

## Über Pluralismus

Von

Christoph Gusy

Gem. Art. 20 II 1 GG geht in der Bundesrepublik Deutschland alle Staatsgewalt vom Volke aus. Diese ausnahmslose Anordnung der Zurechnung aller staatlichen Herrschaftsausübung zum Volk ist die zentrale verfassungsrechtliche Konkretisierung des in Art. 20 I GG niedergelegten Demokratiegebotes. Soll sie dabei nicht bloße Deklamation oder theoretisches Postulat bleiben, so stellt sich die Frage, auf welche Weise die Zurechnung staatlichen Handelns zum Volk Realität erlangen kann. Dieses Problem stellt sich auf zwei verschiedenen Ebenen.

Der Staat ist primär Entscheidungs- und Handlungseinheit. Als solche kann er sich lediglich betätigen, wenn ein konkreter, auf tatsächliche Entscheidungen und Handlungen gerichteter Wille überhaupt gebildet werden kann. *Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit setzt Willensfähigkeit voraus.* Demgegenüber ist das Staatsvolk als reale Willenseinheit nicht vorhanden. Eine tatsächliche, vollständige oder auch nur weitgehende Kongruenz von Bedürfnissen und Interessen läßt sich jedenfalls empirisch nicht feststellen; vielmehr sind diese regelmäßig antagonistisch. Das Postulat eines irgendwie gearteten einheitlichen Volkswillens kann so lediglich fiktiv sein: *der Volkswille als einheitlicher Wille* ist stets ein gesollter, *nie ein wirklich vorhandener.* Wie aber kann einem nicht existierenden Volkswillen ein notwendiger und je konkret zu bildender einheitlicher Staatswille zugerechnet werden? Dieses Problem stellt sich als Aufgabe der Staats- und Verfassungslehre.

Dieselbe Frage stellt sich auch auf der rechtlichen Ebene. Daß das Volk in seiner Gesamtheit auch nur ansatzweise als Willens-, Entscheidungs- und Handlungseinheit konstituiert werden kann, hat der Verfassungsgeber nicht angenommen. Dies verdeutlicht schon die Tatsache, daß die praktische Ausübung der Staatsgewalt dem Volk „durch besondere Organe“ übertragen wurde, welche ihrerseits einer demokratischen Legitimation durch Wahlen und Abstimmungen bedürfen. Auch das

Grundgesetz begreift das Volk nicht als Willens-, sondern lediglich als Zurechnungseinheit. Wie kann diese Zurechnung mehr als nur den Charakter einer rechtlichen Fiktion erlangen? Dieses Problem ist Aufgabe der Staatsrechtslehre.

### I. Pluralismus als Sozialmodell

Die liberale Staatslehre<sup>1</sup> hat aus dem Fehlen der realen Willenseinheit im Staatsvolk die Konsequenz gezogen, nicht auf einen empirisch nachweisbaren einheitlichen Willen, sondern vielmehr auf die Mechanismen der Willensbildung als maßgeblichen Zurechnungsfaktor abzustellen. Voraussetzung dafür ist, daß sich diese Willensbildung nach dem Sozialmodell des Pluralismus vollzieht. *Derartige Sozialmodelle haben weder normativen noch empirischen, sondern ausschließlich hypothetischen Charakter.* Sie gelten nicht als gesollte Ordnung, sie sind auch kein deskriptives Abbild der jeweiligen Wirklichkeit. Vielmehr stellen sie typisierend bestimmte Merkmale auf, welche als theoretische Einteilungskriterien die wissenschaftliche Erfassung und Beschreibung der je aufgefundenen Realität ermöglichen sollen. Wird also ein Gemeinwesen als pluralistisch qualifiziert, so läßt dies weder den Schluß zu, daß es derart verfaßt sein soll, noch wie die konkreten Mechanismen der Interessenartikulation und -vermittlung ausgestaltet sind.

#### 1. Die historische Entstehungsbedingung des Pluralismus

Die historische Entstehungsbedingung des Pluralismus war der Umstand, daß eine Willens- oder Interessenidentität aller Menschen in der Wirklichkeit nicht mehr erfolgreich postuliert bzw. ein solches Postulat nicht mehr allgemein durchgesetzt werden konnte. Mit dem – spätestens in der Reformation vollzogenen – Bruch des monistischen Weltbildes erwies sich, daß Interessenkonflikte nicht mehr auf der Grundlage universal akzeptierter Wertungen und Gebote beigelegt werden konnten. Eine derartige gemeinsame Wertwelt der Menschen war real nicht mehr vorhanden. Jedes Wertsystem konnte Gefolgschaft nur noch unter den eigenen Anhängern beanspruchen. Versuche, sie auch gegenüber Parteigängern konkurrierender Wertsysteme durchzusetzen, endeten im Bürgerkrieg<sup>2</sup>.

\* Summary by the Author.

<sup>1</sup> Ob die dargestellte Entwicklung zugleich von der „demokratischen“ Staatslehre vollzogen wurde, ist wegen des schillernden Begriffs des „Demokratischen“ äußerst umstritten; „demokratische“ Staatsrechtslehren lassen sich sowohl für als auch gegen den Pluralismus anführen.

<sup>2</sup> Hierzu und zum folgenden zusammenfassend Quaritsch, Staat und Souveränität, 1970, S. 95ff.; Schlaich, Neutralität als Verfassungsrechtliches

Die meisten Staaten konnten so nicht mehr auf einer vorgegebenen Wert- und Konsensgrundlage aufbauen. Sie erwiesen sich zugleich als zu schwach, die divergierenden Weltanschauungen zwangsweise zu harmonisieren oder zu unterdrücken. Dahingehende staatstheoretische Forderungen wurden so gegenstandslos. Unternahmen die Herrscher dennoch dahingehende Anstrengungen, so sahen sie sich dem Widerstand der Dissidentierenden, der nur mit Waffengewalt hätte gebrochen werden können, oder aber Massenauswanderungen konfrontiert, welche die wirtschaftlichen Grundlagen des Gemeinwesens nachhaltig beeinträchtigten. Kein Staat konnte sich mittelfristig das eine oder das andere Übel leisten.

Somit bestand für sie ein unüberwindlicher faktischer Zwang, sich mit Bürgern verschiedener Weltanschauungen und Wertsysteme einzurichten. Geschah dies zunächst dadurch, daß religiöse Angelegenheiten als privates Anliegen jedes einzelnen betrachtet wurden, so ließen sich auf Dauer die geistig-weltanschaulichen Systeme nicht als bloße Eigenheiten einzelner Individuen begreifen. Dies galt um so mehr, als die konkurrierenden Wertsysteme eben nicht ausschließlich die Gestaltung des privaten Lebens, sondern zugleich das gesellschaftliche Miteinander zum Gegenstand hatten. Zudem fanden sie zunehmend in religiösen, politischen und sozialen Verbänden ihre organisierte Vertretung. Erlangten so die konkurrierenden Wertsysteme nicht nur private, sondern zunehmend zugleich politische Bedeutung, so vermochten sie je nach ihrer sozialen Macht gestaltenden Einfluß auf das Gemeinwesen zu nehmen. Spätestens in dem Moment, in welchem sich mehrere derartige Organisationen nicht mehr aus dem Prozeß der Sozialgestaltung ausschalten ließen, mußte sich der Staat mit ihnen einrichten. Dies konnte lediglich dadurch gelingen, daß er seine Stellung und Aufgaben als auf das Ganze bezogen definierte und sich so seinen Platz über den konkurrierenden Gruppen suchte. Sobald er sich ausschließlich das Programm einer oder einzelner Organisationen zu eigen machte, mußte er mit dem Widerstand konkurrierender Richtungen rechnen.

Faktisch wurden so die Staaten zu der Anerkennung des Satzes gezwungen: *In Wertfragen gibt es keine letzte Richtigkeit*, zumindest läßt sich eine solche gegenüber Dissidentierenden nicht mit Anspruch auf allgemeine Verbindlichkeit durchsetzen. Dieser oberste Satz des Relativismus schließt etwa die theoretische Unlösbarkeit des Gerechtigkeitsproblems zumindest in der Gegenwart ein. Dabei ist unerheblich, ob sich in näherer oder fernerer Zukunft das Gegenteil beweisen läßt; die gegenwärtige Unlösbarkeit des Wertproblems wird dadurch nicht berührt. Was sich in der Zukunft als richtig oder falsch erweisen wird, ist nicht prognostizierbar und daher für die Gegenwart ohne praktische Bedeutung.

## 2. Das Sozialmodell des Pluralismus

Was Pluralismus ist, wird von unterschiedlichen Autoren verschieden definiert<sup>3</sup>. Ein Grund dafür liegt darin, daß dieses Sozialmodell häufig in unmittelbarem Zusammenhang mit der konkreten Ausgestaltung des Prozesses der Interessenartikulation und -vermittlung in einzelnen Staaten dargestellt wird. Das Erkenntnisinteresse konzentriert sich so auf die je konkreten Besonderheiten, weniger auf die allgemeinen Grundlagen. Hier sollen lediglich allgemeine Strukturelemente und Grundbedingungen einer pluralistischen Ordnung des Gemeinwesens aufgezeigt werden.

a) Pluralismus setzt ein *organisiertes Gemeinwesen* voraus. Wo Menschen ohne das Bewußtsein ihrer reflexiven Angewiesenheit und Zusammengehörigkeit weit voneinander entfernt wohnen, kann sich eine derartige Sozialordnung nicht verwirklichen. Das Bedürfnis nach Offenhaltung grundsätzlicher Wertfragen entstand historisch gerade mit dem Ziel, den Staat als verfaßte Organisation nicht zu überwinden, sondern den neuen Gegebenheiten anzupassen. Wenn niemandem die Beantwortung grundsätzlicher Wertfragen von der Allgemeinheit vorgeschrieben werden soll, setzt dies voraus, daß überhaupt ein Mindestbestand an gemeinsamen Frage- und Problemstellungen existiert. Pluralismus ist so eine Sozialordnung für organisierte Gemeinwesen, insbesondere für Staaten.

Hingegen stellt er keine unmittelbaren Anforderungen an das Verhalten der einzelnen Menschen. Für ein isoliert lebendes Individuum stellt sich das Pluralismusproblem ohnehin nicht, da es alle Wertfragen für sich selbst beantworten kann und darf und von der jeweiligen Präferenzbildung anderer unabhängig ist. Aber auch im sozialen Verband ist jeder Mann bei der eigenen Werterkennung und -verwirklichung von derjenigen anderer grundsätzlich unabhängig. Nur kann im Staat jedermann von seinen individuellen Präferenzen lediglich so viel verwirklichen, wie ihm der Staat ermöglicht oder zuläßt.

