zu jedem gesagt: Ich autorisiere diesen Menschen oder diese Versammlung von Menschen und übertrage ihnen mein Recht mich zu regieren, unter der Bedingung, dass du ihnen ebenso dein Recht überträgst und alle ihre Handlungen autorisierst.“

In seiner Hauptschrift `Du contract social ou principes du droit politique` (1762) argumentiert Jean Jacques Rousseau (1712-1778) ähnlich, denn für ihn kann keine Gesellschaft bestehen, „gäbe es nicht irgendeinen Punkt, in dem alle Interessen übereinstimmen“. Den einzelnen aber sieht Rousseau lediglich als Teil der Gemeinschaft: „Jedes Individuum, das für sich ein vollständige und einzelnes Ganzes ist, würde umgeformt werden müssen zum Bestandteil eines größeren Ganzen, von dem es sein Leben und sein Dasein erhält.“ Sein Ideal ist die Einheit des Volkes, ausgeprägte Vielfalt hielt er für ein Zeichen der Krise: „Je größere Übereinstimmung in den Versammlungen herrscht, das heißt, je mehr sich die gefassten Beschlüsse der Einstimmigkeit nähern, desto größere Herrschaft gewinnt auch der allgemeine Wille, während langdauernde Wortgefechte, Uneinigkeiten und Lärmen das Wachsen der Privatinteressen und das Sinken des Staates anzeigen.“ So begründet er sein Konzept der „volunté generale“.

Der bedeutende Totalitarismusforscher Jacob Talmon fasst die Konsenstheorie Rousseaus mit dem Satz zusammen: „Das Ziel ist, Menschen zu erziehen, die fügsam das Joch des öffentlichen Glücks tragen, das heißt, einen neuen Menschentyp zu schaffen, ein rein politisches Geschöpf ohne irgendwelche besonderen privaten oder Gruppenbindungen, ohne irgendwelche Teilinteressen wie Rousseau sie nannte.“ So wird bei Rousseau die Ambivalenz des Konsensgedankens beispielhaft sichtbar. Für ihn ist Konsens nicht die Voraussetzung für Vielfalt, sondern Vielfalt ist zu überwinden, um möglichst umfassenden – eigentlich totalen – Konsens zu erreichen.

### **Kant und Locke**

Ganz anders wieder sieht Immanuel Kant (1724-1804) in seiner „Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht“ (1784) Freiheit als Staatszweck: „Das größte Problem für die Menschengattung, zu dessen Lösung ihn die Natur zwingt, ist die Erreichung einer allgemeinen das Recht verwaltenden bürgerlichen Gesellschaft. Da nur in der Gesellschaft und zwar derjenigen, die die größte Freiheit, mithin einen durchgängigen Antagonismus ihrer Glieder, und doch die genaueste Bestimmung und Sicherung der Grenzen dieser Freiheit hat, damit sie mit der Freiheit andere bestehen könne – da nur in ihr die höchste Absicht der Natur, nämlich die Entwicklung aller

ihrer Anlagen, in der Menschheit erreicht werden kann, die Natur auch will, dass sie diesen, so wie alle Zwecke ihrer Bestimmung, sich selbst verschaffen soll: so muss eine Gesellschaft, in welcher Freiheit unter äußeren Gesetzen im größtmöglichen Grade mit unwiderstehlicher Gewalt verbunden angetroffen wird, d. i. eine vollkommen gerechte bürgerliche Verfassung, die höchste Aufgabe für die Menschengattung sein.“

Und in seiner Schrift „Über den Gemeinspruch: „Das mag in der Theorie richtig sein, aber taugt nicht für die Praxis“ (1793) schrieb Kant: „Aber das öffentliche Heil, welches zuerst in Betrachtung zu ziehen ist, ist gerade diejenige gesetzliche Verfassung, die jedem seine Freiheit durch Gesetze sichert: wobei es ihm unbenommen bleibt, seine Glückseligkeit auf jedem Wege, welcher ihm der beste dünkt, zu suchen, wenn er nur nicht jener allgemeinen gesetzmäßigen Freiheit, mithin dem Rechte anderer Mituntertanen, Abbruch tut.“

