

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 2

Plädoyer für eine freiheitliche Öffentlichkeit

Zur Aufgabe
freier gesellschaftlicher Kräfte
in der Demokratie

von Josef Oelinger

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt in monatlicher Folge jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

1973

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln
Satz: Cotygrafo GmbH, Köln
Druck: W. Gottschalk & Söhne GmbH, Köln
Printed in Germany
ISBN 3-7616-0217-0

Auf vielfältige Weise ist heute der Staat mit der Gesellschaft verflochten. Im Laufe der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Industriezeitalters hat er zahlreiche Gestaltungsaufgaben in der Gesellschaft übernommen und übernehmen müssen, die für den Zusammenhalt und die soziale Gestalt der modernen Gesellschaft unverzichtbar sind. Dazu gehören wirtschafts- und finanzpolitische Aktivitäten zur Steuerung der Volkswirtschaft, vorwiegend ausgerichtet an den Zielen der Vollbeschäftigung und des Wachstums sowie an der Vermeidung von wirtschaftlichen Rezessionen. Es kommen hinzu Interventionen zur Kanalisierung und Regulierung von Interessengegensätzen, zum Abbau bestehender, gesellschaftlich unverträglicher Ungleichheiten, vor allem zum Schutz der wirtschaftlich und sozial Schwachen. Auch wird der Staat immer mehr von dem Zwang in Pflicht genommen, die Infrastruktur auszuweiten, lebenswichtige, den zivilisatorisch-kulturellen Anforderungen entsprechende Dienste und Versorgungsleistungen im Verkehr, im Bildungs- und Gesundheitswesen und für den Umweltschutz sicherzustellen. Alle diese Maßnahmen unterliegen der Norm der Sozialstaatlichkeit, die den Staat positiv zu Leistungen verpflichtet.

Die Verantwortung des Sozialstaates und der damit unvermeidliche Anteil des Staates an dem Gesamtumfang der Leistungen zur Förderung gesellschaftlicher Wohlfahrt sind im Grunde nicht zu bestreiten. Erfahrungsgemäß interessiert jedoch immer wieder, mit welcher Richtung und Reichweite staatliche Interventionen ausgestattet sind. Stärken sie die Möglichkeiten der Selbstbestimmung und Entfaltung und die Möglichkeiten der Mitverantwortung des Menschen, der Selbstverwaltung und Mitverantwortung der in der Gesellschaft wirkenden Kräfte oder engen sie deren Bewegungsraum ein?

Ausweitung staatlicher Tätigkeit

Einen aktuellen Anlaß, diese Frage zu wiederholen, bieten viele Reformbestrebungen der jüngsten Vergangenheit und der Gegenwart, die in verschiedenen Lebensbereichen auf quantitative und qualitative Veränderungen abzielen, aber mit der Tendenz verknüpft sind, Aufgaben von gesellschaftlichen Trägern weg auf den Zuständigkeitsbereich des Staates und der Kommunen zu verlagern, sei es durch Gesetze und ihre Novellierung, durch Ausführungsbestimmungen oder Verwaltungsanordnungen, sei es durch die Subventionspraxis, das heißt durch die Aufschlüsselung und Vergabe von Mitteln der „öffentlichen“ Hand.

Dieser Trend wird sichtbar bei den Überlegungen zur Vorschulerziehung und zum Ausbau auf dem Gebiet der Kindergärten; im schulischen Bildungssektor ist ein die Vorherrschaft kommunaler Träger sicherndes Stadium längst erreicht; er setzt sich fort in dem großen und anwachsendem

Bereich der Weiter- oder Erwachsenenbildung im Zuge ihrer gesetzlichen Normierung und Neuordnung, er macht sich bemerkbar im Krankenhauswesen, er ist wie seit je überhaupt in dem weiten, an Aufgaben und Trägern reich differenzierten Feld der Sozialhilfe, einschließlich der Jugendhilfe, zu spüren.

Diese Vorgänge wird man nicht einseitig erklären können, etwa allein aus einem versorgungsstaatlichen Erwartungsdruck der Bürger oder aus einer Gesetzmäßigkeit des Staates heraus, unter dem Gewicht seines Eigeninteresses seine Kompetenzen auszudehnen. Zur Beurteilung muß man auch die Situation und den Wandel der Bedingungen berücksichtigen, unter denen sich die Arbeit der freien gesellschaftlichen Kräfte vollzieht.

Hier sei nur auf finanzielle Probleme hingewiesen, die sich für die gesellschaftlichen Träger angesichts der Erweiterung der Aufgaben und der Notwendigkeit der besseren Qualifizierung der sachlichen und personellen Ausstattung zusehends verschärfen. Man denke an die Ausweitung der Krankenhauskapazitäten und ihre Modernisierung. Wurden die freien Träger bislang schon vom Staat gefördert, und zwar wegen ihrer öffentlichen Leistungen, so ist der wachsende Investitions- und Finanzierungsbedarf in Zukunft erst recht nicht allein aus Mitteln der Trägerorganisationen zu decken. Ihre Engpaßsituation verweist sie auf staatliche Hilfe; das bedeutet Verstärkung des Gewichts tatsächlicher staatlicher Einflußnahme. Vieles hängt davon ab, Finanzierungssysteme zu finden, die die Selbständigkeit der gesellschaftlichen Institutionen anerkennen und die Möglichkeiten staatlicher Einwirkung auf deren innere Struktur begrenzen, was beispielsweise einer der Vorzüge des jetzigen Kirchensteuersystems ist.