Insbesondere ist Pluralismus nicht notwendig ein Zwischenstadium auf dem Wege zum „Absterben des Staates“<sup>4</sup>. Nicht die Überantwortung sämtlicher Entscheidungsbefugnisse auf verschiedene, miteinander

---

Prinzip, S. 20ff.; beide mwN; zur Unlösbarkeit des Wahrheitsproblems in Wertfragen Podlech, AöR 1970, 185ff.; zu den wissenschaftstheoretischen Grundlagen s. H. Spinner, Pluralismus als Erkenntnismodell, 1974.

<sup>3</sup> S. dazu etwa Sontheimer, FS E. Fraenkel, 1973, S. 425ff.; Steffani ebd., S. 482ff.; Fraenkel/Sontheimer, Zur Theorie der pluralistischen Gesellschaft, 1969; Fraenkel, 45. DJT, 1965, II B 1ff.; Nuscheler/Steffani, Pluralismus, 1972; Loewenstein, Verfassungslehre, 3. A., 1975, S. 367ff.; Köck, FS J. Broermann, 1982, S. 145ff.

<sup>4</sup> So aber zeitweilig Laski; s. etwa in Nuscheler/Steffani ebd., S. 77, 81ff.

rivalisierende Verbände ist sein Anliegen; vielmehr soll der Staat als übergreifende Willens- und Handlungseinheit gerade angesichts der Vielzahl divergierender politischer Präferenzbildungen in der Bevölkerung bestehen bleiben. Jedoch gestattet dies keine beliebige Verfassung des Gemeinwesens; nur bestimmte, nämlich pluralistische Staatsformen sind in einem derartigen Sozialmodell möglich. Der Pluralismus steht somit nicht mit der Existenz des Staates schlechthin, sondern lediglich mit einzelnen Staatsformen in Widerspruch.

b) Ein pluralistisch verfaßter Staat muß die *Vielfalt und Verschiedenheit der politischen Präferenzbildungen* seiner Bürger erkennen. Sein Grundprinzip muß daher sein: Die Wertentscheidungen der eigenen Bürger können real unterschiedlich sein. Eine derartige Verschiedenheit stellt sich allerdings lediglich ein, wenn der Staat jedem Bürger seine eigene politische Entscheidungsbildung grundsätzlich selbst überantwortet.

Damit sind alle Sozialmodelle a priori ausgeschlossen, welche davon ausgehen, daß die Menschen „eigentlich“ gleichartige Ziele oder Interessen aufweisen. Derartige Deutungsmuster stellen nicht auf die wirklichen, sondern auf hypothetische oder ideale Vorzugsregeln ab. Diese kehren allerdings das Grundprinzip des Pluralismus in sein Gegenteil um: sie gehen letztlich davon aus, daß politische Wertentscheidungen „eigentlich“ doch mit Allgemeinverbindlichkeit getroffen werden könnten. Individuelle Abweichungen vom gesollten allgemeingültigen Standard werden sodann bestenfalls als Irrtümer, schlimmstenfalls als pathologisch ausgegeben. Tatsächliche Unterschiede werden so auf der theoretischen Ebene harmonisiert, indem das real Unvereinbare als irrelevant qualifiziert wird, hingegen der hypothetischen geistigen Einheit gegenüber den Menschen verpflichtende Kraft beigelegt wird. Nicht pluralistisch sind demnach alle Gemeinwesen, welche sich aus einem einheitlichen, den Anspruch auf Allgemeinheit erhebenden geistig-ideologischen Prinzip definieren. Hierzu zählt das Postulat der *volonté générale* ebenso wie die verbindliche Anordnung politischer Systeme unabhängig davon, ob es sich dabei um religiöse, sozialistische, kommunistische oder faschistische handelt.

Maßgeblich ist demnach, daß der pluralistische Staat nicht auf die hypothetische oder gesollte, sondern auf die tatsächliche Präferenzbildung des einzelnen abstellt. Eine solche kann sich als relevanter Anknüpfungspunkt jedoch lediglich bilden, wenn dem einzelnen seine individuelle Anschauungsbildung auch zu eigener Verantwortung überlassen ist. Wirkliche Wertungen und Interessen können sich lediglich bei solchen Menschen einstellen, die über ihre Präferenzbildung wirklich entscheiden konnten. Dies schließt aus, daß das Gemeinwesen dem einzelnen seine Anschauungen vorschreibt oder aufzwingt.

c) Die Erkenntnis der Anschauungs- und Interessenvielfalt allein reicht jedoch nicht aus, sofern sie nicht praktische Konsequenzen aufweist. Diese ergeben sich erst, wenn die wirkliche Pluralität auch anerkannt ist. Pluralistisch ist eine Sozialordnung noch nicht, wenn sie zwar von der realen Anschauungspluralität ausgeht, diese jedoch als nachteilig oder schädlich zu unterdrücken trachtet; *Pluralismus bedeutet vielmehr, daß jene Vielfalt gerade zum Konstitutionsprinzip der Organisation des Gemeinwesens gemacht wird.*

Hierzu zählt zunächst, daß die Bürger ihre Präferenzen selbst bilden dürfen. Praktische Konsequenzen erlangt dieser Ausgangspunkt allerdings erst, wenn die so gebildeten Interessen auch nach außen betätigt werden können. Pluralismus ist keine Sozialordnung fensterloser Monden, welche in individueller Isolation voneinander Ideen ausdenken, mit diesen allerdings auf ihren je privaten Bereich beschränkt bleiben. Beziehen sich solche Präferenzregeln häufig auf die Gestaltung des Zusammenlebens mit anderen oder der Sozialordnung insgesamt, so würde die ausschließliche Beschränkung ihrer Verwirklichung auf den privaten Bereich wesentliche Elemente verkürzen und gegenstandslos machen. *Pluralismus ist nicht ausschließlich die Ordnung des privaten, sondern gerade auch die Ordnung des öffentlichen Sektors.*

Bezieht er sich so auf die Präferenzbildung und -betätigung, so erscheint das Gemeinwesen notwendig als Einheit in der Vielfalt. Ist organisiertes Handeln stets einheitliches Handeln, so entspricht im pluralistischen Staat der Staatswillensbildung nicht notwendig eine entsprechende Willensbildung der Bürger. Die Gemeinschaft kann weder dem Anspruch noch der Realität nach für ihre Maßnahmen die Zustimmung aller Mitglieder fordern; ebensowenig kann sie ihr Handeln auf solche Fälle beschränken, in welchen tatsächlich real eine universale Willensübereinstimmung aller ihrer Mitglieder auffindbar ist. Begreift sich ein Gemeinwesen als pluralistisch, weil die Präferenzen seiner Mitglieder verschieden sind, so müssen die Gemeinschaftsorgane zum Handeln berechtigt und befähigt sein, obwohl bezüglich ihrer Maßnahmen kein aktueller Konsens besteht. Anerkennung realer Verschiedenheit bedeutet nicht den Rückzug auf den kleinsten gemeinsamen Nenner; in einem solchen Fall würde kein pluralistisches Gemeinwesen längere Zeit hindurch fortexistieren können. Jedoch hat jeder Dissentierende das Recht, seine abweichende Anschauung zu äußern und zu betätigen. *Weder besteht eine Zustimmungspflicht, noch dürfen Dissentierende wegen ihrer abweichenden Ansicht benachteiligt oder diskriminiert werden.*

d) Die Stellung des einzelnen im pluralistischen Gemeinwesen wird so geprägt durch die *Anerkennung seiner individuellen Meinungsbildungs- und -betätigungsfreiheit.* Er darf seine Präferenzen selbst wählen und durchzusetzen versuchen, ohne deshalb ausgeschlossen, benachteiligt

oder diskriminiert zu werden. Umgekehrt kann er jedoch nicht erwarten, daß gerade seine individuellen Wertungen auf Kosten derjenigen anderer verwirklicht werden. Er mag darauf hinwirken; welchen Erfolg er dadurch im Prozeß der Interessenartikulation und -vermittlung hat, hängt von den kollidierenden Präferenzen anderer sowie der Überzeugungs- und Durchsetzungsfähigkeit aller vertretenen Richtungen ab. Pluralismus kennt für niemanden Durchsetzungsansprüche, sondern lediglich Durchsetzungschancen.

Die individuelle Präferenzbildung und -betätigung wird durch das pluralistische Sozialmodell weder inhaltlich determiniert noch begrenzt. Jedes Individuum ist berechtigt, seine eigenen Anschauungen selbst zu definieren. Keineswegs ist er im pluralistischen Gemeinwesen verpflichtet, abweichende Wertsysteme anderer Menschen als gleich richtig oder gleichwertig anzuerkennen. Vielmehr steht es allen Menschen frei, die Anschauungen anderer für falsch zu erachten, zu widerlegen oder zu bekämpfen. Pluralismus ist so weder Standpunktlosigkeit noch Beliebigkeit. Vielmehr basiert er gerade auf der Vielzahl der gebildeten und vertretenen Ansichten. Diese können nur bestehen, wenn die Bürger das Recht haben, je eigene Präferenzen zu artikulieren. Dies wiederum setzt voraus, daß niemand die Richtigkeit oder Berechtigung solcher Anschauungen anerkennen muß, welche seinen eigenen zuwiderlaufen. Vielmehr ist er gerade dasjenige Sozialmodell, welches die geistige Individualität erst ermöglicht und ihre Freiheit von konkurrierenden Anschauungen anderer zu begründen sucht.

Ein so verstandener Pluralismus beschreibt die Stellung der Anschauung jedes einzelnen durch zwei Grundprinzipien: das *Benachteiligungsverbot* und das *Gebot der Chancengleichheit*. Das Benachteiligungsverbot ist Konsequenz der Tatsache, daß das Gemeinwesen die Vielfalt der Ideen und Präferenzen anerkennt. Basiert der Pluralismus nach seiner historischen Entstehungsbedingung auf der Grundannahme, daß Wertfragen nicht mit dem Anspruch auf allgemeine Richtigkeit beantwortet werden können, so ist kein individuelles Wertsystem prinzipiell überlegen oder unterlegen. Braucht sich so niemand von vornherein die Falschheit seiner Präferenzbildung entgegenhalten zu lassen, so ist sie in gleicher Weise anzuerkennen wie jedes konkurrierende Wertsystem. Hat demnach jede Anschauung den gleichen Anerkennungsanspruch, so darf niemand aufgrund seiner politischen Wertungen durch den Staat benachteiligt werden. Das Benachteiligungsverbot richtet sich so nur an den Staat als organisiertes Gemeinwesen; nur er hat seine Bürger wegen ihrer Anschauungen gleich zu behandeln. Ein solches Verbot richtet sich hingegen nicht an den einzelnen. Hat jeder die Freiheit, seine eigenen Anschauungen frei zu betätigen und zu versuchen, sie gegenüber konkurrierenden Ideen durchzusetzen und zu verwirklichen, so muß er sich diese Freiheit anderer

gleichfalls entgegenhalten lassen. Darf jeder die eigene Meinungsbildung für vorzugswürdig halten, so darf er zugleich diejenige der anderen für unterlegen erachten.

