Zeitschrift: Freiburger Zeitschrift für Philosophie und Theologie = Revue philosophique et théologique de Fribourg = Rivista filosofica e teologica di Friburgo = Review of philosophy and theology of Fribourg

Band: 26 (1979)

Heft: 1

Artikel: Die Menschenrechte als Legitimation demokratischer Politik

Autor: Höffe, Otfried

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-761301

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Otfried Höffe

Die Menschenrechte als Legitimation demokratischer Politik*

Die Diagnose des gegenwärtigen Zeitalters ist häufig auf Krise gestimmt. Im Wirtschafts- und im Beschäftigungswesen, im Bildungsbereich, in der Umwelt, sogar in der Grundstruktur menschlicher Selbstverständigung und Weltorientierung glaubt man tiefgreifende Krisen wahrzunehmen. Auch vor dem politischen Raum macht die vielfältige Krisenstimmung nicht halt. Die Stichworte heißen hier «Orientierungskrise» und «Legitimationskrise». Zu den wenigen Begriffen, die in dieser Situation noch politische Orientierung und Legitimation leisten, gehören «Menschenrechte» und «Demokratie».

Beide Begriffe: Menschenrechte und Demokratie, werden heute so unterschiedlich gebraucht, daß ihre begriffliche Kontur keineswegs mehr als gesichert gelten kann. Zudem fließen sie häufig ineinander: Demokratie wird mit Freiheit, Freiheit wiederum mit den Menschenrechten gleichgesetzt. Die Begriffe wieder zu trennen und je für sich zu bestimmen, ist deshalb die Aufgabe eines ersten Teils meiner Überlegungen.

«Die Menschenrechte als Legitimation demokratischer Politik» – dieser Titel enthält die These einer doppelten Beziehung: *Einerseits*, so behaupte ich, läßt sich die Demokratie als Staatsform gerade auch vom Standpunkt der Menschenrechte her legitimieren. Die Staatsform Demokratie, so der zweite Teil, hat selbst den Rang eines Menschenrechts. *Andererseits* gibt es noch andere Menschenrechte, und diese weiteren

* Erweiterter Text der Antrittsvorlesung: Freiburg i. Ue., 11. 12. 1978, am Tag nach der Feier des 30-jährigen Jubiläums der Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen.

Menschenrechte, so der dritte Teil, legen einer sich tendenziell absolut setzenden Demokratie grundsätzliche Schranken auf. Politische Entscheidungen sind nicht schon dadurch insgesamt sittlich legitim oder gerecht, daß sie vom Volk oder seinen gewählten Vertretern aufgrund eines auch noch so qualifizierten Mehrheitsentscheids gefällt worden sind. Politische Entscheidungen erhalten erst dann volle sittliche Legitimität, sie erhalten erst dann den Rang politischer Gerechtigkeit, wenn sie – über das Demokratieprinzip hinaus – die Menschenrechte insgesamt als fundamentale Leitprinzipien anerkennen.

I. MENSCHENRECHTE UND DEMOKRATIE: EINIGE BEGRIFFSERLÄUTERUNGEN

1. Staatsform Demokratie

Demokratie: das ist heute eine international gültige Währung politischer Legitimation, die ihrerseits kaum noch als legitimationsbedürftig erscheint. Dieser weltweite politische Grundkonsens lebt aber mindestens zum Teil von einer extensiven, ja exzessiven Bedeutungserweiterung und von dem gleichzeitigen Verlust präziser Begriffssubstanz. «Demokratie» steht nicht nur gegen jede Form von obrigkeitlichem Denken und von Autoritätsgläubigkeit. Unter Verlust (fast) jeder inhaltlichen Gemeinsamkeit ist der Ausdruck oft genug zu einer konventionellen Phrase degradiert, einer Phrase, die (fast) nur noch ein emotionales Hochgefühl ausspricht, einer Phrase, die einfach für alles steht, was politisch ideal, schön und sympathisch ist [1].

Im Gegensatz zu einer solchen ausufernden Verwendung des Wortes verstehe ich den Ausdruck Demokratie hier – mindestens zunächst – nicht im weiteren Sinn einer ökonomisch-gesellschaftlichen Lebensform, sondern im engeren und ursprünglichen [2] Sinn als δημο-κρατία, als Volksherr-

[1] Darauf hat schon C. SCHMITT (Verfassungslehre, Berlin [5]1970, S. 225) für die zwanziger Jahre mit Verweis auf Parteiführer und politische Schriftsteller aufmerksam gemacht. Leider gilt dies auch zu einem Teil für die zeitgenössische Diskussion, so zum Beispiel für den ansonsten sehr informativen Artikel Demokratie von E. DENNINGER (in: A. GÖRLITZ, Hrsg.: Handlexikon zur Rechtswissenschaft, München 1972, S. 65–71), wenn nach der richtigen Worterklärung drei Aspekte genannt werden, von denen die ersten zwei keinen ersichtlichen Zusammenhang mit der Worterklärung selbst haben.

[2] Vgl. schon HERODOT, Historien, Buch VI, Kap. 43.

schaft. Demokratie meint Volkssouveränität: Macht und Autorität von Verfassungsgebung, Gesetzgebung und Regierung beruhen letztlich nicht auf irgendwelchen höheren Qualitäten, die dem Volk unzugänglich sind, auf Eigenschaften, die wie Abstammung (vgl. Monarchie und Aristokratie), Besitz und Reichtum (Plutokratie), wissenschaftlich-technische Kompetenz (Technokratie), militärischer Rang (Militärstaat) oder andere Qualitäten einen einzelnen (Führerstaat) oder eine Oberschicht als politisch höherwertig auszeichnen und entsprechend den Rest des Volkes als politisch minderwertige Unterschicht disqualifizieren. Verfassung, Gesetzgebung und Regierung beruhen vielmehr letztlich ausschließlich auf dem Willen, dem Auftrag und dem Vertrauen der Betroffenen, der Regierten. Im Gegensatz zu autoritären Staatsformen gehen Willensbildung und Entscheidungsfindung von unten nach oben. Die formalen Mittel dazu heißen in der Regel: Wahlen und Mehrheitsprinzip, mit deren Hilfe die Inhaber der öffentlichen Ämter vom Volk bestellt werden. In diesem Sinn regiert sich das Volk selbst.

Während die Grundbestimmung «Selbstregierung des Volkes» für die Demokratie essentiell ist, kann deren Operationalisierung in präzise Entscheidungsverfahren in hohem Maß variieren. Ob periodische Versammlungen und Wahlen oder unperiodische Initiativen, Referenden und Plebiszite, ob direkte oder repräsentative Demokratie, ob Verbände, Parteien und Fraktionen als Vermittlungsagenturen oder ob lieber mehr Partizipation und Dezentralisierung: für diese und andere Alternativen ist das Prinzip der Demokratie als Staatsform allein keine zureichende Entscheidungsinstanz. Dazu bedarf es vielmehr geopolitischer, wirtschaftlich-gesellschaftlicher, geschichtlicher und anderer Zusatzkriterien, die hier nicht mehr zur Diskussion stehen [3].