Von entscheidender Bedeutung für die Stellung der gesellschaftlichen Kräfte ist aber auch, daß bei ihnen der Wille vorhanden sein muß, entsprechende Aufgaben in der Gesellschaft wahrzunehmen. So wird im innerkirchlichen Raum häufig gefragt, ob es nicht besser sei, wenn die Kirche und kirchliche Gruppen ihre Aktivitäten im Sozial- und Bildungswesen einschränkten zugunsten des Staates und vor allem zugunsten einer Konzentration der Energien auf die „eigentlichen“ kirchlich-religiösen Aufgaben. Wesentlich hängt es also vom Selbstverständnis der freien Träger bzw. der ihnen zuzuordnenden Gruppen ab, ob und in welchem Umfang sie ihre Aufgaben unter dem Gesichtspunkt lediglich ihres eigenen inneren Zusammenhalts oder auch in der Übernahme „öffentlicher“ Verantwortung sehen.

Der Charakter der Öffentlichkeit

Mit dem Stichwort „öffentlich“ ist der Schlüsselbegriff genannt, von dem aus es sinnvoll und notwendig erscheint, die Frage nach dem Verhältnis von Gesellschaft und Staat zu erörtern. „Öffentlichkeit“ ist für die rechtli-

che Verfassung und praktische Gestaltung unserer gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung sowie für den Zusammenhalt unseres Gemeinwesens dem Worte und der Sache nach ein wesentliches Element.

Als das „Nichtverborgene“ bezieht sich dieser Begriff in politischer Hinsicht auf die Transparenz entsprechender Vorgänge und Tatbestände. Er bezeichnet mindestens die Möglichkeit einer Teilhaberschaft an ihnen über die Informationsvermittlung, wie sie von den allgemein zugänglichen Medien geleistet wird. Für nicht wenige scheint sich Öffentlichkeit in diesem Aspekt zu erschöpfen. Das führt wie viele grassierende Mißverständnisse zu einer Vereinseitigung des Verhaltens: Öffentlichkeit wird gehandhabt lediglich als Forum, auf dem es darum geht, mit publizistisch wirksamen Mitteln Selbstdarstellung zu betreiben, die eigenen Auffassungen zu verbreiten und mit den Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit Druck auszuüben – einschließlich der Adresse des Staates-, zumal dann, wenn man die Gunst der Massenmedien gewinnen kann. Kein Wunder, daß sich eine solche Praxis leicht mit einer Forderungshaltung paart, die die Erfüllung der propagierten Postulate grundsätzlich von anderen erwartet.

Dieser Öffentlichkeitsbegriff ist einseitig, weil mit ihm nur bestimmte Merkmale erfaßt werden. Vielmehr stellt sich Öffentlichkeit auch dar als ein Bereich, in dem über eine Fülle von Institutionen, Organisationen und Maßnahmen Leistungen prinzipiell für jedermann erbracht werden. Es läßt sich deshalb von einer „nutzenstiftenden“ Öffentlichkeit sprechen. Man trifft sie zum Beispiel in den Kollektivgütern an, die mit oder ohne Entgelt von allen zu gleichen Bedingungen in Anspruch genommen werden können: Straßen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, Theater u. dgl. m. Endlich ist „Öffentlichkeit“ alles, was auf die Gestaltung von Gesellschaft und Staat gerichtet ist, nämlich die Sphäre dauerhaft möglicher aktiver Teilnahme; man kann in dieser Hinsicht von der „politischen“ Öffentlichkeit sprechen. So zeichnet sich Demokratie als staatliche Organisationsform dadurch aus, daß alle Bürger über Wahl und Parteien an der politischen Willensbildung beteiligt sind.

Gerade die letzten beiden Eigenschaften weisen Öffentlichkeit heute aus als ein Beziehungsfeld oder einen Funktionszusammenhang von Staat und Gesellschaft, als eine Verschränkung von staatlichen und gesellschaftlichen Tätigkeiten. Neben dem Staat ist es eine Vielzahl von gesellschaftlichen, von nichtstaatlichen, insofern von „freien“ Kräften, die als Träger bestimmter Leistungen in der Öffentlichkeit wirken. Zu ihnen gehören die Kirchen, konfessionelle Gruppen; Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Unternehmervverbände; berufs- und gesellschaftspolitische Vereinigungen; Ärzte-, Handwerks-, Industrie- und Handelskammern, Innungen; Wohlfahrtsverbände. In der Öffentlichkeit unseres Gemeinwesens stehen Staat und Gesellschaft nur teilweise in einem strengen Über- und Unterordnungsverhältnis, mehr sind sie auf Zusammenwirken angelegt und angewiesen. Einige Beispiele mögen das verdeutlichen.

Sehr aufschlußreich ist die Einrichtung der **Tarifautonomie**. Obwohl die am Tarifvertrag beteiligten Arbeitsmarktparteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, formaljuristisch Subjekte des privaten Rechts sind, greifen die von ihnen ausgehandelten Vereinbarungen weit in den „öffentlichen“ Bereich hinein. Die tarifvertraglichen Regelungen sind für das innerstaatliche Gemeinwohl, für die soziale Gerechtigkeit und für die Stabilität des Friedens innerhalb dieser Ordnung von erheblichem Gewicht, so daß beide Vertragspartner faktisch wirtschaftliche, gesellschaftliche und „politische“ Ordnungsfaktoren darstellen.

Kammern, formell als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfaßt, nehmen einerseits Aufgaben staatlicher Auftragsverwaltung wahr, andererseits sind sie Einrichtungen der wirtschaftlichen und berufsständischen Selbstverwaltung mit eigenen Interessen und Aufgaben.