Die gleiche Durchsetzungschance im Gemeinwesen ergibt sich daraus, daß jeder gegenüber Dritten seine Wertungen frei vertreten und betätigen kann. Dabei kann er versuchen, andere für seine Haltung zu gewinnen und so auf die Gestaltung des Gemeinwesens Einfluß zu nehmen. Dabei stehen ihm unterschiedliche Mechanismen der Einwirkung offen. Die einfachste, zugleich fundamentalste Art und Weise ist diejenige der individuellen Meinungsäußerung. Diese kann durch die Nutzung freier Medien verstärkt und so in ihrer Durchsetzungskraft erhöht werden. Neben die individuelle tritt zugleich die kollektive Interessenartikulation. Diese wird insbesondere durch Versammlungen, Verbände, Koalitionen und Parteien wahrgenommen. Deren zumeist größere Effektivität wird allerdings erkauft durch ein hohes Maß an Vermittlungs-, Ausgleichs- und Kompromißbedürfnissen, welche Gründung oder Beitritt zu einer Organisation vorausgehen. Eine Anschauung erweist sich so im Gemeinwesen als um so durchsetzungsfähiger, je mehr es ihr gelingt, effektive Mechanismen zu ihrer Verwirklichung zu mobilisieren. Darf keine Anschauung ihres Inhaltes wegen benachteiligt werden, so kommt grundsätzlich jedem Wertsystem a priori die gleiche Durchsetzungschance zu. Diesem Element kommt im Pluralismuskonzept eine derartige Bedeutung zu, daß vielfach die freie und gleiche Interessenartikulation und -durchsetzung als einziges oder doch zentrales Kriterium dieses Sozialmodells bezeichnet wird<sup>5</sup>.

e) Ist Pluralismus ein Sozialmodell für organisierte Gemeinwesen, so enthält es im wesentlichen Kriterien für die staatliche Ordnung. Der Staat darf nicht ein bestimmtes Wahrheitskonzept verbindlich vorschreiben, er hat vielmehr von der aktuellen Unlösbarkeit des Wertproblems auszugehen. *Weder darf er selbst eine allgemeinverbindliche Wertordnung aufstellen, noch darf er sich ein vorgefundenes Wertsystem zu eigen machen und verbindlich anordnen.* Eine Staats- oder Rechtslehre, welche davon ausgeht, daß einzelne oder bestimmte Gruppen einen privilegierten Zugang zur Wahrheit haben, ist mit dem pluralistischen Sozialmodell unvereinbar.

Der Staat darf keinem Wertsystem privilegierte Durchsetzungschancen einräumen oder aber besondere Benachteiligungen auferlegen. Vielmehr hat er von deren prinzipieller Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung auszugehen; er hat sich also zwischen ihnen neutral zu verhalten.

---

<sup>5</sup> Etwa von Loewenstein a. a. O. (Fn. 3).

*Neutralität* ist die prägende Forderung des Pluralismus an den Staat<sup>6</sup>. Ihre zentrale Ausprägung ist das Gebot der Nicht-Identifikation<sup>7</sup>. Diese ist weder Indifferenz noch Rückzug des Staates auf das Aufgabenminimum der „Nachtwächterfunktion“. Vielmehr bedeutet sie aktive Offenheit für das gesamte Spektrum der Anschauungen und Interessen aller Bürger. Deren Wertungen, Bedürfnisse und Ansprüche darf der neutrale Staat nicht a priori inhaltlich bewerten; er darf sich die an ihn herangetragenen Erwartungen nicht selbst schaffen oder selbst auswählen.

Der Staat darf sich demnach nicht mit den Anschauungen einzelner oder bestimmter Gruppen identifizieren. Umgekehrt darf er nicht den Willensbildungsprozeß der Bevölkerung inhaltlich determinieren; insbesondere kann er nicht Zustimmung oder gar Identifikation für seine Maßnahmen fordern. Das pluralistische Sozialmodell ist so primär ein Modell für die Verfassung organisierter Gemeinwesen, insbesondere des Staates. Er hat die Konsequenzen daraus zu ziehen, daß nur das Offenhalten politischer Wertfragen seine ungefährdete Existenz sichert. Diese Offenheit hat er stets zu respektieren und gegen sich gelten zu lassen. Genießt der Bürger im Pluralismus politische Freiheit, so ist der Staat auf Neutralität verpflichtet.

f) Die Grundbedingungen des pluralistischen Sozialmodells lassen sich demnach folgendermaßen *zusammenfassen*: Pluralismus basiert auf der Erkenntnis, daß Wertfragen nicht mit dem Anspruch auf allgemeine Richtigkeit beantwortet werden können. Dies bedeutet nicht, daß deshalb niemand eine Antwort versuchen dürfe. Vielmehr geht er gerade davon aus, daß jeder einzelne seinen individuellen Zugang zum Wertproblem suchen kann. Für den einzelnen entstehen daraus keine Verpflichtungen. Er ist berechtigt, seine individuellen Präferenzen zu bilden und zu betätigen. Erst, sobald die Menschen sich zu sozialen Organisationen zusammenschließen, welche auf einheitliches Entscheiden und Handeln angelegt sind, entsteht das Pluralismusproblem: Wie ist das potentielle Auseinanderfallen von notwendig kollektiven Wertentscheidungen des Gemeinwesens und den individuellen Wertentscheidungen der Bürger zu bewerten?

Pluralismus geht von der Freiheit und Verschiedenheit individueller Präferenzbildung aus. Diese hat der Staat zu erkennen und anzuerkennen. Er bewahrt Neutralität zwischen den rivalisierenden Anschauungen. Kein Wertsystem darf aufgrund seines Inhalts benachteiligt werden; alle genießen eine gleiche Durchsetzungschance. Das pluralistische Sozialmodell determiniert so inhaltlich lediglich das Verhalten des Staates, nicht

---

<sup>6</sup> Zum Verhältnis von Neutralität und Pluralismus s. Schlaich a. a. O. (Fn. 2), S. 250 ff.

<sup>7</sup> Dazu Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. A., 1966, S. 178 ff.

hingegen dasjenige des einzelnen. Dieses ist vielmehr im vollen Umfang frei.

## II. Pluralistisches Sozialmodell und Grundgesetz

Sozialmodellen kommt lediglich die Bedeutung einer wissenschaftlichen Kategorienbildung zu. Verbindlichkeit im Sinne einer normativen Sollensordnung können sie lediglich erlangen, wenn und soweit sie durch die Rechtsordnung rezipiert und verbindlich gemacht worden sind. Für die Bundesrepublik wird die vom Grundgesetz intendierte Gestaltung des Gemeinwesens bisweilen als pluralistisch beschrieben<sup>8</sup>. Ob und inwieweit die dargestellten Grundelemente des Pluralismus im Verfassungsrecht verbindlich gemacht sind, soll im folgenden dargestellt werden.

### 1. Staat und Freiheit

Art. 20 I GG definiert als Anliegen des Grundgesetzes den „demokratischen und sozialen Bundesstaat“. Das Gemeinwesen soll sich nach dieser Maßgabe als verfaßtes darstellen; in dieser Verfassung erklärt es sich selbst zum „Staat“. Durch das Grundgesetz soll demnach eine staatliche Ordnung errichtet werden, welche ihre Eigenheit durch die beigefügten Attribute sowie die übrige Verfassungsordnung erhält. Es begreift sich somit nicht als staatsauflösend oder -zerstörend, sondern als staatsgestaltend. *„Der Staat“ wird durch das Verfassungsrecht nicht umgebracht, sondern in Form gebracht.*

Zentrales Element dieser Staatsordnung ist die Verfassungsbindung aller Staatsgewalt, wie sie Art. 20 III GG grundsätzlich anordnet und Art. 1 III GG für die Grundrechte nochmals ausdrücklich betont. Damit sind Rechtsbindung und Freiheitssicherung als prägende Grundzüge der vom Grundgesetz intendierten Staatlichkeit anerkannt. Staat und Freiheit werden demnach weder als Gegensätze noch als Alternativen begriffen, vielmehr wird die Staatlichkeit gerade durch ihre Verpflichtung auf die Freiheit charakterisiert. Staat und Freiheit sind damit normativ untrennbar verknüpft; nicht Freiheit oder Staat, sondern Freiheit im Staat ist die unaufhebbar angeordnete Alternative. *Die Staatlichkeit der Bundesrepublik erhält durch ihre Verpflichtung auf die Freiheit ein prägendes Element; die Bundesrepublik ist danach ein Staat der Freiheit, oder sie ist nicht.*

Damit verfaßt das Grundgesetz ein Gemeinwesen, welches sich für die Freiheit als konstituierendes Element entschieden hat. Freiheit und Gemeinschaft sind danach keine Gegensätze, sondern komplementäre Prinzipien. Freiheit erhält ihr wesentliches Strukturelement durch das Zusam-

<sup>8</sup> Etwa bei Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 456ff. mwN.

menleben der Menschen in der verfaßten Gemeinschaft, diese jedoch ist nicht anders als als freie zulässig.

## 2. Freiheit und Volkswillensbildung

Das grundgesetzliche Demokratieprinzip erhält gem Art. 20 II 1 GG seine Grundlage dadurch, daß alle Staatsgewalt vom Volke „ausgeht“. Das Volk ist die letzte Instanz und letzter Zurechnungsfaktor im Staat. Damit wird zugleich das Verhältnis von Staatswillen und Volkswillen beschrieben: *Der Volkswille liegt dem Staatswillen voraus und geht ihm vor.* Staatswillensbildung ist notwendig auf die Volkswillensbildung als Kurations- und Kontrollinstanz verwiesen.

Der damit thematisierte Volkswille kann lediglich der reale Wille sein. Nicht ein hypothetischer oder ideeller, sondern lediglich der wirkliche Wille des Volkes kann Grundlage der Staatswillensbildung sein. Der Volkswille ist demnach normativ weder determinierbar noch definierbar. Dies ergibt sich schon daraus, daß von ihm alle Staatsgewalt „ausgeht“. Alle staatliche Herrschaft muß durch das Volk und seinen Willen legitimiert sein. Die inhaltliche Determinierung oder Definition des Volkswillens im Sinne eines „objektiven Interesses“ oder einer „objektiven Richtigkeit“ wäre ihrerseits Herrschaft, die erneut legitimationsbedürftig wäre. Kann dies gem. Art. 20 II 1 GG lediglich aus dem Volkswillen geschehen, so entstünde notwendig ein infinites Regreß. Dieser kann nur dadurch vermieden werden, daß eben nicht der normative, sondern der wirkliche Volkswille zugrunde gelegt wird. Nicht eine einheitliche, inhaltlich objektiv definierbare *volonté générale*, sondern der reale, empirisch vorgefundene Wille des Volkes ist allein maßgeblich.