Die Staatsform Demokratie wird häufig durch zwei Prinzipien bestimmt, durch Gleichheit und Freiheit. Die Bestimmung ist richtig, sofern auch den beiden Begriffen nicht jede beliebige, vielmehr eine präzise

[3] Zur entsprechenden kontroversen Diskussion vgl. u. a. K. v. Beyme: Die verfassunggebende Gewalt des Volkes. Demokratische Doktrin und politische Wirklichkeit, Tübingen 1968; R. A. Dahl: A Preface to Democratic Theory, Chicago 1956 (dt. Vorstufen zur Demokratietheorie, Tübingen 1976); Demokratie und Rechtsstaat. FS Z. Giacometti, Zürich 1953; E. Denninger, (s. o.); A. Etzioni: The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes. New York – London 1968 (dt. Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse, Opladen 1975); I. Fetscher: Die Demokratie. Grundfragen und Erscheinungsformen, Stuttgart 1970; D. Grosser: Demokratietheorie in der Sackgasse?, in: N. Achterberg, Hrsg.: Öffentliches Recht und Politik. FS H. v. Leupen, Berlin 1973, S. 107–119; J. Habermas: Legitimationsprobleme im Spätkapitalis-

Bedeutung zukommt. Die in der Demokratie implizierte Gleichheit ist nicht die Gleichheit all dessen, was «Menschenantlitz trägt», sondern nur die Gleichheit dessen, was zum betreffenden Volk gehört. Dagegen sind alle Mitglieder des entsprechenden Volkes gleich. Dies allerdings wiederum nicht in jedem Sinn. Es wird – wenigstens unmittelbar [4] – weder die Gleichheit von Geschlecht oder Religion, noch die von Begabungen und Fähigkeiten, auch nicht die von sozialer Stellung und wirtschaftlicher Potenz behauptet. Mit Gleichheit ist vielmehr der präzise Aspekt staatsbürgerlicher Gleichheit gemeint, nämlich daß es unter den Gesichtspunkten von Verfassungsgebung, Gesetzgebung und Regierung keine qualitativ bessere Oberschicht gibt, sondern daß alle gleichermaßen und in gleicher Weise Stimmrecht und Zugang zu den öffentlichen Ämtern haben (aktives und passives Wahlrecht).

Ähnlich hat das andere Prinzip, das der Freiheit, die präzise Bedeutung, daß ein Volk sich selbst die Verfassung, die Gesetze und die Regierung gibt und daß es insofern politisch autonom ist. Demokratie steht im Gegensatz zu äußerer und innerer Fremdherrschaft. Das Volk darf weder als Kolonie oder als Satellitenstaat einer äußeren Macht noch – wie in der Monarchie, der Aristokratie, der Plutokratie oder der Technokratie – einem politisch privilegierten Teil des Volkes, eben dem König, dem Adel, den Reichen oder der wissenschaftlich-technischen Intelligenz unterworfen sein. Zur Demokratie gehören – unter dem Außenaspekt gesehen – die politische Selbständigkeit (Souveränität) eines Gemeinwesens, vor allem aber – unter dem Innenaspekt betrachtet – die politische Freiheit aller Bürger sowie die Gleichheit in bezug auf sie; Demokratie meint insbesondere gleiche politische Freiheit aller Mitglieder des entsprechenden Volkes.

mus, Frankfurt/M. 1973; W. Hennis: Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs, Köln/Opladen 1970; P. G. Kielmannsegg: Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart 1977; M. Kriele: Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, Reinbeck 1975, 3. Teil; G. Leibholz: Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958; U. Matz, Hrsg.: Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973; W. D. Narr-F. Naschold: Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971. – Von den älteren Werken bahnbrechend: A. de Tocqueville: De la démocratie en Amérique, 2 Halbbände., Paris 1951, ^{3}1966 (orig. Bd. I: Paris 1835, Bd. II: Paris 1840; dt. über die Demokratie in Amerika, München 1976); auch noch nützlich: Lord Bryce: Les Démocraties modernes, 2 Bde., Paris 1924; W. Hasbach: Die moderne Demokratie, Jena ^{2}1921; H. Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1920; R. Laun: La Démocratie. Essai sociologique, juridique et de politique morale, Paris 1933; J. A. Schumpeter: Capitalism, Socialism and Democracy, New York 1942, ^{3}1950.

[4] Zur mittelbaren Gleichheitsforderung siehe unten, Abschnitt II 1.

2. *Menschenrechte*

Menschenrechte heißen jene Rechte, die dem Menschen als Menschen zukommen, und zwar gegenüber der politischen Gemeinschaft, in der der Mensch lebt, gegenüber ihrer Rechts- und Staatsordnung. Die Menschenrechte verdanken sich nicht erst zusätzlichen Qualifikationen wie der Rasse, der Religion oder dem wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklungsstand der politischen Gemeinschaft. Deshalb heißen die Menschenrechte auch natürliche, angeborene, unveräußerlich und unverletzliche Rechte, Rechte die – zeitlich gesehen – immer und – räumlich betrachtet – überall gültig sind [5].

Daß die Menschenrechte dem Menschen als solchem zukommen, heißt auch, daß sie der Verfügung des staatlichen Souveräns grundsätzlich entzogen sind, wobei es gleichgültig ist, ob der Souverän ein Monarch, eine privilegierte Gruppe oder das ganze Volk ist. Die Menschenrechte sind vorpositive, genauer: überpositive Rechtsgrundsätze. Durch die Aufstellung solcher überpositiver Rechtsgrundsätze wird die seit Machiavelli und Hobbes immer wieder verfochtene sittliche Neutralisierung der Politik vehement zurückgewiesen. Der überpositive Status der Menschenrechte bedeutet keineswegs, daß positive Rechtsordnungen ihnen gegenüber gleichgültig seien. Es heißt nur, daß die Menschenrechte von einer positiven Rechtsordnung nicht geschaffen oder originär verliehen werden können. Wohl können und sollen sie als das anerkannt und geschützt werden, was sie sind, nämlich als vorstaatlich gültiges, allerdings nicht deshalb schon geltendes Recht. Die Menschenrechte werden von einer positiven Rechtsordnung nicht eigentlich gewährt oder verweigert, wohl aber gewährleistet oder mißachtet. Wegen dieses Aspekts positivrechtlicher Gewährleistung sind die Menschenrechte auch nicht bloß ein philosophisch-literarisches Thema, sondern ebenso die Aufgabe und der Streitpunkt aktueller Politik.

[5] Aus der Fülle der Literatur einige wenige Beispiele: J. BAUR: Zum Thema Menschenrechte. Theologische Versuche und Entwürfe, Stuttgart 1977; F. ERMACORA: Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. I, Wien 1974; W. HEIDELMEYER, Hrsg.: Die Menschenrechte. Erklärungen, Verfassungsartikel, Internationale Abkommen, Paderborn ²1977; W. HUBER – H. E. TÖDT: Menschenrechte. Perspektiven einer menschlichen Welt, Stuttgart-Berlin 1977; J. MARITAIN: Les droits de l'homme et la loi naturelle, Paris 1945 (dt. Die Menschenrechte und das natürliche Gesetz, Bonn 1951); J. SCHWARTLÄNDER, Hrsg.: Menschenrechte. Aspekte ihrer Begründung und Verwirklichung, Tübingen 1978; G. WEYERS: Zur Mehrdeutigkeit der Wirklichkeit von Menschenrechten, in: Zeitschrift für philosophische Forschung 28 (1974) 350–367.

Ohne die staatliche Gewährleistung sind Menschenrechte bloß universal gültige sittliche Forderungen. Sie sind nur (natur- oder vernunftrechtlich) legitimierte Ansprüche des Menschen, die – in Ermangelung staatlicher Gewährleistung – den politisch ohnmächtigen Status von Ideen und Hoffnungen, von Appellen und Postulaten, von Proklamationen und Deklamationen haben, einen Status also, dem die geschichtlich-politische Realität noch fehlt. Werden die Menschenrechte dagegen von einer positiven Rechtsordnung, von einem Staat, gewährleistet und geschützt, werden sie zum festen Bestandteil des politischen Gemeinwesens, werden sie nicht bloß in Form von «Toleranzen» anerkannt, sondern institutionell garantiert: dann erhalten sie den positiv-rechtlichen Status von *Grundrechten* oder von fundamentalen rechtsverbindlichen Organisationsprinzipien bzw. Staatszielbestimmungen [6].