Das dritte Beispiel bezieht sich auf die **Erwachsenenbildung**. Im Vergleich zu den kommunalen Volkshochschulen sind es die freien Träger, die den größeren Teil der Einrichtungen und Kapazitäten für diese immer wichtiger werdende Aufgabe zur Verfügung stellen. In diesem weiten Feld der pluralen Träger treiben gewerkschaftliche Einrichtungen und Fernlehrinstitute ebenso Bildungsarbeit wie katholische und evangelische Akademien.

Schließlich sei auf die mit dem Sozialhilfegesetz und dem Jugendwohlfahrtsgesetz geregelte Materie verwiesen. Das weite Feld der **Sozialhilfe** wird bekanntlich neben kommunalen Einrichtungen von zahlreichen, ihrer geistigen Prägung nach vielfältigen Institutionen und Organisationen bearbeitet, die Formen der Selbsthilfe und freie Träger öffentlicher Mitverantwortung sind.

Die unvollständig und unsystematisch aneinandergereihten Beispiele geben erstens zu erkennen, daß der Bereich des Öffentlichen nicht zusammenfällt mit „Staat“, mit der Herrschaftszone hoheitlich-staatlicher Machtausübung. Zweitens ist „Öffentlichkeit“ nicht gebunden an den Geltungsbereich des kraft seiner Überordnung anscheinend auch als besonders würdevoll angesehenen öffentlichen Rechts. Gegenüber der Realität ist es also schlichtweg ideologischer Zugzwang, wenn nur das als öffentlich bezeichnet wird, was in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, das heißt weithin in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft organisiert ist. Die Gleichsetzung von öffentlicher Bedeutung, öffentlicher Aufgabe und öffentlicher Leistung mit der öffentlich-rechtlichen Verfaßtheit entsprechender Handlungsträger beruht auf einem Irrtum. Sie verkennt nämlich das Wesen heutiger Öffentlichkeit als eines politisch offenen, von Staat und Gesellschaft zu gestaltenden Lebensprozesses. Die Verschränkung gesellschaftlicher und staatlicher Tätigkeiten kennzeichnet die Struktur eines „demokratischen Gemeinwesens offener Staatlichkeit mit freiheitlicher Öffentlichkeit“¹⁾.

Unabhängig von der Trägerschaft ist eine öffentliche Einrichtung dadurch

charakterisiert, daß sie 1. prinzipiell allen Zugang gewährt, ihr Benutzerkreis also nicht abgeschlossen ist; daß sie 2. ihre Leistungen oder Dienste allen möglichen Benutzern zu gleichen Bedingungen anbietet und daß sie 3. ihre Angebote und Arbeitsweise einem breiten Publikum bekannt macht. Aufgrund dieser Eigenschaften muß der Bürger darauf vertrauen können, daß er eine Einrichtung nutzen kann, wenn er glaubt, deren Angebot könne der Pflege seiner Interessen dienlich sein.

Vorzüge freier gesellschaftlicher Kräfte

Für die Beurteilung des Verhältnisses zwischen staatlichen bzw. kommunalen Trägern öffentlicher Leistungen und den gesellschaftlichen Kräften ist es zunächst notwendig, auf die Bedeutung der freien Träger von ihrer Tätigkeit her einzugehen.

Ihre Basisnähe gibt den freien Kräften die Möglichkeit großer Elastizität im Auffinden neuer Probleme und des Gestaltwandels von Not, in der Anpassung an wechselnde Anforderungen, an örtlich und regional unterschiedliche Bedürfnisse; für sie spricht eine breite praktische Erfahrung.

Im Bereich der Wohlfahrtspflege und der sozialen Dienste sind ihre Tätigkeiten besonders dort vonnöten und fruchtbar, wo zwar behördliche Instanzen noch finanziell helfen und vermitteln können, wo aber in erster Linie ein im dauernden persönlichen Kontakt zu leistender Beistand erforderlich ist, wo es um die Überwindung menschlicher Vereinsamung geht, um das Angenommenwerden von anderen, um Geborgenheit in einem mitmenschlichen Gefüge, wo es zu einer persönlichen Identifikation kommen kann. Diese stetige Hinwendung zum Menschen in Not in der personalen Begegnung ist ein Merkmal gerade der christlichen Diakonie. Mit einer solchen ganzheitlichen, die geistig-seelische Sphäre umschließenden Hilfe sind staatliche Behörden in der Regel überfordert.

In ihrer Gesamtheit stellen die freien Kräfte innerhalb der verschiedenen Leistungsbereiche eine praktische Garantie der freiheitlichen Ordnung von Gesellschaft und Staat dar; sie bieten denen, die ihre Leistungen nutzen wollen, eine Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Angeboten und kommen damit den unterschiedlichen Neigungen und Vorlieben entgegen. Zudem spricht die Vermutung dafür, daß eine Vielzahl und Vielfalt von Trägern mehr Menschen erreicht als ein einzelner Träger oder ein einzelner Trägertyp.

Der Vorteil der Vielfalt ist auch darin zu sehen, daß, wie häufig in der Erwachsenenbildung, der Zwang, um Mitglieder und Benutzer werben zu müssen, sich grundsätzlich positiv auf die Qualität der Leistungen auswirkt. Ein zentraler, alle Aufgaben wahrnehmender monopolartiger Träger sähe sich kaum in vergleichbarem Maße genötigt, jederzeit auf Aktualität und Qualität des Angebotes bedacht zu sein. Er würde auch weniger als in

einer Konkurrenzsituation unter dem Druck stehen, Modelle zu entwickeln und zu praktizieren, um alten Aufgaben besser und neuen Problemen mit angemessenen Methoden entsprechen zu können.