So kommt Kant der angelsächsischen Tradition des `agree to disagree` nahe. Zu den wesentlichen Inspiratoren dieser Theorie gehörte ohne Zweifel John Locke (1632-1704). In seiner 1690 veröffentlichten Abhandlung „The Second Treatise of Government“ argumentierte er: „Ich behaupte vielmehr noch darüber hinaus, dass sich alle Menschen von Natur aus in einem Zustand (vollkommener Freiheit, d. Verf.) befinden, bis sie sich selbst auf Grund ihrer eigenen Zustimmung zu Gliedern einer politischen Gesellschaft machen. Das große und hauptsächlichliche Ziel, weshalb Menschen sich zu einem Staatswesen zusammenschließen und sich unter eine Regierung stellen, ist also die Erhaltung des Eigentums.“ Aus dieser Idee eines Gesellschaftsvertrages ergab sich für Locke, dass politische Macht nur delegierte und begrenzte Macht als Auftrag (trust) bedürfe.

Die Konsentstheorie John Lockes kombiniert die Legitimation politischer Herrschaft durch den Konsens der Bürger und die Begrenzung dieser Herrschaft durch das unantastbare Recht des einzelnen Bürgers auf Eigentum, durch das er die Freiheit des einzelnen gesichert glaubt. Lockes Thesen hatten vor allem im angloamerikanischen Raum vielfältigen Einfluss, so zum Beispiel auch auf den Inhalt der amerikanischen Bundesverfassung. So erklärt sich im amerikanischen Staatswappen das Bekenntnis „E pluribus unum“ (Aus vielen Eines“).

Lockes Ideen beeinflussten auch maßgeblich die moderne Pluralismustheorie, deren wichtigster deutscher Vertreter Ernst Fraenkel (1898-1975) war. Für ihn musste die staatliche Ordnung ausgehen von der „Notwendigkeit und Wünschbarkeit der Divergenz in tunlichst möglichst vielen Einzelfragen und der Notwendigkeit und Unvermeidlichkeit der Konvergenz in allen Grundfragen. Sie verwirft und bekennt sich gleichzeitig zum consensus omnium, je nachdem wie wichtig für die physische Existenz und die moralische Integrität der Nation zu sein vermag, was zur Diskussion steht.“

## **Das Menschenbild**

Man kann also zusammenfassend durchaus feststellen, dass sich in der politischen Ideengeschichte zwei Lager gegenüberstanden: Besonders eindrucksvoll hat sich der Philosoph Karl. R. Popper in seiner sehr lesenswerten Abhandlung „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“ damit auseinandergesetzt:

Auf der einen Seite Platon, Rousseau und in ihrer Tradition durchaus auch Karl Marx, die den idealen Staat als einen beschrieben, der die Einheit über alles stellt und denen Vielfalt störend erschien. Auf der anderen Seite Aristoteles, Locke und Kant, für die Gewährleistung eben jener Vielfalt Zweck des Staates ist. Für sie gilt: Soviel Freiheit wie möglich, soviel Einheit wie nötig.

Der Benennung und Beschreibung der Elemente dieses in der offenen Gesellschaft unverzichtbaren Konsensbereiches ergibt sich aus der Klärung des zugrundeliegenden Menschenbildes. Dies ist

notwendig, weil die Einheit des Staates nicht als Zwang gegen Menschen eingesetzt werden darf, sondern ihnen ein Zusammenleben entsprechend ihrer Eigenart ermöglichen soll. Der Staat soll also den Menschen dienen, nicht umgekehrt. Klarheit über das, was den Menschen ausmacht, ist somit erforderlich, um den unverzichtbaren Konsensbedarf daran ausrichten zu können.