In der Gewährleistung der Menschenrechte, in ihrer Institutionalisierung als Grundrechte und als normative Leitprinzipien besteht die sittliche Aufgabe jeder staatlichen Rechts- und Verfassungsordnung. Dort, wo die Gewährleistung gegeben ist, kann der Staat seinem Kern nach als sittlich legitim: als gerecht; dort, wo die Mißachtung vorherrscht, muß er als sittlich illegitim: als ungerecht betrachtet werden. Auch wenn die Gesetze und Institutionen einer politischen Gemeinschaft noch so gut innere und äußere Sicherheit, Koordination, Effizienz und Stabilität, selbst wenn sie darüber hinaus wirtschaftliches Wohlergehen verbürgen, zugleich aber im Widerspruch mit den Menschenrechten stehen, ist die Rechts- und Verfassungsordnung zu ändern – sofern sie überhaupt eine sittliche Existenzberechtigung haben soll.

Schon aus diesen Begriffserläuterungen folgt: Auch ein Staat, der in seiner Grundordnung dem Demokratieprinzip verpflichtet ist, auch ein demokratischer Staat ist nicht als solcher schon durch und durch sittlich legitim. Einem Staat gebührt erst dann der volle Rang politischer Gerechtigkeit, wenn er die Menschenrechte insgesamt gewährleistet und schützt, wenn er sie zur Grundlage und zum Maßstab seiner Politik macht.

[6] Zur verfassungsgeschichlichen und verfassungsrechtlichen Seite vgl. K. A. Bettermann u. a., Hrsg.: Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, 4 Bde., Berlin 1954–1967; E. Friesenhahn: Die Pressefreiheit im Grundrechtssystem des Grundgesetzes. Ein Diskussionsbeitrag, in: Recht und Rechtsleben in der sozialen Demokratie. Festgabe f. O. Kunze, Berlin 1969, S. 21–37; E. Grobitz: Freiheit und Verfassungsrecht. Kritische Untersuchungen zur Dogmatik und Theorie der Freiheitsrechte, Tübingen 1976; G. Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg i. Br. 1892; P. Saladin: Grundrechte im Wandel, Bern ²1975; C. Schmitt (s. o., Anm. 1), § 14; R. Schnur, Hrsg.: Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte, Darmstadt 1964.

Soweit zum Begriff, nun zum philosophischen Prinzip und Kriterium der Menschenrechte. Die Philosophie gibt sich nicht mit einem beliebigen, etwa einem historischen oder einem rechtsvergleichenden Kriterium: mit der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung oder dem derzeitigen Stand nationaler und internationaler Menschenrechtskodifikationen zufrieden. Schon weil die gegenwärtige Menschenrechtsdiskussion unter dem Mangel eines allgemein verbindlichen Kriteriums leidet, fragt die Philosophie nach dem schlechthin höchsten Kriterium, nach einem Begriff und Maßstab, die unabhängig von den wechselnden empirischen Bedingungen, die grundsätzlich gültig sind. Ein solches grundsätzlich gültiges Kriterium heißt auch Naturrechtsprinzip oder Vernunftrechtsprinzip. Wie findet man ein solches Kriterium? Es ergibt sich aus der in Frage stehenden Sache selbst, verbunden mit der im Begriff der Vernunft zum Ausdruck kommenden Intention, die zur Diskussion stehende Sache allgemeingültig zu lösen.

Die Sache, das Problem der Menschenrechte entsteht aus dem Zusammenspiel von zwei Momenten, die mit der Natur des Menschen verbunden sind. Das Problem entsteht *erstens*, weil es sich bei den Menschen um Wesen handelt, die denselben Lebensraum mit ihresgleichen teilen und es deshalb nicht verhindern können, mindestens gelegentlich in wechselseitigen Einfluß zu geraten. Das Problem entsteht *zweitens*, weil es endliche Vernunftwesen sind, Wesen, die zwischen Tier und Gott stehen, d. h. die sich einerseits selbst Zwecke setzen können und andererseits bei der Verfolgung dieser Zwecke sich weder – aufgrund reiner Vernunft – in notwendiger Harmonie und wechselseitiger Anerkennung mit ihresgleichen befinden, noch sich – aufgrund reiner Natur – nach festen Gesetzmäßigkeiten, etwa nach Maßgabe angeborener artspezifischer Verhaltensmuster (Instinkte) bewegen. Die gegenseitigen Beeinflussungen können vielmehr zu Konflikten führen, die weder vernunftgesetzlich noch naturgesetzlich «durchdeterminiert» sind. Die Konflikte können daher so, aber auch anders verlaufen, sie können zum Beispiel – gemäß dem Hobbesschen dictum: homo homini lupus – zu gegenseitiger Verfolgung und Unterdrückung oder aber zu wechselseitiger Anerkennung als Personen gleicher Würde führen. Dann aber stellt sich die Frage, wie die Konflikte sinnvollerweise, wie sie vernünftigerweise verlaufen sollen, wobei die Intention der Vernunft sich nur mit einer grundsätzlich gültigen Lösung zufrieden gibt.

Grundsätzlich gültig ist aber eine Lösung, die letztlich nicht von den wechselnden empirischen Bedingungen, etwa von den jeweiligen

Macht- und Drohpotentialen der Konfliktpartner abhängt, gleich ob diese Drohpotentiale physischer, psychischer oder wirtschaftlicher, gleich ob sie sozialer, militärischer, intellektueller oder anderer Natur sind. Vernünftig ist eine Lösung, die von den Macht- und Drohpotentialen der Beteiligten völlig absieht und unabhängig davon die Handlungsfreiheit eines Menschen auf die Bedingung der Vereinbarkeit mit der Handlungsfreiheit jedes Mitmenschen nach streng allgemeinen Grundsätzen einschränkt und zugleich sichert. Mit diesem Prinzip gleicher Freiheit ist – in aller Kürze – das Naturrechts- oder das Vernunftprinzip von Recht bzw. von politischer Gerechtigkeit benannt. Ein entsprechend eingerichteter Staat heißt Rechts- und Verfassungsstaat oder Republik (im Vernunftsinn beider Begriffe) oder auch gerechter Staat [7].

Dasselbe, was dieses Naturrechts- oder Vernunftrechtsprinzip aus der Perspektive der politisch-sozialen Grundordnung heraus formuliert, das formuliert das Prinzip der Menschenrechte aus der Perspektive jedes Mitgliedes dieser Ordnung. Danach kommt jedem einzelnen Menschen eine eigene unantastbare Würde zu. Jeder Mensch ist Person, die ein Recht auf jenes Höchstmaß an Handlungsfreiheit hat, das zugleich mit der Handlungsfreiheit jedes anderen nach einem streng allgemeinen Gesetz vereinbar ist. Der Mensch hat also weder ein Recht auf Freiheit einerseits und auf Gleichheit andererseits, wobei sich dann die Frage nach deren Vereinbarkeit stellt. Der Mensch hat vielmehr ein Recht auf gleiche Freiheit, und dieses Recht auf gleiche Freiheit kommt ihm vor jeder positivrechtlichen Ordnung zu: es ist das kritische Prinzip zur Beurteilung jeder positivrechtlichen Ordnung auf ihre sittliche Legitimität hin. Das Recht auf gleiche Freiheit ist *das* Menschenrecht bzw. das Prinzip aller Menschenrechte. Man kann es auch so formulieren: Der Mensch als Mensch hat ein Recht auf eine Rechtsordnung gemäß dem Vernunftbegriff von Recht. M. a. W.: Das einzige, zugleich auch allumfassende Recht, das der Mensch von Geburt an hat, ist das Recht auf eine gerechte Rechtsordnung, ist das Recht auf einen Rechts- und Verfassungsstaat bzw. auf eine Republik.