Vielfach sind es die freien Träger, die erst im Hinblick auf bestimmte Bevölkerungsschichten deren Interessen in der Öffentlichkeit präsent machen können. Träten sie beispielsweise nicht für die Randgruppen der Gesellschaft ein, so fänden diese bei der Konkurrenz massiv repräsentierter Interessen nur vereinzelt oder gar keine Aufmerksamkeit.

Die Organisierung und das Tätigwerden freier Kräfte bedeuten Entfaltung von Initiativen, sind Ausdruck und Mittel der Selbsthilfe, eine Möglichkeit des unmittelbaren Engagements der Bürger, vor allem dort, wo es sich um Mitgliederorganisationen handelt. Sie erschließen ein Feld direkter aktiver Mitgestaltung öffentlicher Angelegenheiten. Dabei zeigt sich, daß diese Mitarbeit in zahllosen Fällen nicht auf die Festigung der Solidarität innerhalb der eigenen Organisationsgrenzen beschränkt bleibt, sondern zusätzliche Bindungen zu anderen Bereichen in Gesellschaft und Staat schafft; dafür gibt es Beispiele auch in katholisch-sozialen Mitgliederverbänden.

Endlich ist zu bedenken, daß das Ausscheiden oder die Zurückdrängung freier Träger aus der öffentlichen Tätigkeit nicht schon die von ihnen bislang wahrgenommenen Aufgaben vermindern. Im Gegenteil müßte der Staat diese übernehmen, was u. a. in der Regel zur Folge hätte, daß die Leistungen teurer würden, mindestens in dem Maße, als die freien Träger bis dahin eigene wirtschaftliche Mittel einsetzten. Das bedenken anscheinend jene nicht, die heute die Kirche wieder zu einer „Kirche der Armen“ erneuern und sie u. a. dadurch glaubwürdiger machen wollen, daß die Kirchensteuer aus Unbehagen an der Institution der Kirche abgeschafft wird.

Der Staat wäre ohne die Aktivierung und Förderung gesellschaftlicher Kräfte personell und sachlich gar nicht in der Lage, die mit der modernen Sozialstaatlichkeit gestellten Aufgaben zu erfüllen.

Demokratie und Gemeinwohlerträglichkeit staatlicher Politik erfordern die aktive Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte am öffentlichen Wohl.

Den freien gesellschaftlichen Kräften kommt in der „pluralistischen“ Gesellschaft eine zentrale Rolle zu. Pluralistisch heißt die Gesellschaft einmal, weil sie keine weltanschauliche Einheit bildet, sondern eine Vielfalt von Geisteshaltungen und Überzeugungen aufweist; auch Glaube und Unglaube leben nebeneinander. Zum andern ist die Gesellschaft pluralistisch, weil sie, was die Gestaltung des öffentlichen Lebens angeht, von einer Vielzahl realer Kräfte, von einer Vielzahl von Institutionen und Organisationen geprägt wird; nicht wenige von ihnen sind mit dem Pluralismus geistiger Lebensordnungen verzahnt. Der freiheitliche Bestand einer in

dieser doppelten Hinsicht pluralistischen Gesellschaft hängt entscheidend von ihrem Verhältnis zum Staat ab.

Unsere heutige Demokratie läßt sich als die Organisation politischer Gemeinschaft verstehen, die den vielfältigen Überzeugungen ihr volles Lebensrecht und der Wahrnehmung von Gruppeninteressen Raum gibt. Darüber hinaus ermöglicht sie den freien gesellschaftlichen Kräften die Mitverantwortung des Öffentlichen, nicht nur unter dem Gesichtspunkt eines Ermessens, sondern in Anerkennung eines Rechts. „Das Gemeinwohl wird vom . . . demokratischen Gesetzgeber als öffentliche Aufgabe anerkannt und als solche der Exekutive, der Legislative und nichtstaatlichen Beteiligten anvertraut“⁽²⁾.

Dieses Demokratieverständnis wendet sich gegen eine politische Ordnungsvorstellung, in der die Trennung, besonders der zum Gegensatz neigende Dualismus von Gesellschaft und Staat vorherrscht. Nach einer solchen Vorstellung nähme der Staat im Grunde eine Position jenseits der Gesellschaft ein, ausgestattet mit ausschließlicher Souveränität zur Festlegung aller politischen Ziele. Er besäße eine unumschränkte Autorität und träte als Friedensfürst und Gegenpol zu einer Gesellschaft auf, die leicht als angekränkelt erschiene, weil von Spannungen, Interessenauseinandersetzungen und Konflikten durchzogen.

Für das heutige Gemeinwesen dagegen gilt, daß der Staat nicht aus den gesellschaftlichen Bezügen herausgelöst, sondern Rahmen und zugleich Element dieser Gesellschaft ist. Er stellt durchaus eine eigene Herrschaftsorganisation dar, auf die die Gesellschaft ihrer Integration wegen nicht verzichten kann. Dieser notwendigen Einheit wegen läßt sich die Gesellschaft keineswegs gegen den Staat ausspielen. Unter den gegenwärtigen Umständen ist es sicher notwendig, im Interesse der Freiheit die relative Eigenständigkeit der Gesellschaft zu betonen. Das kann nichts daran ändern, daß der Staat in der pluralistischen Gesellschaft ein starker Staat sein muß, damit er nicht zum Spielball einzelhafter, publizistisch sich nur allzu oft mit Erfordernissen des „Ganzen“ identifizierender Interessen wird. Er muß Herr der Lage, das heißt mächtig bleiben, um das zu tun, was dem Gemeinwohl und den Lebensbedürfnissen aller entspricht.