Der reale Wille der Bürger ist jedoch zumeist kein einheitlicher. Vielmehr gehen in den Prozeß der Meinungsbildung die unterschiedlichsten Wertungen, Ansprüche und Interessen ein. Sie sind im Prozeß des Argumentierens, Ausgleichens und Vermittelns nur begrenzt kompromiß- oder konsensfähig. Dementsprechend ist der reale Volkswille nur selten ein einheitlicher, zumeist hingegen aus einer Fülle von unterschiedlichen, gar antagonistischen Anschauungen gebildet. Diese Realität des Volkswillens läßt sich auch nicht theoretisch harmonisieren oder vereinheitlichen. Jeder dahingehende Versuch würde an die Richtigkeit oder Vernünftigkeit der einzelnen Anschauungen anknüpfen müssen und dabei theoretische Maßstäbe anlegen müssen, welche letztlich einen „objektiven“ oder „vernünftigen“ Volkswillen aufzeigen würden. Damit wäre der reale, heterogene Volkswille inhaltlich determiniert. Eben dieses Vorgehen ist jedoch unzulässig, da nicht auf den hypothetischen oder ideellen, sondern den wirklichen Willen abzustellen ist. Ist dieser reale Wille ein heterogener, so ist auf den heterogenen Willen zurückzugreifen. Das

ist unabhängig davon, ob dieser „objektiv“ nützlich oder schädlich, interessenwidrig oder -fördernd, richtig oder falsch ist.

Bei der Ermittlung des realen Volkswillens bleibt somit die theoretische Wahrheitsfrage offen. Damit teilt der demokratische Staat die historische Ausgangsthese des Pluralismus. Konnte der Staat lediglich überleben, indem er in weltanschaulichen Wertungsangelegenheiten die Wahrheitsfrage offenließ, so gilt dies auch für eine Demokratie, welche nicht auf den ideellen oder objektiven, sondern den realen, heterogenen Volkswillen abstellt. Relativismus ist so der historische Ausgangspunkt des weltanschaulich neutralen Staates ebenso wie derjenige der Demokratie. *Zugleich ist eine Demokratie, in welcher der Staatswille vom Volke „ausgeht“, nicht anders als als pluralistische denkbar.*

Damit stellt sich zugleich das Problem, wie der Staat als einheitliches Gebilde handlungsfähig sein kann, obwohl der Wille seiner Mitglieder ein heterogener ist. Notwendig ist ein Zurechnungsprinzip, welches einen einheitlichen Staatswillen einem heterogenen Volkswillen zurechnen kann. Diese Funktion kommt dem *Mehrheitsprinzip* zu<sup>9</sup>, welches als Entscheidungsregel von der Verschiedenheit der Anschauungen im Volke ausgeht. Eine Mehrheit kann nur dort existieren, wo auch – zumindest – eine Minderheit vorhanden ist. Es trägt dadurch der Tatsache Rechnung, daß Einstimmigkeit im Gemeinwesen regelmäßig real nicht besteht oder doch nicht festgestellt werden kann. Daher soll der Wille der Mehrheit im demokratischen Staat bestimmen, ohne daß er aber deshalb mit dem Willen aller gleichgesetzt werden könnte.

### 3. Die Sicherung der Freiheit der Volkswillensbildung

Eine pluralistische Ordnung besteht nicht schon dann, wenn das organisierte Gemeinwesen die tatsächliche Vielfalt der Anschauungen und Interessen erkennt; hinzutreten muß ferner, daß es sie auch anerkennt. Dies geschieht im Grundgesetz durch den rechtlichen Schutz der Freiheit der Volkswillensbildung, wie er in den Grundrechten verankert ist. Sie schützen zugleich gegen staatliche Beeinträchtigungen und Eingriffe.

a) Grundnorm der Freiheit der Volkswillensbildung ist die *Meinungsfreiheit* des Art. 5 I 1 GG. Sie findet ihre Konkretisierung, Ausprägung und Fortsetzung in der Medienfreiheit (Art. 5 I GG), der Freiheit von Forschung und Lehre, Wissenschaft und Kunst (Art. 5 III GG), der Religions- und Gewissensfreiheit (Art. 4 I, II GG) und der Petitionsfreiheit (Art. 17 GG). Diese individuellen Freiheiten werden durch kollektive ergänzt. Sie garantieren insbesondere die Versammlungsfreiheit (Art. 8

<sup>9</sup> Vgl. zum Mehrheitsprinzip Gusy, AöR 1981, 329ff. mwN.

GG), die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG) und die Parteifreiheit (Art. 21 I GG).

Diese Verbürgungen garantieren ihren Trägern subjektive, personale Freiheitsrechte. Einzelne und Gruppen werden nicht als bloßes Produkt des Gemeinwesens und der öffentlichen Meinung begriffen. Vielmehr ist ihnen garantiert, in geistiger und politischer Eigenständigkeit auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken. Diese ist das Produkt individueller und kollektiver Meinungsäußerung und wirkt so zugleich auf die Meinungsbildung der Menschen zurück. Als realer Volkswille kann die *öffentliche Meinung* jedoch ausschließlich die *Summe der Ansichten der Bürger* darstellen; ein darüber hinausgehender „qualitativer Mehrwert“ im Sinne einer erhöhten Richtigkeitsgewähr kommt ihr nicht zu.

Dieser Prozeß ist gegen staatliche Eingriffe grundsätzlich geschützt. Hoheitsträger dürfen ausschließlich aufgrund der den einzelnen Rechten beigefügten Gesetzesvorbehalte tätig werden. Insbesondere darf der Staat niemanden wegen seiner Meinungsbildung oder erlaubten Meinungsäußerung mit Nachteilen, Pressionen oder Sanktionen belegen<sup>10</sup>. Das gilt unabhängig vom Inhalt der gebildeten oder geäußerten Ansichten.

b) Eine zusätzliche Ausprägung findet dieser Schutz in Art. 3 III GG. Danach ist unzulässig, *eine Person wegen ihrer „politischen Anschauungen“ zu benachteiligen oder zu bevorzugen*. Auch die abwegigste, unvernünftigste oder isolierteste Auffassung darf demnach nicht zum Anknüpfungspunkt für rechtliche oder tatsächliche Nachteile gemacht werden.

Demnach sind alle im Volk tatsächlich vertretenen Anschauungen rechtlich geschützt. Jeder ist berechtigt, „seine“ Meinung zu bilden und zu betätigen. Daraus dürfen ihm keine Nachteile von staatlicher Seite entstehen. Von besonderer Bedeutung sind diese Vorkehrungen für Minderheiten und Dissentierende, welche ungewöhnliche und abweichende Ansichten vertreten und so zur staatlichen Willensbildung in Widerspruch geraten. Der reale Volkswille umfaßt auch ihre Anschauungen; sie haben das gleiche Recht, ihre Auffassungen zu bilden und zu betätigen. Ihr *Recht auf Opposition* ist so als Konstitutionselement der Demokratie verfassungsrechtlich anerkannt und geschützt<sup>11</sup>. Freiheitsschutz in der Vielfalt ist stets primär Minderheitenschutz.

Nicht geschützt ist die Anschauungsfreiheit gegen Einwirkungen anderer Menschen. Sie haben im pluralistischen Staat dieselbe Freiheit, an der Bildung der öffentlichen Meinung teilzuhaben und dazu auf ihre Mitmenschen einzuwirken. Unzulässig ist hingegen sachfremder Druck

<sup>10</sup> Zuleeg, JZ 1979, 294, 279f.; s. a. Gusy, JuS 1979, 254, 256.

<sup>11</sup> Ausf. H. P. Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1974, S. 303.

mit wirtschaftlichen oder finanziellen Mitteln<sup>12</sup>. Freiheit der Volkswillensbildung ist die gleiche Freiheitschance aller Menschen; sie kann nicht gegeneinander, sondern lediglich gegen den Staat gesichert sein.

#### 4. Die Rechtsstellung der Bürger in der freien Volkswillensbildung

Die Bürger sind Träger der grundrechtlich garantierten Freiheiten. Sie sind demnach berechtigt, frei von staatlichen Nachteilen und Sanktionen einzeln und kollektiv am Prozeß der Volkswillensbildung teilzunehmen. Daraus dürfen ihnen keine rechtlichen oder tatsächlichen Nachteile erwachsen.

a) Die Bildung der öffentlichen Meinung vollzieht sich primär unter den Bürgern selbst. Art. 5 I GG garantiert die Freiheit der Meinungsäußerung und damit zugleich das Recht, auf andere geistig einzuwirken, um ihre Meinungsbildung in Gang zu setzen oder inhaltlich zu determinieren. Potentiell kann jedermann diese Einwirkungsfreiheit ausüben, umgekehrt ist jedermann potentieller Adressat derartiger Einwirkungen. Untereinander und gegeneinander genießen die Bürger keinen Einwirkungsschutz. Vielmehr wird der politische Status, bisweilen gar das soziale Prestige im Gemeinwesen wesentlich vom Inhalt der jeweils gebildeten oder geäußerten Meinungen mitbestimmt. *Pluralismus begrenzt eben lediglich die Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten des organisierten Gemeinwesens, nicht hingegen der einzelnen.*

Die öffentliche Meinung ist so ein Produkt individueller Meinungsbildung und -äußerung. Umgekehrt sind die individuellen Anschauungen ihrerseits von der öffentlichen Meinung mitgeprägt. Der Prozeß der Anschauungsbildung innerhalb des Gemeinwesens ist so ein kreisförmiger. Dabei ist „die“ öffentliche Meinung ebenso heterogen wie „der“ Volkswille. Sie wird konstituiert aus einer Vielzahl unterschiedlicher, bisweilen gegensätzlicher Ansichten. Die Bildung einheitlicher Anschauungen ist regelmäßig nicht das Ergebnis, zumeist nicht einmal das Ziel dieses Prozesses. Die heterogene Anschauungsartikulation kann im Wege von Argument und Gegenargument durchaus Streitbar sein; die Allgemeinheit oder Mehrheit sind demgegenüber ebenso zu Toleranz verpflichtet wie der einzelne. Gerade hierin beweist sich Freiheitsschutz als Minderheitenschutz. Der Staat hat lediglich aufgrund der Gesetzesvorbehalte, die den einzelnen Freiheitsrechten beigefügt sind, Regelungs- und Eingriffsmöglichkeiten. Unabhängig von den Streitigkeiten um deren Reichweite dürfen Meinungsäußerungen nicht wegen ihrer geistigen Wirkung oder ihres inhaltlichen Wertes verboten oder beschränkt werden<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> BVerfGE 25, 256, 263 ff.

<sup>13</sup> Eingehend hierzu Suhr, NJW 1982, 1065 ff.

<sup>14</sup> So Schlink, DSt 1976, 335, 354.

Eingriffe sind somit ausschließlich zulässig zur Verfolgung von Zwecken, die außerhalb des Spektrums der geistigen Auseinandersetzung liegen.