Allerdings: Gemäß den verschiedenen Grundaspekten der Handlungsfreiheit im politisch-sozialen Kontext ist das eine Menschenrechtsprinzip in eine Vielzahl von spezifischen Menschenrechten auszudifferen-

[7] Vgl. Vf., Politische Gerechtigkeit – Grundzüge einer naturrechtlichen Theorie, in: Studia Philosophica 38 (1978), sowie zur vertragstheoretischen Begründung politischer Gerechtigkeit den Hobbes-Kant-Rawls-Beitrag in Vf.: Ethik und Politik. Grundmodelle und -probleme praktischer Philosophie, Frankfurt/M. 1979.

zieren oder aufzufächern. Zum Beispiel besteht die elementare Voraussetzung des Gebrauchs der Handlungsfreiheit in Leib und Leben. Das Recht sorgt primär nicht dafür, daß man am Leben bleibt und man nicht – wegen Krankheit, Unfall oder Alter – stirbt oder daß man gebrechlich wird, wohl dafür, daß Leib und Leben vor Eingriffen der Mitmenschen und des Staates geschützt werden. Das entsprechende Menschen- oder Grundrecht der Unverletzlichkeit von Leib und Leben fordert vom Staat (a) in bezug auf die Mitmenschen das Verbot von Mord und Totschlag, von Vergewaltigung, körperlicher Verstümmelung und Mißhandlung, auch von seelischer Grausamkeit und (b) in bezug auf den Staat selbst Schutz vor willkürlicher Verhaftung und Bestrafung, so das verfassungsgeschichtlich vielleicht älteste Menschenrecht: Habeas corpus. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit von Leib und Leben fordert ferner das Verbot von grausamen Strafen und Folter.

Eine weitere Grundvoraussetzung zur Realisierung von Freiheit ist die Möglichkeit, Sachen zu gebrauchen, das heißt Eigentum zu haben. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, *wie* man konkret Eigentum erwerben und *was* man als Eigentum erwerben darf. Das Menschenrecht gebietet daher dem Staat, den Erwerb von Eigentum überhaupt zuzulassen und das Erworbene unter öffentlichen Schutz zu stellen, das heißt einerseits Diebstahl und Raub, andererseits willkürliche Enteignung zu verbieten.

Allgemein gesprochen legitimiert das Menschenrecht die persönlichen Freiheitsrechte, die für jeden Menschen einen strikt persönlichen Raum gegenüber jeglicher staatlichen und mitmenschlichen Beeinträchtigung sichern (von G. Jellinek *status negativus* genannt).

Wenn es einer politisch-sozialen Ordnung mit den aus dem Menschenrecht begründeten Freiheitsrechten wirklich ernst ist, dann muß sich die Ordnung auch um jene generell gültigen Realbedingungen kümmern, mit deren Hilfe man seine Freiheitsrechte überhaupt oder aber wesentlich leichter realisiert, bzw. um jene Bedingungen, die die Realisierung unmöglich machen, verhindern oder erschweren. Die politisch-soziale Ordnung muß sich um die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen der Freiheitsrechte sorgen, um jenes Maß an Einkommen, an Erziehung und Bildung, an freier Zeit und an Vermögen, die es dem Menschen erlauben, sich um Leib und Leben und darüber hinaus um ein menschenwürdiges Leben zu kümmern. Sofern aber Armut und Unwissenheit, sofern eine erschöpfende und abstumpfende Arbeitsweise und Arbeitsdauer und anderes deutliche Hindernisse für die tatsächliche Reali-

sierung der Freiheitsrechte sind, fordert uns das Menschenrecht auf, für deren Beseitigung oder wenigstens Milderung Sorge zu tragen. Eine positive Rechtsordnung, die gerecht sein will, muß Verantwortung für die Rahmenbedingungen übernehmen, unter denen Einkommen, Vermögen, Bildung und soziale Stellung erworben, verwendet und weitergegeben werden; sie trägt Verantwortung für die Rahmenbedingungen der Berufswelt, für Situationen von Alter, Krankheit und Unfall.

Im Gegensatz zu manchen Kritikern der Idee der Sozialstaatlichkeit, neuerdings etwa R. Nozick [8], stehen die Freiheitsrechte keineswegs im Widerspruch zu dieser Idee der Sozialstaatlichkeit, fordern sie vielmehr heraus. Allerdings dürfen die sogenannten sozialen Menschenrechte bzw. die sozialstaatlichen Leitprinzipien der Politik im Gegensatz zu sozialistisch-kollektivistischen Interpretationen nicht auf Kosten der persönlichen Freiheitsrechte verfolgt werden. Denn sie sind als Bedingungen ihrer Realisierung, nicht aber als deren Konkurrenz menschenrechtlich legitim. Sie beinhalten daher auch weniger Ansprüche auf staatliche Versorgungsleistungen als solche, denn Ansprüche auf die Ermöglichung und den Schutz von Freiheit; sie begründen weniger einen Wohlfahrtsstaat als den freiheitsfunktionalen Sozialstaat.

II. MENSCHENRECHTLICHE LEGITIMATION VON DEMOKRATIE

Zur Rechtfertigung der Demokratie als Staatsform sind mannigfache Legitimationsstrategien nicht bloß denkbar, sondern im Laufe der politischen Geschichte auch vorgetragen worden, zum Beispiel verfas-

[8] In den Spuren von M. FRIEDMAN (Capitalism and Freedom, Chicago-London [11]1971): Anarchy, State and Utopia, Oxford 1975 (dt. Anarchie, Staat, Utopia, München, o. J.); vgl. auch E. FORSTHOFF: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, S. 151 f. – Zum Verhältnis von Rechts- und Sozialstaatlichkeit: E. FORSTHOFF, Hrsg.: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968. – Zum Problemfeld der sozialen Grundrechte und des Sozialstaats: P. BADURA: Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, in: Der Staat 14 (1975) 17–48; E.-W. BÖCKENFÖRDE: Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M. 1976, Abschn. 6 u. 7; H. JAHRREIS: Freiheit und Sozialstaat. Vom Bürgersinn, Krefeld 1957; W. KÄGI: Rechtsstaat – Sozialstaat – sozialer Rechtsstaat!, in: Die Schweiz – La Suisse 16 (1945); J. P. MÜLLER: Soziale Grundrechte in der Verfassung? in: Schweizer. Juristenverein, Referate und Mitteilungen 107, 1973; D. SUHR: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, in: Der Staat 9 (1970) 67–93.

sungsgeschichtliche, sozialpragmatische oder sozial- und wirtschaftsgeschichtliche Legitimationsstrategien. Vom Standpunkt der Menschenrechte sind selbst noch zwei Gruppen von Argumentationen denkbar: zum einen ein direkter und absoluter Argumentationstyp, nach dem die Demokratie selbst ein Menschenrecht ist; zum anderen ein indirekter und funktionaler Argumentationstyp, nach dem die Demokratie der Gewährleistung der von ihr verschiedenen Menschenrechte dient.

1. Die Demokratie als Menschenrecht

Insofern ein Gemeinwesen eine Verfassung, Gesetze und eine Regierung braucht, gebietet das Prinzip der Menschenrechte die gleiche Freiheit in bezug auf Verfassungsgebung, Gesetzgebung und Regierung. Eine politisch höherwertige Oberschicht, die allein befugt ist, Verfassungen und Gesetze zu geben sowie sie auszuführen, ist ebenso illegitim wie eine politisch minderwertige Unterschicht, die grundsätzlich von allen oder von bestimmten Bereichen der verfassunggebenden, der gesetzgebenden und / oder der ausführenden Gewalt ausgeschlossen ist. Im Gegensatz zu politischen Privilegien und Diskriminierungen gebühren jedem Mitglied des betreffenden Gemeinwesens die gleichen politischen Rechte. Entweder sind alle Bürger unmittelbar Mitglied der verfassunggebenden, der gesetzgebenden und der exekutiven Körperschaften, oder aber sie haben alle das gleiche Recht, Vertreter für diese Körperschaften zu wählen und sich als Vertreter wählen zu lassen. Jeder Bürger hat das gleiche Recht, nicht bloß Betroffener der Politik zu sein, sondern auch als Subjekt an den öffentlichen Entscheidungsprozessen teilzuhaben.