Die jedem einzelnen Menschen eigene Würde ergibt sich unmittelbar daraus, denn sie ist aus der in ihrem Kern unwandelbaren Seinsstruktur des Menschen abzuleiten. Für Christen ergibt sich dies aus der Gewissheit, dass der Mensch ein Geschöpf Gottes ist. Aber das Bekenntnis zur Menschenwürde lässt sich auch mit anderen Traditionen oder Religionen ableiten.

Aus der Feststellung der Würde eines jeden ergibt sich die Gleichwertigkeit aller Menschen. Die Würde keines Menschen ist der Würde eines anderen über- oder untergeordnet. Des Weiteren wird die Eigenart des Menschen durch seine Individualität bestimmt: Keiner ist dem anderen gleich. Aus dieser Verschiedenartigkeit folgt die Entscheidung für Vielfalt in Politik und Gesellschaft.

Schließlich kommt die unaufhebbare menschliche Unvollkommenheit hinzu. Nur wenn keinem Menschen ein Unvollkommenheitsanspruch zugebilligt wird, kann für alle die Würde gesichert bleiben. Wo einzelne die prinzipielle menschliche Unvollkommenheit für sich leugnen und sich damit über andere erheben, drohen Diktatur und totalitäres System. Wahrheitsansprüche sind die Feinde einer freien Gesellschaft.

Die unveräußerliche Würde, Gleichwertigkeit, Verschiedenartigkeit und Unvollkommenheit sind allen Menschen unwiderruflich eigen. Aus diesem Menschenbild ergeben sich die Grundlagen für jede demokratische Ordnung: Schutz der Menschenrechte und der Freiheit des einzelnen, gleicher Zugang aller zur politischen Willensbildung, Legitimität von Vielfalt, Einsicht in die Grenzen des politischen – weil menschlichen – Handelns. Das sind auch die Markierungen für eine Beschreibung des die Demokratie tragenden Minimalkonsenses.

### **Minimalkonsens als Grundlage**

Keine Gemeinschaft – insbesondere keine politische – kann existieren ohne ein gewisses Maß an Übereinstimmung zwischen den Menschen, die ihr angehören. Die freiheitliche Demokratie erzwingt diesen Konsens nicht, sondern gründet auf der Freiwilligkeit seines Zustandekommens. Dies ist möglich, weil die freiheitliche Demokratie als eine politische Ordnung angelegt ist, die das Zusammenleben der Menschen entsprechend ihrer Eigenart ermöglichen will.

Voraussetzung für die richtige Ausgewogenheit zwischen Bürgerfreiheit und Gemeinwohl ist also die Klarheit über das, was den Menschen ausmacht. Die unveräußerliche Würde, Gleichwertigkeit, Verschiedenartigkeit und Unvollkommenheit sind allen Menschen unwiderruflich eigen. Diese Wesenseigenheiten können weder von Dritten bestritten werden, noch kann sie der einzelne aus eigenem Antrieb abschütteln.

Aus diesem Menschenbild ergeben sich die Grundlagen einer dem Menschen gemäßen politischen Ordnung: Der Schutz der Menschenrechte und der Freiheit des einzelnen folgt aus der Achtung vor der unveräußerlichen menschlichen Würde. Aus der Gleichwertigkeit aller ergibt sich der Anspruch aller auf grundsätzlich gleichen Zugang zur politischen Willensbildung, aus der Verschiedenartigkeit folgen die Legitimität von Vielfalt und Freiheit. Das Wissen um die jedem Menschen eigene Unvollkommenheit schließlich verhindert die Anerkennung selbsternannter Herrschaftseliten, garantiert die Offenheit der Willensbildung und begründet die Entscheidungsfindung durch Mehrheit.

Eine gute Gesellschaftsordnung geht also von Unterschiedlichkeit und Gegensätzlichkeit zwischen

den Menschen, von Vielfalt und Konflikt in der Gesellschaft aus. Voraussetzung für diese Offenheit ist die Einigkeit unter ihren Bürgern über die Grundlagen der Gesellschaft:

- die Achtung der Menschenwürde und die Anerkennung der Menschenrechte,
- die Anerkennung demokratischer Spielregeln, insbesondere des Mehrheitsprinzips, und
- die Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols bzw. die individuelle Bereitschaft zum Gewaltverzicht.