Die so gebildete öffentliche Meinung wirkt auch auf den demokratischen Staat ein. Dies gilt zunächst bei der Wahlentscheidung, welche allerdings wegen ihres geheimen Charakters ausschließlich die Wirkungen widerspiegelt, welche die öffentliche Meinung auf die individuelle Meinungsbildung hatte. Wesentlich größer ist der Einfluß im Prozeß der demokratischen Kontrolle, welche staatliche Maßnahmen zum Gegenstand der Meinungsbildung macht und umgekehrt Anliegen und Interessen an den Staat heranträgt<sup>15</sup>. Hier kommt insbesondere der kollektiven Willensäußerung durch Versammlungen und Verbände herausragende Bedeutung zu<sup>16</sup>.

b) Meinungs- und Anschauungsfreiheit im pluralistischen Staat ist allerdings nicht nur Mitwirkungs-, sondern zugleich Durchsetzungschance. Im demokratischen Staat beschränkt sich die Meinungsfreiheit nicht ausschließlich auf die Volkswillensbildung. Sie vermag vielmehr auch auf die ihr nachgelagerte Staatswillensbildung prägenden Einfluß zu gewinnen.

Diese Durchsetzungschance verwirklicht sich insbesondere bei der Mehrheitsbildung in Wahlen und Abstimmungen. Regiert das Mehrheitsprinzip als Abstimmungsregel zugleich den Prozeß der Auswahl des Herrschaftspersonals, so erlangt hier die individuelle und kollektive Meinungsbildung unmittelbar Einfluß auf die Besetzung staatlicher Mandate und damit mittelbar auch auf die zu erwartenden Sachentscheidungen. Diese Durchsetzungschance darf nicht durch gesetzliche oder organisatorische Maßnahmen beeinträchtigt werden. Unmittelbar bringt dies Art. 38 I 1 GG zum Ausdruck, wenn er die Gleichheit der Wahl anordnet.

Sie geht jedoch noch darüber hinaus. *Der Staat darf in den Prozeß der Volkswillensbildung nicht einseitig eingreifen*. Daher ist ihm auch untersagt, durch eigene Meinungsäußerungen inhaltlich determinierend oder verzerrend in den Willensbildungsprozeß einzugreifen. Er ist daher gehindert, durch die Äußerung des Staatswillens den Volkswillen inhaltlich zu manipulieren. Dadurch konkretisiert sich das Beteiligungsrecht der Bürger zu einer rechtlich gleichen Durchsetzungschance. Das Grundgesetz geht so von der Chancengleichheit aller Ansichten und Wertungen bei der Mehrheitsbildung aus<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Vgl. zur demokratischen Kontrolle jüngst Gusy, AöR 1981, 329, 345ff. mwN.

<sup>16</sup> Dazu zusammenf. Gusy, Vom Verbändestaat zum Neokorporatismus?, 1981, S. 18f., 54ff.

<sup>17</sup> BVerfGE 44, 125, 150.

#### 4. Volkswillensbildung und Staatswillensbildung

Der Staat darf demnach weder durch organisatorische oder rechtliche Manipulationen noch durch eigene Parteinahme in den Prozeß der Volkswillensbildung eingreifen. Grundsätzlich hat der Prozeß der Interessenartikulation somit einseitiger zu sein: er geht vom Volk in Richtung auf den Staat. Lediglich der Staatswille konstituiert sich aus dem Volkswillen, nicht hingegen der Volkswille aus dem Staatswillen.

Im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung hat somit der Staat neutral zu bleiben. Diese *Neutralität ist Element des grundgesetzlichen Demokratieprinzips*<sup>18</sup>. Sie bedeutet nicht Indifferenz oder Gleichgültigkeit gegenüber der Volkswillensbildung, sondern die Offenheit für alle Strömungen und Richtungen. Nur so vermag der Staat seine Willensbildung als Produkt der Volkswillensbildung zu begreifen. Diesem Input steht jedoch kein geistig-politischer Output in dem Sinne gegenüber, daß der Staat zu gesellschaftlichen Konflikten inhaltlich Stellung nehmen müßte oder dürfte. Er hat seine Aufgaben durch allgemein-verbindliche Normen und konkrete Maßnahmen zu erfüllen. Diese setzen eine einheitliche Staatswillensbildung durch Interessenvermittlung und -ausgleich voraus. Darüber hinaus steht den Staatsorganen jedoch keine eigene Freiheit zur politischen Meinungsäußerung zu.

Das Grundgesetz ordnet so eine offene pluralistische Verfassung des Gemeinwesens an. Die Elemente des pluralistischen Sozialmodells sind zumindest grundsätzlich vom Verfassungsrecht rezipiert und verbindlich angeordnet. Der Prozeß der Volkswillensbildung ist demnach ein pluralistischer.

### III. Die Neutralität des Staates in der pluralistischen Volkswillensbildung

Durch seine verbindliche Anordnung im Grundgesetz erfährt das pluralistische Sozialmodell zugleich eine spezifische Gestaltung. Die Bundesrepublik wird an keiner Stelle in der Verfassung als pluralistischer Staat bezeichnet, vielmehr enthält die Rechtsordnung einzelne Elemente, welche in der Gesamtschau als Anordnung, Konkretisierung und Ausgestaltung dieses Modells erscheinen. Die konkrete Ausformung unterliegt dabei den Eigengesetzlichkeiten und Wandlungen der Verfassungsauslegung. Gerade das Problem pluralistischer Volkswillensbildung bietet hierfür vielfältiges Anschauungsmaterial. Dies läßt sich sowohl an dem Verhältnis von Staats- und Volkswillensbildung zueinander (dazu 1.) als auch an den Randzonen des politischen Spektrums (dazu 2.) verdeutlichen.

<sup>18</sup> BVerfGE ebd.; s. grunds. Schlaich a. a. O. (Fn. 2), S. 218ff.

### 1. Von der Staatsfreiheit zur Staatsneutralität

Die *Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* hat sich mehrfach mit dem Problem der Stellung des Staates im Prozeß demokratischer Volkswillensbildung befaßt. Dabei hat sie einen kontinuierlichen Wandel durchgemacht, welche ein neues Pluralismuskonzept andeutet. Diese Problematik wird vielfach auch im Rahmen der Zuordnung von Staat und Gesellschaft erörtert.

a) Ausgangspunkt war dabei die *Ausdifferenzierung von Volks- und Staatswillensbildung*<sup>19</sup>. In einer Demokratie muß sich danach die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin vollziehen. Die Staatsorgane werden durch den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes, der in die Wahlen einmündet, erst hervorgebracht. So ordnet das Bundesverfassungsgericht den Volkswillen dem Staatswillen grundsätzlich vor.

Die politische Willensbildung des Volkes äußert sich in der öffentlichen Meinung. Diese beeinflußt die Entschlüsse der Staatsorgane. Willensbildung des Volkes und Bildung des staatlichen Willens durch seine verfaßten Organe müssen unterschieden werden. Von dieser Unterscheidung geht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts das Grundgesetz aus. Nur dann, wenn das Volk als Verfassungs- oder Kurationsorgan durch Wahlen und Abstimmung selbst die Staatsgewalt ausübt, fällt die Äußerung des Volkswillens mit der Bildung des Staatswillens zusammen. In einem demokratischen Staatswesen muß sich insbesondere die Willensbildung des Volkes frei, offen und unreglementiert vollziehen. Daraus zieht das Bundesverfassungsgericht den Schluß, *daß der Staat nicht steuernd, ordnend oder regelnd in die Volkswillensbildung eingreifen darf*. Vielmehr bedeutet dies, daß „es den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt ist, sich in bezug auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen“. Unreglementierte Volkswillensbildung wird so grundsätzlich mit Staatsfreiheit gleichgesetzt. Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozeß sind nur dann mit dem demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen vereinbar, wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können. Einen solchen sah das Gericht bezüglich der Parteienfinanzierung ursprünglich nicht und hielt diese somit für verfassungswidrig.

Das Pluralismusmodell des Bundesverfassungsgerichts ging damit davon aus, daß Freiheit der Volkswillensbildung zugleich Abstinenz des Staates bedeuten müsse. Staats- und Volkswillensbildung waren so geradezu räumlich voneinander getrennt. Das Volk war bezüglich seiner

<sup>19</sup> BVerfGE 20, 56, 97 ff.

Willensbildung auf sich selbst verwiesen; die Mechanismen zu dieser Willensbildung hatte es selbst hervorzubringen, zu erhalten und zu stärken. Der Staat war demgegenüber ausschließlich Objekt dieser Willensbildung. Er hatte seine Neutralität durch möglichst weitgehende Abstinenz zu verwirklichen. *Freiheit der Volkswillensbildung wurde demnach mit ihrer Staatsfreiheit gleichgesetzt*<sup>20</sup>. Sie blieb demnach den sozialen Mächten, wie sie in der staatsfreien Gesellschaft vorhanden waren, ausschließlich überlassen.

b) Diese Ausgangsposition erfuhr alsbald einzelne Modifikationen. Anknüpfungspunkt war dabei die schon früher betonte Anknüpfung von Volks- und Staatswillensbildung durch die Wahlen. *Wahlen* sind jedoch keine Veranstaltung der staatsfreien Gesellschaft, sondern originär staatliche Einrichtungen. Sie *verfolgen keinen anderen Zweck als denjenigen, die Bildung des Staatswillens an den Volkswillen rückzukoppeln*. Dabei ist der Staat jedoch auf die Mitwirkung gesellschaftlicher Faktoren angewiesen: Nur dadurch, daß die Parteien sich zur Wahl stellen und Kandidaten nominieren sowie den Wahlkampf durchführen, erhält diese staatliche Einrichtung überhaupt ihren Sinn. Hier ist der Staat auf aktive Teilnahme der „Gesellschaft“ verwiesen. Die räumliche Trennung von Volks- und Staatswillensbildung erwies ihre Undurchführbarkeit zunächst an ihrem wichtigsten Bindeglied, den Wahlen.

Konnten daher die Wahlen nicht ausschließlich in die Sphäre der Gesellschaft verwiesen werden, so zog das Bundesverfassungsgericht daraus für die Kostentragung die notwendigen Konsequenzen<sup>21</sup>. Ist der Staat zumindest berechtigt, staatliche Veranstaltungen zu finanzieren, so mußte er auch berechtigt sein, die Wahlkampfkosten der Parteien zu erstatten. Damit war jedoch der Ausgangspunkt verlassen; die strenge sphärische Trennung von Volks- und Staatswillensbildung konnte angesichts ihrer gerade im demokratischen Staat notwendigen Verknüpfung nicht aufrechterhalten werden. Dabei wurde zugleich faktisch die frühere Rechtsprechung aufgegeben, indem die Erstattung der Wahlkampfkosten durch zeitlich aufeinander folgende Abschlagszahlungen während der gesamten Legislaturperiode für zulässig erklärt wurde<sup>22</sup>. So war faktisch eine permanente staatliche Parteienfinanzierung verwirklicht.