Diese gleiche staatsbürgerliche Freiheit (status activus) hatte sich aber als Grundzug der Demokratie ergeben. Folglich ist – aus der Perspektive der Staatsform betrachtet – die Demokratie bzw. sind – aus der Perspektive subjektiver Rechte formuliert – die staatsbürgerlichen Mitwirkungsrechte sowie die Gleichheit in bezug auf sie vom Prinzip der Menschenrechte her geboten. Die Menschenrechte haben nicht nur die Funktion, demokratische Politik durch Selbstbegrenzung zu legitimieren. Sie stellen auch die Legitimation der Demokratie als Staatsform dar. Die Demokratie als Staatsform ist ein Menschenrecht [9], allerdings *ein* Men-

[9] Insofern sind Freiheit und Demokratie nicht – wie G. Leibholz (s. o., Anm. 3) annimmt – an verschiedenen politischen Grundrechten orientiert; sie sind vielmehr von dem einen Prinzip der Menschenrechte her begründet.

schenrecht und keineswegs das einzige. Neben dem status activus stehen auch der status negativus und der status positivus.

Noch einmal: Jenseits aller möglichen Funktionen für andere Zwekke hat die Demokratie als Staatsform den Rang eines Selbstzweckes. Sie ist auch dann unter der Perspektive der praktischen Vernunft bzw. dem Gesichtspunkt der politischen Gerechtigkeit nicht bloß erlaubt, sondern sogar geboten, wenn ihre Bedeutung für die Freiheitsrechte und die Sozialrechte sich als nicht so erheblich erweisen sollte, wie es häufig angenommen wird.

Überdies ist das Menschenrecht Demokratie gegenüber den anderen Menschenrechten nicht indifferent. Mindestens von einigen Freiheitsrechten läßt sich sagen, daß ohne sie eine reale Demokratie nicht möglich ist: Wenn man es mit dem Menschenrecht Demokratie ernst meint, dann muß zunächst jeder einzelne unbehindert von äußerem Zwang seine Stimme im Wahllokal abgeben dürfen. Darüber hinaus muß jeder einzelne in der Lage sein, unbehindert seine Meinung zu bilden und sie – ohne Gefahr von rechtlichen Sanktionen oder sozialen und wirtschaftlichen Nachteilen – in Wort und Schrift zu äußern, und zwar gerade auch als Kritik der jeweiligen Regierung und ihrer Politik. Die Meinungsbildung und die Meinungsäußerung kann im persönlichen Gespräch, sie kann aber auch in Versammlungen und in politischen Vereinigungen (Parteien), sie kann in und durch Publikationen stattfinden. Dann aber haben die entsprechenden persönlichen Freiheitsrechte, vor allem die Meinungs-, die Versammlungs- und die Pressefreiheit, einerseits Selbstzweckcharakter, denn sie sind Elemente der persönlichen Freiheit; und sie dienen andererseits der Realisierung von Demokratie, der Ermöglichung und dem Schutz der freien Teilnahme jedes Bürgers an den öffentlichen Angelegenheiten. Aufgrund dieser demokratiefunktionalen Legitimation der Freiheitsrechte ist auch ihr Gehalt in Richtung auf institutionell-soziale Menschenrechte auszuweiten.

Aber nicht nur die persönlichen Freiheitsrechte haben die Bedeutung von Vorbedingungen für reale Demokratie. Zu den Vorbedingungen gehören unter anderem auch folgende Faktoren: zunächst ganz elementar die Zeit für die Stimmabgabe, dann aber auch die Zeit für die Meinungsbildung und -äußerung, ferner ein gewisses Bildungsniveau, um sich seine politische Meinung zu bilden und um sie äußern zu können. Aus solchen Überlegungen folgt: Die sozialen Grundrechte haben nicht bloß freiheitsfunktionale, sondern auch demokratiefunktionale Bedeutung; sie haben nicht bloß die Aufgabe, Freiheit, sondern auch die, politische Mitwirkung zu ermöglichen und zu sichern.

Zu den Vorbedingungen realer Demokratie gehört ferner, daß es nicht aussichtslos sein darf, sich am politischen Prozeß mit dem Ziel zu beteiligen, seine eigenen Interessen und Vorstellungen ins Spiel zu bringen. Wahlen dürfen deshalb nicht zum Alibi und Feigenblatt eines selbständig gewordenen, vom Volk abgekoppelten politischen Systems werden. Noch weniger darf die Verwaltung eine Eigenmacht und ein Eigenleben entwickeln, womit sie ihre Dienstfunktion verlieren würde, parlamentarische Beschlüsse auszuführen.

Eine derartige, hier nur exemplarisch skizzierte demokratiefunktionale Interpretation der Menschenrechte darf allerdings nicht vergessen, daß die Menschenrechte nicht nur demokratiefunktionale Bedeutung haben. Ihre Aufgabe reicht über die Demokratie und ihre Ermöglichung hinaus. Die persönlichen und die sozialen Menschenrechte erschöpfen sich nicht darin, einem anderen, eben der Demokratie, zu dienen; sie haben auch und sogar in erster Linie Wert in sich selbst.

2. Die Demokratie als Gewähr für Menschenrechte

Gegenüber dieser anderen und sachlich primären Hinsicht, gegenüber dem Selbstzweckcharakter der Menschenrechte, ist die Demokratie eventuell nicht gleichgültig. In Umkehrung der demokratiefunktionalen Bedeutung mancher Freiheitsrechte und sozialer Grundrechte wird häufig eine freiheits- und sozialfunktionale, wird allgemein eine menschenrechtsfunktionale Bedeutung der Demokratie behauptet. Diese freiheits- und sozialfunktionale Legitimation der Demokratie rangiert sogar oft vor der direkten oder absoluten Legitimation.

Nach der funktionalen Legitimation ist die Demokratie nicht selbst ein Zweck. Sie gilt nicht als solche als vernünftig und gerecht, wird vielmehr als Mittel und Weg für etwas anderes angesehen. Der von der Demokratie verschiedene Zweck kann selbst unterschiedlich bestimmt werden, etwa als innerer Friede oder als wirtschaftliches Wohlergehen. Unter der hier thematisierten Perspektive ist es der Zweck, der zugleich der unbedingte Zweck ist: es sind die Menschenrechte bzw. die politische Gerechtigkeit. Die Demokratie gilt als der einzige oder zumindest als der beste Weg, um auch die von den politischen Mitwirkungsrechten verschiedenen Menschenrechte zu gewährleisten.

Vor allem zur Gewinnung und zum Schutz der persönlichen Freiheitsrechte wird die Demokratie reklamiert. Dem zunehmenden Einfluß eines staatlichen Organs, des demokratisch gewählten Parlaments,

der Volksvertretung im Unterschied zu Oberhäusern, werden das Interesse und die Macht zugeschrieben, sowohl absolutistische Herrschaft einzudämmen als auch neue Formen totalitären Staats zu verhindern. Die vornehmste Aufgabe der Demokratie sei es, die Freiheit und die Freiheiten für das gesamte Volk zunächst einmal zu erringen und dann das Errungene gegenüber der steten Gefahr willkürlicher Eingriffe vonseiten der politischen Gewalten unparteiisch und wirksam zu schützen.