Organisationsprinzipien wie Gewaltenteilung und Parlamentarismus sind notwendig, um diesen Minimalkonsens im Staatsleben institutionell zu sichern.

Die drei Elemente unverzichtbaren Minimalkonsenses können nicht voneinander isoliert gesehen werden. Sie bedingen und begrenzen einander. Die Achtung der Menschenwürde und die Anerkennung der Menschenrechte hebt als Wertentscheidung den Minimalkonsens über einen reinen Spielregelkonsens hinaus.

Die Wertentscheidung für die Achtung der Menschenwürde macht auch die Anerkennung demokratischer Verfahren und insbesondere der Mehrheitsregel für alle akzeptabel, denn durch diese Wertentscheidung ist Minderheitenschutz gesichert. So ist es möglich, eine Übereinstimmung über die Gültigkeit der Mehrheitsregel zu erreichen, die unabhängig vom Inhalt der Mehrheitsbeschlüsse ist, solange niemand befürchten muss, durch solche Mehrheitsbeschlüsse in seinen grundlegenden Menschenrechten beeinträchtigt zu werden.

Die Achtung der Menschenwürde aller und die Anerkennung des Mehrheitsentscheids schränken die Freiheit des einzelnen ohne Zweifel ein. Es kann dem Bürger aber nur zugemutet werden, freiwillig die ihm gesetzten Grenzen einzuhalten, wenn er die Sicherheit hat, dass alle anderen dies ihm gegenüber auch tun. Diese Sicherheit aber kann er nur haben, wenn der Gehorsam aller notfalls erzwungen wird. Dass dies gegebenenfalls geschehen kann, garantiert das staatliche Gewaltmonopol. Es kann aktiviert werden, wenn die Bereitschaft zum individuellen Gewaltverzicht nachlässt und damit die Achtung vor der Würde des Menschen abnimmt.

### **Gut ist, was dem Menschen dient**

Eine politische Ordnung, die die Würde des Menschen schützen und der Gleichwertigkeit aller Rechnung tragen soll, die die Verschiedenartigkeit und die Unvollkommenheit der Menschen anerkennen und in der Folge Freiheit und Vielfalt ermöglichen soll, ist ohne die Einigkeit der Bürger über diesen Zweck der politischen Gemeinschaft nicht zu verwirklichen. Jede freiheitliche Ordnung bedarf also eines Grades an Übereinstimmung der Bürger, der ihre Existenz sichert, ohne ihre Pluralität zu bedrohen.

Weil zuviel Konflikt den Zusammenhalt jeder Gesellschaft gefährdet, ist Übereinstimmung unverzichtbar, weil aber zu hohe Konsenserwartungen Freiheit und Vielfalt bedrohen, muss die unbedingt zu fordernde Einigkeit aller auf ein Minimum an Unbestreitbarem beschränkt sein. Der für die Existenz der demokratischen Ordnung unverzichtbare Konsens ist also notwendig ein Minimalkonsens. Er muss von mindestens so vielen Bürgern mitgetragen werden, dass seine Durchsetzung gegenüber sich verweigernden Minderheiten auch ohne Gefährdung seines Zwecks, der Sicherung von Freiheit und Vielfalt, möglich bleibt.

Für die Regierenden ergibt sich auf dieser Grundlage eine klare Leitlinie ihres Handelns: Sprichwort: „Was Du nicht willst, das man Dir tu, das füg´ auch keinem anderen zu“.

Damit verträgt sich weder Willkür und Korruption noch Zensur und Manipulation. Jeder, dem

politische Macht übertragen ist, möge sich so verhalten als sei er selbst von seinen Entscheidungen betroffen. Am ehesten ist dies gewährleistet, wenn Macht nur auf Zeit ausgeübt werden kann und friedlicher Machtwechsel gewährleistet ist. Hier treffen sich Bürgerfreiheit und Gemeinwohlinteresse.