Damit war der *Staat erstmals aus seiner Rolle als bloßes Objekt gesellschaftlicher Willensbildung herausgetreten*. Seine unterstützende und fördernde Hinwendung zur Volkswillensbildung hatte das bisherige Plu-

<sup>20</sup> Krit. dazu Tsatsos, ZaöRV 1966, 371 ff.; Rinck, FS Leibholz II, 1966, 312 ff.; Häberle, JuS 1967, 64 ff.; Rauschning, JZ 1967, 346 ff.; Zwirner, AöR 1968, 81 ff.

<sup>21</sup> BVerfGE 24, 300, 335 ff.; s. schon zuvor BVerfGE 20, 113 ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 24, 347 ff.

ralismuskonzept nachhaltig beeinträchtigt: Der Vorrang der Volkswillensbildung konnte nicht mehr aus ihrer Staatsfreiheit begründet werden. An ihre Stelle trat nunmehr das *Kriterium der Chancengleichheit*<sup>23</sup>. Auf der einen Seite können nur Parteien, die am Wahlkampf teilgenommen haben, an den staatlichen Geldleistungen teilhaben; auf der anderen Seite haben grundsätzlich alle Parteien, die diese Voraussetzung erfüllen, auf solche Geldleistungen Anspruch. Dieses Prinzip der Chancengleichheit der Parteien hängt aufs engste mit dem Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, der seinerseits als Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes angesehen wird. Die Formalisierung des Gleichheitssatzes im Bereich der politischen Willensbildung des Volkes hat zur Folge, daß auch der Satz von der Chancengleichheit der politischen Parteien in dem gleichen Sinne verstanden werden muß. Allerdings verbietet dieser Grundsatz nicht jede Differenzierung; er läßt eine verschiedene Behandlung der Parteien aus besonderen zwingenden Gründen zu. Solche liegen insbesondere in den vorgefundenen Realitäten der politischen Kräfteverteilung. Das Gebot der formalen Chancengleichheit gebietet nicht, daß die sich aus der unterschiedlichen Größe und Leistungsfähigkeit und den verschiedenen politischen Zielsetzungen der Parteien ergebenden Unterschiede durch staatliche Maßnahmen ausgeglichen werden. Andernfalls würde die vom Staat vorgefundene tatsächliche Wettbewerbslage verfälscht. Daher kann die Parteigleichheit lediglich eine abgestufte sein: Zwar soll die Wahlkampfkostenerstattung die Chancen der Parteien verbessern, das Verhältnis ihrer Chancen zueinander allerdings nicht beeinträchtigen. Die Höhe der Kostenerstattung hat sich somit an diesen vorgefundenen Chancen zu orientieren.

Damit war die ursprüngliche Pluralismuskonzeption im Grundsatz aufgegeben. Nicht mehr die Staatsfreiheit begründete die Freiheit der Volkswillensbildung. Vielmehr wurde die Chancengleichheit als ihr wesentliches Kriterium angesehen, wobei an die vorgefundene Kräfteverteilung anzuknüpfen war. Der Staat hat die vorgefundene Chancenverteilung zu beachten und nicht inhaltlich zu beeinflussen<sup>24</sup>.

c) War damit die Grundsatzentscheidung gegen die sphärische Trennung von Volks- und Staatswillensbildung gefallen, so hatte die folgende Rechtsprechung überwiegend die *Ausgestaltung staatlicher Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung* zum Gegenstand. Ausgangspunkt war hier zunächst erneut die Verknüpfung im Wahlakt. Grundsätzlich kön-

<sup>23</sup> BVerfGE 24, 339 ff.

<sup>24</sup> Überwiegend zust. Randelzhofer, JZ 1969, 533 ff.; Peter JuS 1969, 563 ff.; Fromme, Aus Politik und Zeitgeschichte 23/69, S. 7 ff.; krit. Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, 624 ff.

nen sich an Wahlen Parteien und Unabhängige beteiligen; die staatliche Wahlkampfkostenerstattung kam jedoch lediglich Parteien zugute. Demnach hatte das Bundesverfassungsgericht einen Sachverhalt zu beurteilen, in welchem der Staat seinerseits auf die Volkswillensbildung einwirkte. Dabei stellte sich die Aufgabe, die Folgewirkungen und Selbstbindungen dieser Einwirkung zu konkretisieren<sup>25</sup>.

Grundsätzlich ging dabei das Gericht von dem staatlichen Charakter der Wahlen aus; daher sei es zulässig, politischen Parteien, die sich an einem Wahlkampf beteiligt haben, die Kosten zu ersetzen. Ob eine solche Erstattung von Wahlkampfkosten vorgesehen werden soll, ist eine verfassungspolitische Frage, deren Entscheidung im pflichtgemäßen Ermessen des Gesetzgebers steht. Entschließt er sich dazu, so hat er dabei den Grundsätzen der Parteifreiheit und der Chancengleichheit Rechnung zu tragen. Hat sich der Bundesgesetzgeber dafür entschieden von Staats wegen Beteiligten am Wahlkampf öffentliche Mittel zur Verfügung zu stellen, so kann die Frage nach der Chancengleichheit zwischen den politischen Parteien einerseits und dem unabhängigen Wahlbewerber andererseits im Rahmen der Wahlkampfkostenerstattung nicht mit dem Hinweis abgetan werden, im Parteienstaat sei der unabhängige Bewerber eigentlich entbehrlich. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt und Rechtsgrund der Kostenerstattung sei nicht die verfassungsrechtliche Aufgabe oder Stellung der Parteien, sondern der Wahlakt. Dabei ist das Recht aller Bürger, nicht nur der Parteien, Wahlvorschläge zu machen, ein Kernstück des Bürgerrechts auf aktive Teilnahme an der Wahl. Dem entspricht auch die Staatspraxis in Bund und Ländern. Somit kann bei der Kostenerstattung eine Differenzierung zwischen dem von einer Partei aufgestellten Kandidaten und unabhängigen Bewerbern grundsätzlich in der Lage sein, den Volkswillen im Moment seiner Einwirkung auf den Staatswillen zu verzerren. Damit ist jedoch die vom Gesetzgeber vorgefundene Chancengleichheit verletzt. Dies wäre lediglich mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn sich für die ungleiche Behandlung ein besonderer rechtfertigender, zwingender Grund anführen ließe. Einen solchen sieht das Bundesverfassungsgericht nicht, so daß auch unabhängige Bewerber in den Genuß der Kostenerstattung kommen können.

Die Chancengleichheit wurde hier zum allgemeinen Prinzip staatlicher Einflußnahme auf die Volkswillensbildung erhoben. Staatliches Handeln unterliegt strikten, vom Bundesverfassungsgericht nachprüfbareren Bindungen an den Gleichheitssatz. Dieser ist als Gebot formaler Chancengleichheit zu verstehen. Diese Folgenverantwortung trifft den Staat im pluralistischen Gemeinwesen gegenüber jedermann, der durch sein Einwirken in irgendeiner Weise bevorzugt oder benachteiligt werden

<sup>25</sup> Zum folg. BVerfGE 41, 399, 412ff.

konnte. Sie ist so die Kehrseite jeglichen aktiven Einwirkens und sichert so, daß sich nicht der Staat den ihm genehmen Volkswillen schafft. Zugleich liegt in der Erstreckung der Wahlkampfkostenerstattung auf ungebundene Bewerber die *Ablehnung einer Monopolstellung oder doch eines Vorranges bestimmter Organisationen der Interessenartikulation*. Im pluralistischen Gemeinwesen kommt der Minderheit dasselbe Recht wie der Mehrheit, den Nichtorganisierten dasselbe wie den Organisierten zu<sup>26</sup>.

d) Umfassend konzipiert wurde das Pluralismusverständnis des Bundesverfassungsgerichts anlässlich der Beurteilung regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit<sup>27</sup>. Zwar wird auch hier der Einstieg in die Problematik über die Wahlentscheidung als Verknüpfung von Volks- und Staatswillensbildung gesucht. Der Sache nach ging das Gericht aber weit darüber hinaus, indem es nunmehr die Konsequenzen aus seiner frühen Erkenntnis<sup>28</sup> zog, daß *die öffentliche Meinungsbildung nicht nur im Wahlakt auf den Staat einwirke*. Vollzieht sich die Prägung des Staatswillens durch das Volk kontinuierlich stets neu, so können Chancengleichheit und Offenheit des Staates nicht ausschließlich während der Wahlen und um ihretwillen bestehen.

Seine bisherige Rechtsprechung fortführend, geht das Gericht von dem Recht aller politischen Parteien und Kräfte auf Chancengleichheit aus. Galt dieses zunächst ausschließlich für den Wahlvorgang selbst, so ist es in der Folgezeit auch auf den Zeitraum der Wahlvorbereitung ausgedehnt worden. Diese Gleichheit ist grundsätzlich eine formale: Die Formalisierung des Gleichheitssatzes im Bereich der politischen Willensbildung des Volkes hat zur Folge, daß auch der Verfassungssatz von der Chancengleichheit der politischen Parteien in dem gleichen Sinne formal verstanden werden muß. Daher ist der öffentlichen Gewalt jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert werden kann, verfassungskräftig versagt, sofern sie sich nicht durch einen besonderen zwingenden Grund rechtfertigen läßt. Diese demokratische Freiheit fordert, daß der jeweils herrschenden Mehrheit und der oppositionellen Minderheit bei jeder Wahl aufs neue die grundsätzlich gleichen Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offengehalten werden. Nur so kann demokratische Herrschaft als Mehrheitsherrschaft gerechtfertigt werden. Nur wenn die Mehrheit aus einem freien, offenen, regelmäßig zu erneuernden Meinungs- und Willensbildungsprozeß, an dem grundsätzlich alle wahlmündigen Bürger zu

<sup>26</sup> Zust. Link, ZParl 1976, 65ff.; Bogs, DÖV 1977, 100f.; Merten, DVBl 1978, 562, 568; Versteyl, NJW 1980, 925f.

<sup>27</sup> BVerfGE 44, 125, 138ff.; s. auch BVerfGE DÖV 1983, 153ff.

<sup>28</sup> BVerfGE 20, 98f.

gleichen Rechten teilhaben können, hervorgegangen ist, wenn sie bei ihren Entscheidungen das – je und je zu bestimmende – Gemeinwohl im Auge hatten, insbesondere auch die Rechte der Minderheit beachtet und ihre Interessen mit berücksichtigt, ihr zumal nicht die rechtliche Chance nimmt oder verkürzt, zur Mehrheit von morgen zu werden, kann die Entscheidung der Mehrheit bei Ausübung von Staatsgewalt als Wille der Gesamtheit gelten und nach der Idee der freien Selbstbestimmung aller Bürger Verpflichtungskraft für alle entfalten. Dabei nimmt das Grundgesetz im Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung des Volkes, der im Wahlakt gipfelt, außerrechtliche Ungleichheiten seiner Wahlbürger und ihrer politischen Gruppierungen hin. Es verwehrt dem Staat aber durch Parteinahme im Wahlkampf auf die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den politischen Kräften Einfluß zu nehmen. Die Staatsorgane haben als solche allen zu dienen und sich im Wahlkampf neutral zu verhalten.