Zu den Verfechtern dieser menschenrechtsfunktionalen oder freiheitsfunktionalen Demokratietheorie kann man wohl ebenso Jean-Jacques Rousseau (Le contrat social, I 6) wie eine Vielzahl von Autoren aus dem anglo-amerikanischen Sprach- oder Einflußbereich, so zum Beispiel auch Kelsen [10] zählen. Die These, die Demokratie sei die einzige oder doch die beste Staatsform, um den Menschen ihre Freiheit zu sichern, wird – ich klammere die Fülle der Varianten ein – durch folgenden Argumentationstyp begründet:

Wenn die Parlamente vom ganzen Volk gewählt werden, dann gewährleistet deren Verfassungs- und Gesetzgebung mit Notwendigkeit die Freiheit des ganzen Volkes, und zwar deshalb, weil zum einen alle an der Schaffung der Gesetze mit gleichem Recht mitwirken und weil zum anderen keiner etwas ihm Schädliches beschließt. Die Demokratie leistet also eo ipso die Minimierung von Herrschaftszwang und – positiv gewendet – die Maximierung der Freiheit aller einzelnen. Da die Maximierung der gleichen Freiheit aller aber die Republik, den Rechts- und Verfassungsstaat, definiert, folgt, daß die Demokratie nicht bloß der relativ beste, sondern sogar der sichere Weg, es folgt, daß sie die zureichende Bedingung zur Republik ist. Demokratie und Menschenrechte fallen zusammen; Probleme einer eventuellen Spannung sind gar nicht möglich.

So schön dieses Resultat sein mag – die zu diesem Resultat führende Argumentation stellt leider einen mindestens fünffachen Fehlschluß dar: *Erstens* folgt aus der Tatsache, daß man selber die Entscheidung trifft, keineswegs, daß man keine für sich schädliche Entscheidung fällt. Denn es ist nicht *grundsätzlich* das auszuschließen, was man einen politischen Masochismus (selbstvergessenen Heroismus, Aufopferungsbereitschaft u. dgl.) nennen könnte, nämlich das Interesse, politische Entscheidungen so zu treffen, daß sie dem Entscheidungsträger selbst Nachteile einbringen.

Zweitens mag vielleicht der, der kein Masochist ist, nur Entscheidungen treffen, die er für nichtschädlich hält. Aber das, was man für nicht-

[10] S. o. (Anm. 3).

schädlich hält, ist keineswegs notwendigerweise auch «in Wahrheit» nichtschädlich. Denn die momentanen Vorstellungen eines Individuums über das, was ihm nicht schädlich ist, können durch Irrtümer über Tatbestände, können durch voreiliges Urteilen, durch illusionäre Erwartungen sowie durch mancherlei emotionale Barrieren verzerrt sein. Überdies gibt es nicht nur solche Oberflächenverzerrungen, die durch bessere Information sowie durch Techniken der Innensteuerung (durch Selbstkontrolle) wenigstens im Prinzip kontrollierbar sind. Es gibt darüber hinaus auch Tiefenverzerrungen, die dem bewußten und freiwilligen Handeln grundsätzlich entzogen sind: neurotische, psychotische und ideologische Entstellungen, die hinter dem Rücken der Entscheidenden einige ihrer Interessen in den Aufmerksamkeitsraum vorschieben, um andere aus ihm zu verdrängen. Schließlich gibt es nicht vorhergesehene, vielleicht sogar nicht vorhersehbare Nebenfolgen, deren Schaden den primären Nutzen übersteigen kann. Kurz: Aufgrund kognitiver und / oder emotionaler Grenzen kann das vermeintlich Nichtschädliche tatsächlich sehr wohl schädlich sein.

Drittens: Selbst wenn man sich dort, wo man Entscheidungen trifft, aufgrund kognitiver und emotionaler Vollkommenheit nur für Nichtschädliches entscheidet, folgt daraus keineswegs, daß man immer Schädliches vermeidet. Die Knappheiten der Ressourcen Zeit, psychische Energie und Sachverstand machen es unmöglich, daß man sich überhaupt in allen Dingen engagiert, in denen eigene Rechte und Interessen möglicherweise auf dem Spiel stehen. Wo man sich aber nicht engagiert, dort kommt eventueller Schaden erst gar nicht zu Bewußtsein und zur Sprache, und entsprechende Entscheidungen oder Unterlassungen wären schädlich, obwohl sich kein Mensch bewußt für Nichtschädliches entscheiden mag.

Viertens ist es nicht ausgeschlossen, daß ein Votum für Freiheit unter gewissen Randbedingungen zugleich eine Einschränkung des eigenen Wohlergehens mit sich bringt. Da eine Einschränkung des eigenen Wohlergehens aber per definitionem schädlich ist, kann sich die Maxime der Nichtschädlichkeit gerade gegen das Interesse an Freiheit und somit gegen die Freiheitsrechte wenden.

Fünftens: Selbst wenn man sich überall dort engagiert, wo man betroffen ist, selbst wenn man sich dabei nur für Nichtschädliches entscheidet und wenn Freiheitsrechte in keinem Fall schädlich sind, gilt folgender Einwand: Demokratische Entscheidungsprozeduren sind durch die Entscheidungsregeln der Mehrheit – sei es der einfachen, sei es einer

qualifizierten Mehrheit – bestimmt. Gerade unter der Voraussetzung, daß jeder nur Entscheidungen trifft, die für ihn persönlich nichtschädlich sind, die Nichtschädlichkeit für die eine Person aber Schaden für eine andere Person bedeuten kann, sind Mehrheitsentscheidungen bestenfalls für die Mehrheit, keineswegs aber für alle nichtschädlich. Dann aber zwingt die Mehrheit ihre Interessen der Minderheit auf, und die Demokratie ist nur eine neue Spielart des schon von Platon (Der Staat, I. Buch) und Aristoteles (Politik IV 4, 1292 a 15 ff. u. a.) kritisierten «Rechts des Stärkeren».

Wenn man sich diese lockere Folge von Einwänden gegen die freiheitsfunktionale Bedeutung der Demokratie vor Augen hält, kann man Rousseau nur zustimmen, wenn er die Demokratie bloß unter Zusatzbedingungen für eine angemessene Staatsform hält, wobei es hier dahingestellt sein mag, ob es sich bei den von Rousseau genannten Bedingungen auch um notwendige und zureichende Bedingungen handelt: kein Parteienstaat, eine Volksversammlung statt einer Volksvertretung, Beschränkung ihrer Gewalt auf allgemeine Gesetzgebung, ein kleines Gemeinwesen sowie weitgehende Gleichheit der gesellschaftlichen Stellungen und der wirtschaftlichen Lage der Bürger (Le contrat social, III 4). Deshalb auch zu Recht Mills leidenschaftlich vorgetragene Forderung, genauso vor der «Tyrannei der Mehrheit» auf der Hut zu sein und sich vor ihrem Machtmißbrauch nicht weniger als vor jedem anderen zu schützen (On Liberty, Introduction).

Die Gefährdung der Demokratie in bezug auf die Menschenrechte betrifft vor allem die persönlichen Freiheitsrechte der jeweiligen Minderheiten, seien es ethnische oder sprachliche, religiöse oder andere Minderheiten. Von der Gefährdung anscheinend weniger betroffen sind die sozialen Menschenrechte. Sofern man – wie schon Aristoteles (Politik IV 4, 1290 b 17 f. u. a.), in neuerer Zeit etwa R. Thoma [11] – zwischen Demokratie und ökonomisch-sozialer Unterschicht eine direkte Verbindung sieht und glaubt, daß in der Demokratie primär die Interessen der Unterschicht befördert werden, ist eine Verbesserung ihrer wirtschaftlich-sozialen Situation auch zu erwarten. Aber diese Erwartung gilt – wenn überhaupt – nur unter spezifischen Randbedingungen, nämlich unter der empirischen Voraussetzung, daß die Unterschicht tatsächlich gegenüber der Mittelschicht und der Oberschicht die Mehrheit bildet;

[11] Über Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie, in: U. Matz (s. o. Anm. 3), S. 66–106 (92 ff.).

und selbst dann gilt die Erwartung nicht für die gesamte Unterschicht, sondern allein für die die Mehrheit konstituierenden Aspekte und Teile. Auch innerhalb der Unterschicht gibt es Minderheitenprobleme, es gibt die Allerärmsten, eventuell auch die Arbeitslosen gegenüber denen, die eine Stelle haben, allgemein: es gibt die zur Zeit und die strukturell schwach organisierten Gruppen. Überdies ist es das Wesen der Menschenrechte, dem Menschen als Menschen und nicht nur einer auch noch so zahlreichen oder auch noch so schlecht gestellten Gruppe zuzukommen.