Doch immer bleibt der Staat auf die Gesellschaft bezogen; er kann nicht alle Bedürfnisse, Interessen und politischen Ziele selbst definieren und somit eigenmächtig das Glück aller bestimmen. Er ist gehalten, das, was in der Gesellschaft lebendig, auch an Spannungen und Konflikten vorhanden ist, in den Prozeß der politischen Willensbildung einzubeziehen. Das geschieht zum Beispiel über die Beteiligung der vorparlamentarischen Kräfte an der Willensbildung (Hearings, Berücksichtigung der Sachkunde und des Expertenwissens über die Beratung der Politik). Aus diesen Zusammenhängen ergibt sich auch die politische Bedeutung der freien gesellschaftlichen Kräfte.

In der repräsentativen Demokratie begegnet uns eine Regierungsform, in

der der historisch einst vorherrschende Anspruch des Staates auf die Festlegung des Ranges und des Geltungsbereiches „öffentlicher“ Angelegenheiten relativiert worden ist. Das oft zitierte Subsidiaritätsprinzip ist gerade in diesem historischen Zusammenhang zu würdigen. Mag es häufig als statische „Grenzlinien“-Norm, das heißt als Prinzip zur Verteidigung einer bestimmten gesellschaftlichen Position ins Feld geführt worden sein, so liegt seine unbestreitbare geschichtliche Leistung doch auch in seiner Gegnerschaft zum Etatismus und in der Abwehrfunktion gegen immer wieder aufbrechende Tendenzen der Verstaatlichung der Gesellschaft.

Der demokratische Staat beansprucht für sich kein Monopol für alle Fragen des öffentlichen Lebens; er anerkennt mit dem Lebensrecht der einzelnen und der Gruppen auch deren Mitverantwortung für die Gestaltung der Öffentlichkeit. Das ist fundamentaler Bestandteil unserer politischen Ordnung und gehört zu den Merkmalen ihrer Freiheitlichkeit.

Die freiheitlich-repräsentative Demokratie baut auf den gesellschaftlichen Differenzierungen auf. „Eine funktionierende freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie geht . . . von der Notwendigkeit und Wünschbarkeit der Divergenz in tunlichst vielen Einzelfragen und der Notwendigkeit und Unvermeidlichkeit der Konvergenz in allen Grundfragen aus“³⁾. Die Frage nach dem Verständnis von Freiheit und Demokratie ist also weitgehend identisch mit der Frage nach der Bewältigung des Pluralismus.

Freiheit und Gleichheit sind im Pluralismus nur auf der Basis eines Konsensus in Grundentscheidungen gewährleistet.

Das Zusammenleben in Gesellschaft und Staat bedarf der Einheit in den grundlegenden Normen und Regeln, damit jene die Pluralität ermöglichende Freiheit und Gleichheit gewahrt und in der Dynamik des politischen Lebens das Gemeinwohl nicht verfehlt werden.

Diese Übereinstimmung, der Konsensus über nichtkontroverse und nicht-abstimmbare Grundentscheidungen umfaßt die Verfassungsstruktur des Staates, etwa die Prinzipien der Rechts- und Sozialstaatlichkeit, seine repräsentative demokratische Form. Er besteht ferner in der Summe aller „demokratischen“ Verfahrensweisen als Regeln zum gewaltlosen Austrag von Konflikten und zur Herausbildung des politischen Willens. Vor allem gehören zu ihm die Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten: Menschenwürde, freie Entfaltung der Persönlichkeit, Gleichheit aller vor dem Gesetz, Gewissens-, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit. Der Zustimmung zu solchen Grundrechten kommt im Hinblick auf die Integration einer pluralistischen Gesellschaft das höchste Gewicht zu.

Auf Gefährdungen, die das gleiche Recht der freien gesellschaftlichen Kräfte zu beeinträchtigen in der Lage sind, wird im folgenden noch einzugehen sein. Sie lassen sich ohne Verbiegung der Sachverhalte auch so for-

mulieren, daß man sagt, solche Tendenzen ergeben sich aus dem Bestreben, den Umfang des Konsensus übermäßig auszudehnen. Das ist der Fall, wenn eine solche Ausweitung nicht aus der Übereinkunft der gesellschaftlichen Gruppen, sondern nur über entsprechende Eingriffe des Staates herbeizuführen ist. Er würde dann seine wohlzuverstehende Position der Neutralität aufgeben, indem er über die Wahrheit bestimmter Interessen, Werte, Geisteshaltungen und Interessenbindungen urteilt, indem er Abstufungen in deren „öffentlichen“ Lebensrechten vornimmt, um etwa den entsprechenden Gruppen auf diese Weise eine unterschiedliche öffentliche Wirkmöglichkeit zuzuweisen. Das alles muß ihm jedoch in Wahrheit verwehrt sein, solange durch die Tätigkeit der gesellschaftlichen Kräfte der Rahmen der unerläßlichen Übereinstimmung nicht gesprengt wird. Der Staat ist gebunden an das Gebot der Gleichbehandlung aller, er kann sich nicht das Selbstverständnis einer einzelnen Gruppe oder deren geistige Lebensordnung zu eigen und zur Norm für alle machen.

Das erste und wichtigste ordnungspolitische Problem einer pluralistischen Gesellschaft besteht nicht darin, über Eingriffe des Staates einen möglichst einheitlichen Gesamtwillen, eine größtmögliche Homogenität oder Uniformität der Öffentlichkeit herzustellen, sondern eine Ordnung zu garantieren, in der die verschiedenen Überzeugungen und Lebensformen ihr Recht haben.