Erstmals bestimmt hier das Bundesverfassungsgericht die Position des Staates in einem pluralistischen Gemeinwesen, welches die Chancengleichheit aller Richtungen und Bestrebungen anerkennt. Diese Haltung wird hier ausdrücklich mit dem Prädikat „Neutralität“ beschrieben. Die ursprüngliche Staatsfreiheit gesellschaftlicher Willensbildungen wird hiermit endgültig durch das Neutralitätserfordernis abgelöst. Die Rolle des Staates hat sich von einer bloß passiven Objektstellung gegenüber der Volkswillensbildung in diejenige einer aktiven, einwirkenden und fördernden Instanz verwandelt. Pluralismus und Staat sind nicht verschieden, nichts Entgegengesetztes mehr; die Zuordnung zwischen beiden ist positiv. Der Staat hat als Neutraler im pluralistischen Gemeinwesen seinen Platz gefunden; umgekehrt konkretisiert die Chancengleichheit aller Richtungen dem pluralistischen Charakter des staatlich verfaßten Gemeinwesens.

Diese Grundsätze werden für die regierungsamtliche Öffentlichkeit zugleich operationalisiert<sup>29</sup>. Sie dient der Selbstdarstellung des Staates, indem sie den Grundkonsens zwischen Bürgern und demokratischer Verfassungsordnung herstellen, erhalten und fördern soll. Regierung und gesetzgebende Körperschaften sind danach berechtigt, der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darzulegen und zu erläutern. Dies dient zugleich der Willensbildung des Volkes und stärkt damit die Möglichkeit der Bürger, sich selbst eigene Meinungen und einen eigenen Willen zu bilden. Unzulässig ist hingegen ein parteiergreifendes Einwirken im Sinne der „Regierungs-“ oder Mehrheitsparteien, welche die Chancengleichheit zwischen Mehrheit und Minderheit verzerrt und so vom Kurs staatlicher Neutralität

<sup>29</sup> BVerfGE 44, 147ff.; weitergeführt in BVerfGE EuGRZ 1983, 222ff.

zwischen den politischen Kräften abweicht. Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung muß sich ihrer Funktion nach auf den Bereich ihrer Sachverantwortung gegenüber dem ganzen Volk und Parlament beschränken. Sie muß sich stets der offenen oder versteckten Werbung für einzelne oder miteinander konkurrierende politische Parteien oder sonstige an der politischen Meinungsbildung beteiligte Gruppen enthalten. Schon der Eindruck einer werbenden Einflußnahme ebenso wie willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende und polemische Äußerungen über andere Parteien sind zu vermeiden. Die Öffentlichkeitsarbeit darf nicht durch Einsatz öffentlicher Mittel den Mehrheitsparteien zu Hilfe kommen und die Oppositionsparteien bekämpfen. Zwar mag dies im Einzelfall schwierig zu erkennen und kaum zu vermeiden sein. Mißbräuche oder eklatante Rechtsverstöße können damit jedoch vermieden werden.

Die Entscheidung entwickelt somit die bisherige Rechtsprechung in mehrfacher Hinsicht fort. Sie beschränkt das Pluralismusproblem nicht mehr auf Wahlvorgang und Wahltermin. Dieser verbale Ausgangspunkt wird in der Sache weitgehend aufgegeben, indem die Grundsätze des Pluralismus ihren Sinn und Zweck nicht mehr aus dem staatlichen Charakter der Wahlveranstaltung erfahren, sondern vielmehr aus der kontinuierlichen und fortdauernden Möglichkeit der Einwirkung des Volkswillens auf den Staatswillen. Zudem werden demokratischer Staat und pluralistische Gesellschaft einander untrennbar zugeordnet: Chancengleichheit aller Richtungen setzt Staatsneutralität voraus. Willensbildung im Gemeinwesen ist kein staatsferner oder staatsneutraler Vorgang, sondern auf die zumindest latente Beeinflussung des Staatswillens gerichtet. Umgekehrt ist staatliches Handeln nicht sphärisch von der Volkswillensbildung getrennt, sondern aktiv darauf bezogen. Pluralistisches Gemeinwesen und einheitlicher Staat stehen nicht mehr nebeneinander: *der Staat ist pluralistisch und Pluralismus ist stets zugleich staatlich*<sup>30</sup>.

e) Bestätigt wurde dieses Konzept bezüglich der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden<sup>31</sup>. Hier waren die allgemeinen Grundsätze der Parteienfinanzierung, nicht ausschließlich die Wahlkampfkosten Gegenstand der Entscheidungsfindung. Weniger der Wahlvorgang als vielmehr die allgemeine Stellung der Parteien mußte daher den Ausgangspunkt der Entscheidung bilden. Dabei ging das Gericht davon aus, daß die Parteien in besonderem Maße die Bildung des Staatswillens beeinflussen, indem sie in das System der staatlichen Institutionen und Ämter hineinwirken, und zwar insbesondere durch Einflußnahme auf die Be-

<sup>30</sup> Zust. Häberle, JZ 1977, 361ff.; Seifert, DÖV 1977, 288ff.; Zuck, NJW 1977, 1054ff.; Jekewitz, ZRP 1977, 300ff.; krit. Murswiek, DÖV 1982, 529ff.

<sup>31</sup> BVerfGE 52, 63, 86ff.; s. schon BVerfGE 8, 51, 62ff.

schlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung. Die Willensbildung des Volkes werde durch sie gleichfalls in entscheidendem Maße mitbestimmt. Das Recht des Bürgers auf *gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung* äußert sich in einer Demokratie nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen.

Auch hier hat das Bundesverfassungsgericht die Neutralität des Staates im Prozeß der Volkswillensbildung zu konkretisieren und zu operationalisieren. Dabei geht es von einem materiellen Konzept der Chancengleichheit aus; die bloß formelle Gleichbehandlung genügt nicht, wenn sie inhaltlich ungleiche Auswirkungen zeitigt. Der Grund dieser eingehenden Nachprüfung besteht darin, daß der Staat mit der Entscheidung, die Abzugsfähigkeit grundsätzlich zuzulassen, in den Prozeß der Volkswillensbildung eingewirkt habe. Daher habe er in vollem Umfang Neutralität zu wahren.

Danach ist das Gleichheitsrecht aller Bürger und Parteien auch dann zu beachten, wenn Steuergesetze die finanzielle Unterstützung politischer Parteien durch den Bürger begünstigen. Wenn der Gesetzgeber solche Bestimmungen erläßt und dadurch dem einzelnen eine Einflußnahme im Bereich der politischen Willensbildung erleichtert, so darf dadurch nicht eine Differenzierung eintreten, die finanziell leistungsfähige Bürger in gleichheitswidriger Weise beeinflusst. Diese volle Gleichberechtigung aller Parteien wird auch auf den Wettbewerb um die Erlangung von Spenden ausgedehnt. Grundsätzlich fordert die Chancengleichheit nicht, vorgegebene Unterschiede auszugleichen mit dem Ziel, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen. Sie verwehrt es dem Gesetzgeber andererseits jedoch, durch finanzielle Zuwendungen bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen. Entschließt er sich dazu, Beiträge und Spenden an politische Parteien im Steuerrecht als Sonderausgaben oder Aufwendungen anzuerkennen, so darf diese Regelung weder zu einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Begünstigung oder Benachteiligung einer bestimmten Partei oder Parteiengruppe noch zu einer Verschärfung bestehender faktischer Ungleichheiten der Wettbewerbschancen bei der Erlangung von Spenden führen. Dies wäre auch dann der Fall, wenn das Steuergesetz zwar in seinem Wortlaut eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbereich abstrakt-allgemein umschreibt, sich aus seiner praktischen Auswirkung aber eine offenbare Ungleichheit ergibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist.

Das zuvor entwickelte Neutralitätskonzept wird hier weiter konkretisiert. Insbesondere wird die *materielle Neutralität des Staates* gefordert. Formale Chancengleichheit sichert jedermann gegen Bevorzugung oder Benachteiligung. Ausschließlich maßgeblich ist dabei der Effekt der jeweiligen Maßnahme; auf Absichten oder Formulierungen kommt es

demgegenüber nicht an. Wirkt der Staat fördernd, stimulierend oder informierend auf die Volkswillensbildung ein, so unterliegt seine Neutralität einer strengen Nachprüfung durch das Verfassungsgericht.

## 2. Grenzen staatlicher Neutralität

Wird der Pluralismus durch die Chancengleichheit aller Anschauungen und Richtungen konstituiert, so bezieht sich nach diesem Sozialmodell umgekehrt die Neutralität des organisierten Gemeinwesens auch auf sämtliche vertretenen Richtungen. Für den demokratischen Staat bedeutet dies: seine Neutralität hat grundsätzlich umfassend zu sein; sie muß sich auch auf solche politischen Richtungen beziehen, welche diese Staatsform ablehnen oder gar aktiv bekämpfen. Systemkritiker dürfen sich gegen den Staat wehren, dieser hingegen nicht gegen derartige Kritiker. Eine solche, gegenüber den eigenen Gegnern neutrale Demokratie wird vielfach als „relativistische“ bezeichnet<sup>32</sup>.

a) Insoweit ist das Grundgesetz vom reinen Pluralismusmodell abgewichen. In denjenigen Verfassungsbestimmungen, welche bisweilen als Grundlagen einer „streitbaren Demokratie“<sup>33</sup> verstanden werden, ermächtigt es die Demokratie zu Maßnahmen der Selbstverteidigung, welche mit Benachteiligungen und Sanktionen gegenüber aktiven, kämpferischen Handlungen, gegen die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ vorgehen. Diese Abwehrvorkehrungen knüpfen zwar grundsätzlich nicht an das bloße Haben einer Anschauung, sondern an deren aktive Betätigung gegen die Basiselemente der grundgesetzlichen Verfassungsordnung an. Desungeachtet werden derartige Maßnahmen jedoch gerade deshalb als reaktionswürdig erachtet, weil sie antifreiheitliche oder antidemokratische Anschauungen verwirklichen sollen.

Die dazu als notwendig erachteten Sanktionsinstrumente sind vom Grundgesetz selbst vorgesehen. Art. 21 II GG ermächtigt zum Verbot verfassungswidriger Parteien durch das Bundesverfassungsgericht. Nach Art. 9 II GG sind Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten, verboten; das Verbot wird vom Bundesinnenminister verhängt. Art. 18 GG knüpft an den Mißbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung deren Verwirkung durch das Bundesverfassungsgericht. Weit vorgelagert sind demgegenüber die Ermächtigungen in Art. 73 Nr. 10b, 87 I 2 GG, welche

<sup>32</sup> Hauptvertreter dieser Richtung waren Kelsen, *Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, passim; Thoma, in: Anschütz/Thoma, *Handbuch des deutschen Staatsrechts I*, 1930, S. 186ff.