Die Konsequenz aus diesen Erwägungen liegt auf der Hand: Im Gegensatz zur häufigen Gleichsetzung von Demokratie mit Freiheit und Republik ist die Demokratie unter menschenrechtsfunktionaler Perspektive weder eine notwendige noch eine zureichende Bedingung für die Einführung und für den Schutz der Menschenrechte insgesamt; und dies gilt ebenso für die persönlichen Freiheitsrechte wie für die sozialen Grundrechte. Die Demokratie allein ist kein tragfähiges normatives Fundament für ein freiheitliches und sozial gerechtes Gemeinwesen. Die falsche Gleichsetzung von Demokratie und Freiheit ist nicht bloß eine begriffliche Gedankenlosigkeit, sondern auch eine politisch gefährliche Illusion oder Ideologie.

III. DIE MENSCHENRECHTE ALS NORMATIVE LEITPRINZIPIEN DEMOKRATISCHER POLITIK

Da die Menschenrechte der Verfügung *jeder* staatlichen Gewalt entzogen und nicht durch die Staatsform Demokratie als solche garantiert sind, stellen sie auch gegenüber der demokratischen Politik ein kritisches Korrektiv dar. Im Gegensatz zu einer unbeschränkten, zu einer totalen und dann tendenziell totalitären Demokratie darf auch demokratische Politik nicht beliebige Entscheidungen fällen, sofern sie nur den Spielregeln formaler Demokratie, insbesondere dem Mehrheitsprinzip, gerecht werden.

Die menschenrechtliche Legitimation der Demokratie als Staatsform hat gezeigt, daß die Demokratie als Staatsform den Rang eines Menschenrechts hat. Allerdings ist sie nicht das einzige Menschenrecht. Es gibt neben ihr noch andere Menschenrechte, die teilweise der Verwirklichung von Demokratie dienen, die sich aber in dieser Funktion keineswegs erschöpfen. Diese anderen Menschenrechte haben aber keinen geringeren Rang und keine geringere sittliche Qualität als die Demokratie selbst: es sind Rechte, die dem Menschen als solchem, unabhängig von

jeder staatlichen Gewalt, zukommen. Auch für die demokratische Staatsgewalt gilt, daß sie keine Menschenrechte gewähren, sondern sie allenfalls gewährleisten kann. Auch ein Staat, der in seiner Grundordnung dem Demokratieprinzip verpflichtet ist, auch ein demokratischer Staat ist als solcher nicht schon durch und durch sittlich legitim. Insgesamt kann er erst dann als sittlich legitim gelten, wenn er auch die vom Demokratieprinzip verschiedenen Menschenrechte zur Grundlage und zum Maßstab seiner Politik macht. Eine solche Gewährleistung der Menschenrechte ist aber mit der Demokratie als solcher nicht gegeben. Folglich ist ein demokratischer Staat nur dann insgesamt sittlich legitim, wenn er sich in seinen Entscheidungen substantiell an die Gesamtheit der Menschenrechte bindet

Die menschenrechtsfunktionale Begründung der Demokratie muß zwar scheitern, hat aber trotz ihres Scheiterns einen positiven Gehalt. Dieser Gehalt besteht in dem zumindest stillschweigenden Eingeständnis, daß die demokratische Staatsform nicht nur um ihrer selbst willen da ist. Der politische Zweck nämlich, für den sie auch da ist, sind die Menschenrechte. Die Demokratie soll nicht bloß die Beteiligung des ganzen Volkes an der Staatsgewalt erbringen; sie soll auch der Einführung und dem Schutz der Menschenrechte dienen. Sofern sie unter dieser Forderung steht, sie aber nicht von allein, das heißt vom Begriff und der Struktur der Demokratie selbst her, erfüllt, sind die Menschenrechte – im Gegensatz zu einer gelegentlich behaupteten Allzuständigkeit demokratischer Staatsgewalt – ein notwendiges Korrektiv: eine Grenze und ein Legitimationsprinzip sittlich legitimer demokratischer Politik.

Auch wenn die Demokratie nicht notwendig die persönlichen Freiheitsrechte und die sozialen Menschenrechte schützt, stellt sich, rechts- und verfassungsgeschichtlich betrachtet, die Frage nach den Grenzen der Demokratie so lange nicht, wie die Demokratie als «Hüterin der Freiheit und sozialen Gerechtigkeit» funktioniert: sei es, daß die Demokratie im konkreten Fall tatsächlich die Freiheit und soziale Gerechtigkeit aller schützt, sei es, daß man an diese universelle Freiheits- und Sozialgarantie durch die Demokratie schlicht glaubt. Aufgrund mancherlei geschichtlicher Erfahrungen, etwa der Sklaverei in den Vereinigten Staaten oder des Nationalsozialismus, der sich gleichwohl zum Demokratieprinzip bekannte [12], oder – wenn auch weit weniger kraß – des Staatskirchentums in Schweden und des bis 1973 bestehenden Jesuiten- und Klosterverbots

[12] Vgl. die Belege bei R. Laun (s. o., Anm. 3), Postface.

in der Schweiz [13], läßt sich heute weder das eine noch das andere behaupten. Außer der Erwähnung von Sklaverei und Nationalsozialismus nur wenige Hinweise:

Die Demokratie bedarf zur Artikulation der Meinungen Verbände und Parteien, die ihrerseits nicht einfach das ganze Volk repräsentieren, vielmehr die Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen vertreten. Damit sind aber die Interessen der nicht in der jeweiligen Mehrheit vertretenen Bevölkerungsgruppen gefährdet, vor allem auch die Interessen jener Gruppen, die gar nicht oder nur schlecht organisiert sind. Demokratisierung einerseits und Freiheits- und Sozialschutz andererseits brechen auseinander. Übrigens gilt die Divergenz von Demokratie und Freiheits- und Sozialschutz nicht bloß für die Parteien- und Verbandsdemokratien bevölkerungsreicher Industriestaaten. Sie gilt genauso für die direkte Demokratie kleiner Gemeinwesen wie die der griechischen Stadtstaaten oder der überschaubaren Republiken, die Rousseau in seiner Demokratietheorie vor Augen schwebten. Denn solange es Menschen mit verschiedenen Interessen gibt, müssen die Interessen miteinander abgestimmt werden, dabei kann es (formelle oder informelle) Gruppenbildungen geben, dann Mehrheits- und Minderheitsgruppen, so daß die Interessen der Minderheiten in Gefahr sind. Und selbst wenn die Minderheitsinteressen, aufgrund idealer politisch-sozialer Konstellationen, nicht gefährdet sein sollten, dann ist es nicht die Demokratie als solche, die die Gefährdung beseitigt, sondern die freie – sei es institutionalisierte, sei es dem sittlichen Ethos aller Beteiligten entspringende – Selbstbegrenzung und Selbstbindung der Demokratie. Kurz: Die Staatsform Demokratie ist in keinem Fall als solche schon Freiheits- und Sozialschutz; sie ist nicht eo ipso die Garantie aller Menschenrechte.