„Neutralisierung“ und „Homogenisierung“ der Öffentlichkeit, ebenso eine elitären Ansprüchen entspringende „Politisierung“ führen praktisch zur Verstaatlichung der Gesellschaft.

Mit dem Stichwort der „Homogenität der Öffentlichkeit“ ist eine der Gefahrenquellen der Freiheit näher bezeichnet; sie liegt in der Verengung des Öffentlichkeitsbegriffs, nach dem das Öffentliche nur durch den Staat definiert und allein in seiner Trägerschaft organisiert wird.

In diese Richtung wirken bestimmte Vorstellungen über „Neutralität“ und „Allgemeinheit“. In der Öffentlichkeit, so lautet die These, dürfe nur das Neutrale gelten, das frei sei von weltanschaulichen Differenzierungen, von Einzelinteressen und von Gruppenegoismus. So sei, um diese Forderung am Beispiel des Bildungswesens zu veranschaulichen, ein „ideologisch“ gereinigtes Bildungsprogramm erforderlich, von allen weltanschaulichen und gruppenhaften Bindungen gelöst. Sehr leicht ergibt sich von daher eine Bevorzugung von Bildungsgütern der instrumentellen Vernunft, etwa der beruflichen Leistungsqualifikation, zu Lasten jener, die es mit Wert- und Sinnfragen zu tun haben. Diese kommen, und heute muß man hinzufügen, wenn sie nicht einseitig in „systemkritisches“ Denken und in Strategien abweichenden, permanent verändernden gesellschaftlichen Verhaltens umgemünzt werden, an den Rand des Bildungshorizonts. In typischer

Weise drückt sich darin etwas aus, was auch in vielen anderen Vorstellungen zur Problematik des Pluralismus wiederkehrt: das „Neutrale“ steht in engster Beziehung zum „Allgemeinen“. Das Allgemeine wird aufgefaßt als das, was für alle gelten soll. Indirekt und völlig zu Recht wird damit der Staat angesprochen. Wer hat konkret die Befugnis und die Macht, darüber verbindlich zu befinden, was das Neutrale und Allgemeine, also Norm für alle sein soll, wenn nicht der Staat? Aber der Fehler beginnt dort, wo der Schluß gezogen wird, alles, was aus diesem Rahmen herausfällt, gehöre zur Sphäre des Privaten oder könne allenfalls eine Rand- oder Ergänzungsfunktion spielen.

Daß sich solche Vorstellungen bevorzugt gegen konfessionell geprägte Lebensformen richten, ist eine geschichtlich sich häufig wiederholende Erscheinung. Sie tritt in jüngster Zeit in beispielhafter Deutlichkeit in dem „Kirchenpapier“ der F.D.P. zutage, in dem die totale Beseitigung der öffentlichen Wirkungsmöglichkeiten der Kirchen gefordert wird, da – so lautet die für das zugrundeliegende Öffentlichkeitsverständnis typische Begründung – die Kirchen keine staatlichen Aufgaben wahrnehmen⁴⁾.

Es wäre verhängnisvoll, die unbedingt gebotene weltanschauliche Neutralität des Staates mit der geistig-sittlichen Neutralisierung der Gesellschaft gleichzusetzen und zu folgern „daß alle Verschiedenheiten abgebaut werden müßten und im öffentlichen Leben nur noch gewisse allen gemeinsame Anschauungen geduldet werden dürften. Wer könnte garantieren, daß sich am Ende nicht doch die Unfreiheit einer Einheitsweltanschauung und eines machtpolitischen Totalitarismus ergäbe?“⁵⁾

Ausdrücklich wird eine „universale“ Öffentlichkeit in den Leitbildern des heutigen Links- und Rechtsextremismus vertreten. Mag das Konzept der extremen Linken mehr auf dem Ideal einer direkten, plebiszitären Demokratie beruhen, oder mag es mehr an der Idee der Diktatur des Proletariats orientiert sein – Ziel ist in jedem Fall die Identität zwischen Regierten und Regierenden, die Einheitlichkeit oder Uniformität des Volkswillens, ein Ziel, das in der Wirklichkeit nur erreicht wird über die totale Eingliederung der Öffentlichkeit in die Herrschaftssphäre des Staates. Der Staat wird zum ausschlaggebenden Faktor der „Politisierung“; er ist es, der nur bestimmten Interessen, Werten, Meinungen und Überzeugungen öffentliches Lebensrecht zuerkennt. Auf diesem Wege wird dem Staat eine Organstellung zugunsten einer bestimmten Gruppe, einer Partei oder Klasse zugewiesen, wohingegen alle anderen gleichgeschaltet werden. Eine solche Art der „Integration“ kommt übrigens auch in der Ideologie des Rechtsextremismus zum Ausdruck; auch hier wird alles aus dem Geltungsbereich des Öffentlichen ausgeschlossen, was nicht kollektiven Orientierungswerten wie „Gemeinschaft“, „Volk“ und „Nation“ entspricht.