<sup>33</sup> Zur streitbaren Demokratie s. jüngst die Darstellung von Lameyer, *JöR* 30, 1981, S. 147ff. mwN; krit. gegenüber Wandlungen dieses Konzepts Gusy, *AöR* 1980, 379ff.

<sup>34</sup> S. o. II 2.

gesetzliche und organisatorische Vorkehrungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes zulassen.

Derartige Maßnahmen benachteiligen einzelne politische Richtungen oder Anschauungen. Die Neutralität des demokratischen Staates gilt ihnen gegenüber nicht. Damit weicht die „streitbare Demokratie“ insoweit vom pluralistischen Sozialmodell ab; ihre Anordnung und Einführung läßt sich auf dem Boden pluralistischer Argumentationen nicht begründen. Hier findet die verfassungsrechtliche Rezeption des pluralistischen Sozialmodells ihre Grenze. Zur Rechtfertigung derartiger Vorkehrungen kann dann nicht mit Anforderungen oder Eigenheiten des Pluralismus oder pluralismustheoretischen Begründungen argumentiert werden; vielmehr ist insoweit auf Aspekte zurückzugreifen, welche aus anderen Argumentationszusammenhängen folgen. *Pluralismus und streitbare Demokratie stehen insoweit in einem Widerspruch.*

Dieser Widerspruch läßt die verbindliche Entscheidung des Verfassungsgebers unangetastet. Er ist berechtigt, selbst zu entscheiden, welche Elemente des pluralistischen Sozialmodells er verbindlich anordnen will und wo er die Grenzen zieht. Mit der Konstitutionalisierung der streitbaren Demokratie hat der Parlamentarische Rat Elemente in das Verfassungsrecht eingeführt, welche den Pluralismus relativieren. Diese Tatsache kann auch nicht mit dem Argument minimiert werden, daß davon lediglich „Randzonen“ des politischen Spektrums oder „Randgruppen“ der Bevölkerung erfaßt würden. Ist Pluralismus das Sozialmodell der Chancengleichheit, so kommt diese stets primär Minderheiten – unabhängig von ihrer Größe – und dissentierenden Einzelgängern zu. Für die ohnehin zustimmende oder die schweigende Mehrheit ist der Pluralismus ohne praktische Relevanz; seinen Wert erlangt er für Außenseiter.

b) Die Zuordnung von Pluralismus und streitbarer Demokratie hat somit von zwei Voraussetzungen auszugehen: Grundsätzlich hat die Verfassung das Sozialmodell des Pluralismus rezipiert; dies gilt jedenfalls für alle Anschauungen und Richtungen, welche sich nicht kämpferisch gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigen. Hingegen können verfassungswidrige Strömungen aus dem zulässigen politischen Spektrum ausgeschlossen werden; hier ist die Grenze der Rezeption des pluralistischen Sozialmodells erreicht. Ist diese Zuordnung mit pluralismusimmanenten Argumenten nicht möglich, so muß diese bei denjenigen geistig-politischen Strömungen ansetzen, welche hinter dem Pluralismuskonzept stehen.

Grundsätzlich ist die Demokratie die Staatsform des Pluralismus, der Pluralismus ist das Sozialmodell der Demokratie. Beide wurzeln in der relativistischen Erkenntnis, daß in Wertfragen das Wahrheitsproblem nicht mit Anspruch auf allgemeine Anerkennung und Verbindlichkeit

gelöst werden kann. Selbst wenn dies für die Mehrheit gelingen sollte, so zeigen historische Erfahrungen, daß relevante Minderheiten nicht bereit waren, sich mit derartigen gesollten Konsensen abzufinden. Ihre Heranführung an den Staat war der Zweck des Pluralismus. Durch den Verzicht auf die verbindliche Wahrheitsanordnung einzelner Werte ermöglichte der Staat, daß aus der abweichenden, „falschen“ Auffassung nicht notwendig ein minderer Status folgen mußte. Relevante Zielgruppe des Relativismus wie des Pluralismus waren somit stets abweichende Minderheiten. Nicht die Mehrheit, sondern die wechselnden Minderheiten sind historischer Einführungs- und Rechtfertigungsgrund pluralistischer Sozialmodelle. Die gilt in ähnlicher Weise für die Demokratie. Daß die Mehrheit sich auf die eine oder andere Weise mit der staatlichen Herrschaft abfindet, ist in fast allen Ländern und Nationen unabhängig von ihrer Staatsform zu beobachten. Dissentierende sind auch in nichtdemokratischen Staaten zumeist lediglich relevante Minderheiten. Um ihrer Integration in das Gemeinwesen willen ist ihnen Chancengleichheit durch Pluralismus eingeräumt. Darin liegt kein Widerspruch zur demokratischen Mehrheitsherrschaft, setzt doch die Existenz der Mehrheit notwendig das Bestehen mindestens einer Minderheit voraus. *Entstehungs- und Rechtfertigungsbedingung von Pluralismus und Demokratie waren somit zu allen Zeiten die Minderheiten, nicht die Mehrheit. Existenzrecht und politischer Status der Minoritäten sind so Voraussetzung des Relativismus. Aufgrund der historischen Erfahrungen liegt der Schluß nahe: die pluralistische Demokratie ist die einzige Staatsform, welche gewaltlos verhindern kann, daß relevante Minderheiten zu den Waffen greifen.*

Die relativistische Entstehungsbedingung dieser Staatsform ist somit eine vorläufige und bedingte. Die Erkenntnis, daß Wertfragen nicht mit Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit wahrheitsfähig sind, ist unwiderlegt. Für diejenigen relevanten Minderheiten, die das Anliegen der pluralistischen Demokratie darstellen, erwiesen sich – jedenfalls auf Dauer – die Kosten jeder Herrschaft unter dem Vorzeichen wahrer Werte als höher, als sie es im pluralistischen Gemeinwesen sind. Noch keine politische Ideenlehre, welche auf wahrheitsfähigen Werten gründet, hat mittelfristig alle Menschen ohne Ausnahme davon überzeugt, daß sie die vorteilhafteste aller Staatsformen sei. Mit der Fortdauer dieses Zustandes steht und fällt der Relativismus und damit zugleich die pluralistische Demokratie. Sie schützen diejenigen Minderheiten, welche an die Wahrheit der Grundwerte anderer geistig-politischer Richtungen nicht glauben. *Damit schützt der Pluralismus zugleich die Mehrheit vor den Waffen dieser Minderheiten.*

Selbstverteidigung der Demokratie ist somit zugleich das Offenhalten der Wahrheitsfrage bezüglich politischer Wertungen. Dies geschieht primär um der Minderheiten willen, welche so nicht wegen ihrer abweichen-

den Auffassungen diskriminiert werden und daher nicht darauf verwiesen sind, zur Verteidigung ihnen unentbehrlich erscheinender Positionen zu den Waffen zu greifen. Sodann bewirkt diese Selbstverteidigung allerdings zugleich den Schutz der Mehrheit, welche gegen bewaffneten Widerstand relevanter Minderheiten gesichert ist. Ist die pluralistische Demokratie demnach die Ordnung des größtmöglichen inneren Friedens, so ist die Selbstverteidigung dieser Ordnung zugleich die Sicherung des inneren Friedens.

Die Gültigkeit dieser Sätze steht allerdings unter einer Bedingung: der fortdauernden Unlösbarkeit des Wahrheitsproblems in Wertfragen. Ändert sich dieser Zustand durch Erkenntnisfortschritte, so entfällt die Voraussetzung des geistigen Relativismus und damit zugleich die Grundbedingung der pluralistischen Demokratie. Die Aussichten auf einen derartigen Erkenntnisfortschritt mögen gering sein. Sobald jedoch alle Menschen ohne Ausnahme, d. h. einschließlich aller Minderheiten und potentiell Dissentierenden, einheitlich davon überzeugt sind, daß das Wahrheitsproblem in Wertfragen lösbar ist, und alle diese Beteiligten sich auf eine einheitliche Antwort geeinigt haben, so stellt sich das Demokratieproblem neu. Möglicherweise erscheint sie danach entbehrlich. Insofern gilt der Satz, daß die demokratische Staatsform von Voraussetzungen lebt, welche sie selbst nicht garantieren kann<sup>35</sup>. Gegen den Willen aller Bürger kann sie jedenfalls nicht verteidigt werden.

Bis zu diesem Zeitpunkt, dessen Eintritt völlig unabsehbar und ungewiß ist, besteht das Grundanliegen der Selbstverteidigung des demokratischen Staates fort. Das Dilemma des Pluralismus wird damit nicht aufgelöst, sondern nur erklärt. Der pluralistische Staat muß mit seinen Minderheiten leben und sie als gleichberechtigt anerkennen. Wer dies nicht will, muß die anderen Minderheiten überzeugen; daß er selbst von der Richtigkeit seiner Anschauungen überzeugt ist, genügt nicht. Bis zu diesem Zeitpunkt der vollständigen Überzeugung aller Staatsbürger besteht die geistige Grundlage des Pluralismus fort. Jene Minderheiten, die dies nicht anerkennen wollen, sind im Interesse der anderen Bürger von den Vorteilen des Pluralismus partiell ausgeschlossen. Letztlich beruht diese Entscheidung des Verfassungsgebers auf der Wahl des geringsten Übels. Das pluralistische Gemeinwesen vermag nicht den höchsten kollektiven Sinn oder das größte gemeinschaftliche Glück zu sichern, aber es läßt jedem seine individuelle Verwirklichung. Jene dissentierende Minderheiten, um deren Willen der Relativismus entstand, erachteten diesen als vorzugswürdig. Tatsächlich konnte so der innere Frieden am besten gesichert werden. Wer dagegen operiert und das individuelle Werterleben anderer Menschen kollektiven Sinnkonzepte unterordnen will, muß sie zuvor

<sup>35</sup> Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 60.

überzeugen. Solange er dies nicht vermag, ist die Durchsetzung seiner Positionen in der streitbaren Demokratie benachteiligt. Darin sah der Parlamentarische Rat das geringere Übel.

### Summary

*Pluralism is differently defined by political theories. The essay points out 5 characteristic elements of this concept: (1) The premise of an organized community, as it is the state, (2) the variety of political views in this community, (3) the recognition of this variety as a basic element of that community, (4) the principles of non-discrimination and equality of chances for all rivaling opinions, (5) the neutrality of the state in that spectrum of views. So the idea of pluralism is in close connection to the idea of relativism. The German Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) shows in its decisions a characteristic change of view: In its early times pluralism was defined from the point of view that society („Gesellschaft“) and state are strictly devided social systems; pluralism is only a phenomenon of society, and it is realised when the state is politically excluded from society. Today pluralism mentions no longer the division of the state from society, but the neutrality of state in the society.*

(Abgeschlossen im März 1986)

Anschrift des Verfassers: Dr. Christoph Gusy, Fernuniversität-Gesamthochschule, Postf. 940, D-5800 Hagen, Bundesrepublik Deutschland.