Vor dem möglichen Machtmißbrauch demokratischer Staatsgewalt braucht man jedoch keinesfalls zu kapitulieren. Es ist nur erforderlich, der demokratischen Staatsgewalt ebenso Grenzen zu setzen wie jeder absoluten Staatsgewalt. Schon Aristoteles hat das Gesetz als Grenze der Demokratie aufgerichtet (Politik IV 4). Diese Grenze ist unter der neuzeitlichen Perspektive der Menschenrechte zu präzisieren: Die Demokratie ist nicht an irgendwelche Gesetze gebunden, sondern zunächst und vor allem an die dem Menschen vor jeder Staatsgewalt zukommenden Rechte, an die Menschenrechte. Es sind die Menschenrechte, die einen

[13] Bundesverfassung, Art. 51 u. 52; aufgehoben durch die Volksabstimmung vom 20. Mai 1973.

Schutzwall gegen den Herrschaftsmißbrauch einer jeden, auch einer demokratischen Staatsgewalt darstellen. Sie fungieren als Minderheitenschutz und sichern die Gleichberechtigung derjenigen, die nicht die wirtschaftlichen, sozialen, politischen, religiösen und sprachlich-kulturellen Überzeugungen der Mehrheit teilen. Die Menschenrechte sind Vorgaben im Sinne von Fundamentalkriterien und normativen Leitprinzipien jeder sittlich legitimen Politik und stellen deshalb ein kritisches Korrektiv gegenüber den Souveränitätsanmaßungen auch demokratischer Politik dar.

Damit dieser Maßstab nicht nur unter zufällig günstigen Umständen, sondern grundsätzlich anerkannt wird, empfiehlt es sich, diesen Maßstab zu befestigen, sei es in einer entsprechenden politischen Gewöhnung und Kultur, sei es durch die Errichtung rechtlicher Institute, sei es durch eine Verbindung beider Elemente. Das eine Element, die rechtliche Institutionalisierung, läßt sich seinerseits in ein Bündel von Vorsichtsmaßregeln und Schutzvorkehrungen auffächern. Dazu gehören etwa:

(1) die Anerkennung der Menschenrechte nicht nur in Form von Toleranzen [14], sondern ihre Aufnahme als rechtsverbindliche Grundrechte (und nicht bloß als unverbindliche Absichtserklärungen) durch die Verfassung;

(2) die Bindung der Gesetzgebung an die Verfassung sowie die Überprüfung dieser Bindung durch höchste Gerichte (vgl. den Supreme Court der Vereinigten Staaten oder das Bundesverfassungsgericht in der Bundesrepublik Deutschland), die die Gesetze auf ihre Verfassungskonformität überprüfen;

(3) die Bindung der Regierung und der Verwaltung an die Verfassung und die Überprüfung dieser Bindung durch die Möglichkeit der Individualklage vor dem höchsten Gericht;

(4) die Bindung der Regierung und der Verwaltung an die verfassungskonformen Gesetze und die Überprüfung dieser Bindung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit;

(5) die Gewaltenteilung, das System der «checks and balances», dabei vor allem unabhängige Gerichte und Richter sowie eine wirksame Opposition.

[14] Vgl. die frühneuzeitlichen Toleranzedikte, die – wie zum Beispiel das Edikt von Nantes (13. 4. 1598 durch Heinrich IV.) – aus Opportunitätsgründen erlassen wurden und bei veränderter politischer Lage jederzeit wieder aufgehoben werden konnten (das Edikt von Nantes durch Ludwig XIV. am 23. 10. 1685).

Der Inbegriff einer solchen rechtlichen Institutionalisierung und Positivierung der Menschenrechte ist der (demokratische und soziale) Rechts- und Verfassungsstaat, nicht schon die Demokratie als solche. Die Demokratie ist keineswegs eine zureichende Bedingung für den Rechts- und Verfassungsstaat. Sowohl gab es und gibt es Demokratien, die nur einen Teil der Bedingungen erfüllen; als auch sind Staatsformen denkbar, die – ohne demokratisch zu sein – den genannten Bedingungen genügen, etwa entsprechende konstitutionelle Monarchien, in denen allerdings die politischen Mitwirkungsrechte nicht vollständig verwirklicht sind. Und soweit wir in den zeitgenössischen Demokratien die genannten Bedingungen einer Positivierung der Menschenrechte finden, verdankt sich diese Positivierung nicht einer zunehmenden Verwirklichung der Staatsform Demokratie für sich, vielmehr einer zunehmenden Verwirklichung des (demokratischen und sozialen) Rechts- und Verfassungsstaates.

Nach einem berühmten, oft mißverstandenen Diktum Platons sollten die Philosophen Könige werden oder die Könige sich aufrichtig und gründlich mit Philosophie befassen. Denn nur wenn beides zusammenfalle: politische Macht und Philosophie, gäbe es ein Ende des Unheils für die Staaten (Der Staat V 18, 473 c 11 ff.; vgl. VI 12, 499 a 11 ff.). Damit treibt Platon keineswegs – wie man vielleicht vermuten möchte – Interessen- oder Verbandspolitik. Er beansprucht die Staatsmacht nicht für jene Bürger, die ein akademisches Philosophiestudium abgeschlossen haben, oder gar für jene, die Hochschullehrer für Philosophie, am besten für Ethik und politische Philosophie, geworden sind. Denn das Studium der Philosophie und die Qualifikation zum akademischen Philosophielehrer sind weder notwendige noch zureichende Bedingungen. Platon nennt nämlich jene Menschen Philosophen, die – auf dem Weg einer Vernunftwissenschaft, der Dialektik – das sich immer Gleichbleibende zu erfassen vermögen (Der Staat VI 1, 484 b 3–5), das heißt die Ideen, letztlich die Idee des Guten. Die Idee des Guten ist aber – in bezug auf die Politik formuliert – das Prinzip der politischen Gerechtigkeit, der rein a priori, keinesfalls durch Erfahrung gewonnene Vernunftbegriff von Recht bzw. Politik. Wenn man nun das Zusammenfallen politischer Macht und Philosophie (Weisheit) weniger als Personalunion denn als Sachzusammenhang liest, dann fordert Platon, daß die Herrschenden bzw. die Regierenden bei der Ausübung ihrer Funktion dem Vernunftprinzip von Recht, dem Prinzip der politischen Gerechtigkeit, und seiner Ausdifferenzierung in Menschenrechte als letztem Maßstab ihres Tuns,

als höchstem Kriterium von Verfassungsgebung, Gesetzgebung, von Regierung und Verwaltung verpflichtet sind. (Demokratische und soziale) Rechts- und Verfassungsstaaten – so könnte man sagen – versuchen diese Forderung dadurch zu erfüllen, daß die Menschenrechte – verstanden als Ausfaltung des Naturrechtsbegriffs bzw. des Vernunftrechtsbegriffs – in der Form von Grundrechten: von persönlichen, politischen und sozialen Grundrechten, als verbindlichen Maßstab allen öffentlichen Handelns institutionalisieren. So erweist sich nicht nur unter politischer, sondern auch unter philosophischer Perspektive der (demokratische und soziale) Rechts- und Verfassungsstaat als die wohl größte politische Errungenschaft der Neuzeit und zugleich als eine der großen Kulturleistungen der Menschheit überhaupt.

Eine Besinnung auf diesen Tatbestand kann dazu beitragen, die den westlichen Industriegesellschaften diagnostizierte Orientierungs- und Legitimationskrise zu überwinden, den einzelnen Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen politische Identität zu stiften, dem Staat innere Anerkennung oder sittliche Legitimität und der Außenpolitik eine Dimension zu eröffnen, die über die Sicherheit und das wirtschaftliche Wohlergehen hinaus den Rang der politisch-sozialen Gerechtigkeit erreicht.