Es bedarf sicher nicht erst des Hinweises auf die äußeren Ränder des politischen Spektrums, um auf die Brisanz des Zusammenhangs von Öffentlichkeit und Pluralismus aufmerksam zu machen. Das bedenkliche Plä-

doyer für eine Beschneidung der Wirkmöglichkeiten freier gesellschaftlicher Kräfte folgt nicht nur aus totalitären Bestrebungen, sondern entspringt auch vom Motiv her gut gemeinten humanen Ansätzen. Wer wollte leugnen, daß es in vielen Bereichen heute und in Zukunft auf eine höhere Effizienz öffentlicher Leistungen ankommt, daß es großer und energischer Anstrengungen bedarf, Umfang und Art dieser Leistungen auch am Maßstab der „Lebensqualität“ für die kommende Generation zu messen? Ebenso wenig ist zu übersehen, daß selbst das Programm umfassender „Systemüberwindung“ von mancherlei kritischen Anstößen aus den vorgefundenen Verhältnissen in Gesellschaft und Staat heraus genährt ist. Schließlich muß man psychologisch ein weit verbreitetes Unbehagen dem Pluralismus gegenüber in Rechnung stellen, ein Gefühl des Nichtverstehens der unübersehbaren Differenzierungen, der Vielfalt der vorgestellten und tatsächlich gelebten Überzeugungen und Verhaltensweisen, ein Gefühl der Überforderung angesichts der Flut von Informationen und der Vielzahl der „öffentlichen“ Meinungen, Skepsis besonders gegenüber Parteien und Verbänden, in denen leicht die Verkörperung des Gruppenegoismus und das Aus- und Gegeneinander gesehen wird. Je mehr das Erscheinungsbild jeglicher Form von Pluralismus auf diese Weise erlebt wird, desto intensiver wird der Wunsch nach einem einfachen Maßstab, der alles plausibel macht, die eigene Orientierung ermöglicht und diese legitimiert. Kein Wunder, daß auch auf diesem Hintergrund wieder eine euphorische Auffassung von Politik an Boden gewinnen konnte, für die, ausgehend von der elitären Kenntnis der „echten“ Bedürfnisse und der „wahren“ Interessen der Massen, das Glück der Menschen eine alle anderen Lebenswirklichkeiten beherrschende gesellschaftlich zu vermittelnde Größe ist, so daß seine Verwirklichung allein zu einer Frage der Veränderung der Macht- und Herrschaftsverhältnisse wird.

Die kritische Note des politischen Bewußtseins ist Ursache und Ausdruck für die Sensibilität gegenüber gesellschaftlichen Problemen unserer Zeit, freilich nicht ohne Merkwürdigkeiten. Denn für nicht wenige Befürworter verstärkter „Politisierung“ über staatliche Eingriffe scheint es eine über jeden Zweifel erhabene Sache zu sein, daß der Staat von vornherein eine höhere Weisheit, eine dem Bürger und seinen Vereinigungen gegenüber höhere soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Vernunft für sich hat. Gesellschaftliche Regulierungsfunktionen des Staates erscheinen somit diskussionslos als gerechtfertigt.

Die Freiheitlichkeit der gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung kann nicht über eine „Integration“, sondern muß in der „Kooperation“ freier gesellschaftlicher Kräfte mit dem Staat gewahrt werden.

Wie auch immer die Zuträglichkeit des Pluralismus eingeschätzt werden mag – er muß heute zunächst gesehen werden als Ausdruck der Tatsache,

daß Gesellschaft und Staat unter der Bedingung ihrer Freiheitlichkeit nicht auf die Leistungen, die geistigen Investitionen und auf die in den vielfältigsten Gruppierungen sich regenierenden Kräfte der Gesellschaft verzichten können. Von ihnen zehren auch das dem Staat in besonderer Weise anvertraute „Allgemeine“ und „Neutrale“; sie können nicht von dem Leben, was allen noch gemeinsam ist, sie müssen vielmehr das einbeziehen und fördern, was jeweils in den Gruppen und zuerst für diese lebendig ist. Aus dieser Perspektive wird man Pluralismus nicht als zerstörende Parzellierung öffentlicher Angelegenheiten mißverstehen können. Ohne dieses geistige und soziale Substrat wäre der Bereich des freiheitlich verfaßten Öffentlichen nicht lebensfähig.

Für die Gestaltung des Verhältnisses von Gesellschaft und Staat in der Öffentlichkeit ist davon auszugehen, daß die freien gesellschaftlichen Kräfte einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten, selbst dann, wenn ihre Leistungen nur organisierten Gruppenmitgliedern zugute kommen. Denn auf dem Wege dieser Selbsthilfe werden Aufgaben erfüllt, für die sonst ganz oder teilweise der Staat eintreten müßte. Es kommt jedoch hinzu, daß in vielen Tätigkeitsbereichen die Einrichtungen der freien Träger prinzipiell allen zur Nutzung offenstehen.

Das Strukturprinzip für die Verschränkung gesellschaftlicher und staatlicher Tätigkeiten, etwa im Weiterbildungswesen und in der Sozialhilfe, kann nicht das der „Integration“ sein, denn erfahrungsgemäß wird unter dieser Direktive das einheitsstiftende Band vorschnell in der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft, d. h. in der Vorrang-, wenn nicht gar Monopolstellung des Staates oder der Kommunen gesehen.

Die Zuordnung müßte immer in einem „Kooperationssystem“ gesucht werden, in dem alle Träger öffentlicher Leistungen untereinander und in ihrem Verhältnis zum Staat gleichberechtigt, gleichen Ranges sind. Das wirft die grobe Alternative auf, daß entweder durch den Staat angeordnet wird oder daß die Beteiligten selbst übereinkommen, in welchem Maße sie ihre eigene Tätigkeit mit der der anderen verschränken wollen. Mit dem Interesse der verschiedenen Träger an Eigenständigkeit und Eigenverantwortung muß ein anderes verbunden werden, nämlich das am Gelingen der Kooperation. Um möglichst viele Bürger zu erreichen und um der Kooperation die Gewähr der Dauerhaftigkeit zu bieten, erscheint es vertretbar, daß erstens das Zusammenwirken institutionalisiert wird und daß zweitens die Verantwortung des Staates als Letztverantwortlichem für das Gemeinwohl in der Weise einbezogen wird, daß die staatliche Förderung von der Kooperationsbereitschaft abhängig gemacht wird. Ist er auf der einen Seite gehalten, seine Tätigkeiten mit denen der freien gesellschaftlichen Träger abzustimmen, so kann man ihm auf der anderen Seite weder Recht noch Pflicht streitig machen, Prioritäten innerhalb der Gesellschaftspolitik festzulegen, da solche Entscheidungen sich vielfach nicht von selbst aus der Rivalität und im Zusammenwirken zwischen den ver-

schiedenen Trägern und Aktivitäten ergeben.

Auch muß man davon ausgehen, daß – aus welchen Gründen auch immer – manche Bevölkerungskreise nicht von den Angeboten freier Träger erreicht werden. Ob beispielsweise von der Möglichkeit der Vorschulerziehung oder der beruflichen Weiterbildung Gebrauch gemacht wird, kann man nicht dem Zufall überlassen. Der Staat muß eine alle Bedürfnisse und die gesamte Nachfrage abdeckende Lösung suchen und selbst Einrichtungen zur Verfügung stellen, mindestens wenn anders die Lücken nicht geschlossen werden können. Dazu hat er kraft seiner subsidiären Verantwortung nicht nur ein Recht, sondern auch die Pflicht.

Wie die freien Träger auf staatliche Förderung angewiesen sind, so muß auch umgekehrt der Staat an ihrer Funktionsfähigkeit interessiert bleiben, weil ihre Leistungen der Allgemeinheit dienen. Das ist der wesentliche Grund für die Anerkennung und Unterstützung der entsprechenden Einrichtungen durch den Staat. Tatsächlich besteht ja in nicht wenigen Aufgabenfeldern die größere Verantwortung des Staates darin, die freien Kräfte zu fördern, und nicht darin, eigene Einrichtungen zu betreiben. Darin kommt durchaus ein „sozialstaatliches“, ein gesellschaftskonformes Verhalten zum Ausdruck in Anerkennung der Selbstbestimmung der Bedürfnisse und Interessen der Bürger. So heißt es auch in dem vielbeachteten Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1967 zum Bundessozialhilfegesetz und zum Gesetz für Jugendwohlfahrt, aus dem Sozialstaatsprinzip folge nicht, „daß der Gesetzgeber für die Verwirklichung dieses Ziels nur behördliche Maßnahmen vorsehen darf“⁶⁾.

Grundsätzlich kann sich die staatliche Förderung – im materiellen und nichtmateriellen Sinn (man denke an Zertifikate im Weiterbildungswesen) – nicht auf bestimmte Träger oder Institutionen beziehen. Der Staat muß nach dem Prinzip der Gleichbehandlung vorgehen, das heißt gleiche Aufgaben gleich fördern, unabhängig von Einrichtung und Trägerschaft. Dabei ist es legitim und kann es erforderlich sein, daß der Staat einen Vorrang festlegt, daß er gewisse Aufgaben, beispielsweise innerhalb der Erwachsenenbildung die politische Bildung mehr als andere fördert. Auch steht es ihm zu, Mindestqualifikationen, Kriterien oder Standards für Leistungen als Voraussetzung der staatlichen Anerkennung und finanziellen Hilfe vorzugeben. Ein Abweichen von der Gleichbehandlung, eine Bevorzugung bestimmter Träger würde die Leistungsfähigkeit anderer beeinträchtigen und ihre Attraktivität mindern. Sie geraten dann ins Hintertreffen, ohne daß sie die Gründe dieses Zurückbleibens selbst zu vertreten hätten.

Für die verschiedenen Leistungsbereiche und Aufgaben wird es sicher im Konkreten nicht immer das gleiche Kooperationskonzept geben können. Immer aber ist von der Freiheit und Gleichheit der freien Kräfte auszugehen und davon, daß es in dem heutigen Gemeinwesen keinen greifbaren, zentralen und homogenen, alle Aufgabenfelder abdeckenden Träger der Öffentlichkeit gibt. Eine den freiheitlichen Grundlagen von Gesellschaft

und Staat entsprechende Gestaltung der vielfältigen öffentlichen Leistungen kann nur in einem pluralen System gesucht werden. Eine unverzichtbare realistische Garantie für die Freiheitlichkeit unserer gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung ist die praktische, lebensnahe, initiativreiche und leistungsbereite Gestaltung und Mitverantwortung der Öffentlichkeit.

Anmerkungen

¹⁾ A. Hollerbach, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: J. Krautscheid – H. Marré (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 1 Münster 1969, S. 64.

²⁾ P. Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Bad Homburg 1970, S. 101.

³⁾ E. Fraenkel, Strukturanalyse der modernen Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B. 49/1964, S. 13.

⁴⁾ Siehe dazu Heft 1 dieser Schriftenreihe: Soll die Kirche aus dem öffentlichen Leben verbannt werden? Von Anton Rauscher.

⁵⁾ Schreiben der Deutschen Bischofskonferenz über „Die Kirche in der pluralistischen Gesellschaft und im demokratischen Staat der Gegenwart“, Trier 1969, S. 14.

⁶⁾ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 22. Bd., Tübingen 1968, S. 204.

Zur Person des Verfassers

Diplom-Volkswirt; wissenschaftlicher Referent in der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach.