

POLITISCHE ERFINDUNGEN IDEEN- UND VERFASSUNGSGESCHICHTLICHE WURZELN DES DEMOKRATISCHEN RECHTSSTAATES

Der folgende Text entspricht der Abschiedsvorlesung, die Professor Alois Riklin am 23. Februar 2010 an der Andrassy Universität in Budapest gehalten hat.

Artikel 2 der 1989 vom „Runden Tisch“ total überarbeiteten Verfassung definiert die Republik Ungarn als „demokratischen Rechtsstaat“. Mein Vortrag ist ein Versuch, die Wurzeln des demokratischen Rechtsstaates in der Ideen- und Verfassungsgeschichte Europas von der Antike bis zur Neuzeit freizulegen. Diese Wurzeln sind weder von Gott geschaffen noch evolutiv, spontan oder zufällig in der Natur entstanden, sondern von Menschen erfundene Kunstprodukte. Es sind politische Erfindungen.

WOHLTÄTIGE POLITISCHE ERFINDUNGEN

Von politischen Erfindungen zu sprechen, ist nicht üblich. Normalerweise wird der Begriff „Erfindungen“ patentierbaren technischen Neuerungen vorbehalten. Dementsprechend wird Erfindung im Allgemeinen definiert als eine von Menschen ausgetüftelte Schöpfung, welche durch Lösung technischer Probleme die Herstellung eines nützlichen Gegenstandes ermöglicht. Ein Paradebeispiel ist die Erfindung des Buchdrucks. Die Erfindung ist zu unterscheiden von der Entdeckung, d.h. dem Auffinden von etwas Vorhandenem, aber bisher Unbekanntem. Kolumbus hat Amerika entdeckt, nicht erfunden.

Eine politische Erfindung ist beispielsweise das Mehrheitsprinzip.¹ Das Verfahren, Wahlen und Sachfragen durch Mehrheitsbeschluss zu entscheiden und die Mehrheit nach Köpfen zu ermitteln (*one man, one vote*), scheint uns heute als eine Grundregel der Demokratie selbstverständlich, ist es aber nicht. In den ursprünglichen griechischen Bürgerversammlungen wurde nach dem Lärmprinzip entschieden. Dieser Brauch homerischer Versammlungen des 8. Jahrhunderts v. Chr. galt in Sparta noch während und nach der Hochblüte der athenischen Demokratie. Aristoteles verspottete die spartanische Entscheidungsmethode als „kindisch“.² Irgendwann in der Zeit zwischen Agamemnon und Solon, also etwa im 7. Jahrhundert v. Chr., hatte ein Athener gefunden, niemand weiss wer, dass es doch eigentlich vernünftiger wäre, das Lärmprinzip durch das Mehrheitsprinzip zu ersetzen. Das Mehrheitsprinzip ist wie der Buchdruck eine Erfindung, keine Entdeckung, nicht vergleichbar mit der Entdeckung Amerikas. Denn Amerika existierte real, bevor es entdeckt wurde. Das Mehrheitsprinzip aber musste zuerst gedacht werden, bevor es in die Wirklichkeit umgesetzt werden konnte.

Allerdings haben die Menschen im Lauf der Geschichte nicht nur wohltätige politische Erfindungen gemacht, sondern auch schädliche. Eine schädliche Erfindung ist die totalitäre Diktatur. Sowohl schädliche als auch wohltätige politische Erfindungen haben immer mit Macht zu tun. „Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely“, lautet das geflügelte Wort von Lord Acton.³ Und Montesquieu schrieb: „(...) c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser.“⁴ Weil die Macht unvermeidlich und notwendig, aber auch gefährlich ist, braucht es Vorkehrungen - eben politische Erfindungen -, um die Mächtigen im Zaum zu halten. Wohltätig sind politische Erfindungen, die geeignet sind, Machtmissbräuche zu verhindern, mindestens zu behindern und zum rechten Gebrauch der Macht anzuhalten. Meistens sind sie in Krisenzeiten aus der Erfahrung des Machtmissbrauchs entwickelt worden.

Ich beschränke mich im Folgenden auf jene fünf wohltätigen politischen Erfindungen, die im Wesentlichen den sozialen demokratischen Rechtsstaat konstituieren. Alle fünf sind sinngemäss in der ungarischen Verfassung enthalten. Von James Harrington stammt das schöne Bild, er wolle „in den Stollen der antiken Klugheit schürfen und die verborgenen Schätze von Neuem ans Licht bringen“.⁵ Beim Schürfen in den Stollen der Ideen- und Verfassungsgeschichte wähle ich fünf historisch mög-

lichst frühe Denker aus, die je eine wohltätige politische Erfindung in einem bestimmten verfassungsgeschichtlichen Kontext zwar nicht selbst erfunden, aber besonders prägnant formuliert haben.

MACHTBETEILIGUNG

Die erste politische Erfindung gegen Machtmissbrauch und für den rechten Gebrauch der Macht ist die Machtbeteiligung, die Beteiligung der Machtunterworfenen an der Machtausübung. Die Athener prägten dafür den neuen Begriff „Demokratie“, Volksherrschaft. Es war Perikles, der 431 v.Chr. in der berühmten Rede zu Ehren der Gefallenen im ersten Jahr des Peloponnesischen Krieges die Glanzzeit der athenischen Demokratie noch einmal aufleben liess. Thukydides hat die Rede überliefert.⁶

Perikles ist nicht der Erfinder der Demokratie. Sie ist in einem 200-jährigen Prozess Schritt für Schritt und nicht ohne Rückschläge entstanden.⁷ Das Hauptmotiv der friedlichen Reformen war es, dem Machtmissbrauch der Adligen und Reichen Einhalt zu gebieten. Darauf haben nacheinander mehrere kreative Köpfe hingewirkt, vom anonymen Erfinder des Mehrheitsprinzips über Solon und Kleisthenes bis zu Ephialtes. Perikles hat während der kurzen Glanzzeit der athenischen Polis zwischen den Perserkriegen und dem Peloponnesischen Krieg, also zwischen 449 und 431 v.Chr., bei der Einbringung der politischen Ernte eine führende Rolle gespielt. In dieser Zeitspanne war er ohne Unterbrechung fünfzehn Mal jeweils für ein Jahr als einer der zehn Strategen gewählt worden. Das Amt des Strategen war das prestigeträchtigste. Während die Ratsmitglieder, die Geschworenen und die meisten Beamten durch Auslosung für ein Jahr bestimmt wurden und ein zweites Amtsjahr überhaupt nicht oder nur nach einer Unterbrechung zulässig war, wurden die Strategen von der Bürgerversammlung gewählt und eine Wiederwahl war ohne Unterbrechung beliebig oft möglich. Aufgrund der rhetorischen Begabung, der Überzeugungskraft und der vielfachen Wiederwahl als Stratege erlangte Perikles über die militärische Funktion hinaus eine informelle politische Führungsposition. Wie kein anderer genoss er das Vertrauen der Bürger.

Die Perikles-Rede ist mehr als nur eine der damals üblichen Grabreden für Bürger, die sich um das Vaterland verdient gemacht hatten. Man muss sich das Ambiente vor Augen führen. Der Ort der Rede war die Pnyx, dort wo fast jede Woche unter freiem Himmel die reguläre Bürgerversammlung stattfand. Die Pnyx lag am Nordhang des gleichnamigen Hügels mit dem Blick zur höchsten Erhebung im Osten, auf der die Akropolis thront, dem mittleren Hügel im Nordosten, wo der Areopag tagte (später der Apostel Paulus predigte), und der Talsohle, wo sich die Agora, die Rathäuser und die Gerichtsgebäude befanden. Als ich zum ersten Mal Athen besuchte, habe ich mich verbotenerweise nach Überwindung eines Stacheldrahtzauns bei strömendem Regen mit aufgespanntem Schirm auf die Plattform gestellt, um das Ambiente auf mich wirken zu lassen. Von diesem Podest herab sprach Perikles zu den Familien, Freunden und Mitbürgern der Gefallenen.

Wofür haben die gefallenen Soldaten ihr Leben geopfert? Die Antwort von Perikles war eine Lobeshymne auf die athenische Polis, ihre Geschichte, Verfassung, Lebensform und dahinter stehende Gesinnung. In einem Generationen übergreifenden Gemeinschaftswerk hatten die Athener gemäss Perikles zunächst Freiheit, Unabhängigkeit und die Demokratie errungen, dann ein Reich geschaffen und schliesslich die Autarkie erlangt. Ohne Vorbild hätten sie die neue Staatsform der Demokratie erfunden, die nunmehr Vorbild für andere, ja zur Schule von ganz Hellas geworden sei. Die demokratische Verfassung gewähre allen Bürgern die gleichen politischen Beteiligungsrechte, Chancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit und die Freiheit der Lebensgestaltung. Die Gesinnung der Bürger sei geprägt durch Toleranz gegenüber den Mitbürgern, Gesetzestreue und Gehorsam gegenüber den Amtsträgern, Selbstverantwortung und Solidarität mit den Benachteiligten (besonders auch mit den Angehörigen der Gefallenen), durch Arbeit und Musse, Weltoffenheit und Fremdenfreundlichkeit, individuelle Freiheit statt Sicherheitswahn, natürliche statt erzwungene Tapferkeit, Vertrauen in die durch Beratung gestärkte politische Urteilskraft der Bürger sowie Grossmut gegenüber Besiegten und Untertanen.

Die Perikles-Rede ist auch für uns heute ein höchst eindrückliches, bewegendes, aufrüttelndes Zeitzeugnis. Zu Recht gilt sie als eine der grossen Reden der Menschheitsgeschichte. Aber man muss diese „State-of-the-Union-Message“ nehmen als das, was sie war: weniger eine wahrhaftige Zustands-

beschreibung der athenischen Polis, vielmehr ein politisches Programm, ein patriotischer Aufruf zur geistigen Landesverteidigung mitten in einem verheerenden Krieg, eine beschönigende Beschwörung der Verteidigungsfähigkeit und Verteidigungswürdigkeit der Heimat, eine bewusste Besinnung auf die eigenen Werte und Ideale, - auch die unerreichten.

Doch - war die athenische Polis überhaupt eine Demokratie? Gewiss, gemessen am heutigen Massstab des allgemeinen Wahlrechts aller erwachsenen Staatsangehörigen war sie es nicht, weil die Frauen und die Sklaven von den politischen Beteiligungsrechten ausgeschlossen waren. Deshalb aber gleich abschätzig von einer Oligarchie zu sprechen, wäre ungerecht. Denn immerhin besaßen bei einer Gesamtbevölkerung von schätzungsweise 300.000 Einwohnern (einschliesslich Frauen, Sklaven, Kindern und Ausländern) etwa 40.000 Männer das gleiche aktive und passive Los-, Wahl- und Stimmrecht. Dieses Ausmass an Bürgerbeteiligung übertraf alles bisher Dagewesene und wurde in der westlichen Zivilisation nachhaltig erst ab dem 19. Jahrhundert allmählich eingeholt und überholt. Nach heutigen Kriterien ist die Verfassung der athenischen Polis zwischen Demokratie und Oligarchie zu platzieren, aber näher bei der Demokratie. Sie war nicht eine Herrschaft weniger, sondern eine Herrschaft vieler: eine Polykratie, eine Vorform der Demokratie.

MACHTBÄNDIGUNG

Die zweite politische Erfindung gegen Machtmissbrauch und für den rechten Gebrauch der Macht ist die Machtbändigung, die Bändigung und Steuerung der Macht durch Gesetze. Die berühmten Formeln vom „government of laws and not of men“ in der Verfassung von Massachusetts (1780) und vom „empire of laws and not of men“ im Verfassungsentwurf von James Harrington (1656)⁸ gehen letztlich auf Platon zurück. Im *Achten Brief* forderte er: „ (...) das Gesetz (soll) massgeblicher König über die Menschen sein, nicht Menschen Tyrannen über die Gesetze“.⁹ Und im unvollendeten Spätwerk der *Nomoi* wiederholte er, das Gesetz müsse „Gebiet über die Herrschenden und die Herrscher Sklaven des Gesetzes“ sein; Staaten, in denen die Amtsträger nicht „Diener der Gesetze“ seien, hätten keinen Bestand.¹⁰

Enttäuscht über den Niedergang der athenischen Demokratie, die Fehlentscheide der Bürgerversammlung, die politische Instabilität, die Regimewechsel, die katastrophale Niederlage im Peloponnesischen Krieg, die Leichtverführbarkeit der Bürger durch Demagogen, enttäuscht vor allem auch über den Justizmord eines Geschworenengerichts an seinem Freund Sokrates und die Fehlschläge seiner Beratungsmissionen am Hof der Despoten von Syrakus, gelangte Platon zur Überzeugung, dass nicht nur eine Monarchie oder eine Aristokratie zur Willkürherrschaft entarten kann, sondern in Gestalt der Mehrheitstyannei auch eine Demokratie. Um solchen Fehlentwicklungen vorzubeugen, erwoog Platon als Mittel gegen Machtmissbrauch die Gesetzesherrschaft.

Dazu gibt es einen Schlüsseltext im Dialog *Politikos*, der selten gebührend gewürdigt wird.¹¹ Wahrscheinlich ist er in den sechziger Jahren des 4. Jahrhunderts v. Chr. zwischen dem zweiten und dem dritten Sizilien-Abenteuer Platons entstanden. Eine Passage dieses Dialogs kann als Bindeglied zwischen der früheren *Politeia* und den späteren *Nomoi* gedeutet werden. Die Nahtstelle liegt genau dort, wo Platon der „allein richtigen Verfassung“ die „Nachahmungen“ (*mimēmata*) gegenüberstellt. Die *Politeia* und der erste Abschnitt unseres Textes im *Politikos* befassen sich mit dem theoretisch besten Staat; der zweite Abschnitt und die *Nomoi* handeln vom praktisch besten. Der entscheidende Unterschied besteht in der Rolle der Legalität. Im theoretisch besten Staat steht der Herrscher über dem Gesetz; im praktisch besten steht das Gesetz über dem Herrscher.

Platons Hypothese für den theoretisch besten Staat lautet: Gesetze sind zwar notwendig, aber ein echter Staatsmann, der im Vollbesitz des Wissens ist, darf sich über sie hinwegsetzen. Dieses Urbild des wahren Staatsmannes entspricht dem Ideal der *Politeia*. Die Vereinigung von Geist und Macht, des vollkommenen Geistes mit der totalen Macht, bleibt die Grundidee des theoretisch besten Staates, auch im *Politikos*. So wie ein guter Arzt gemäss den Regeln der medizinischen Kunst eine bestimmte Therapie verschreibt, aber - wenn der Patient darauf nicht anspricht - auf eine andere Behandlung umstellt, so wird ein weiser Staatsmann das eigene Gesetz missachten, wenn es die beabsichtigte Wirkung verfehlt.

Doch - überlegt nun Platon in der dialektischen Fortführung: In unserem bisherigen Gespräch ist uns ein „Fehler“ (*amartēma*) unterlaufen. Der Denkfehler besteht darin, dass es in der politischen Wirklichkeit diesen allwissenden Staatsmann gar nicht gibt. Die Einheit von Geist und Macht ist eine Utopie. Die Menschen sollen zwar „den Spuren der einzig wahren Staatsverfassung“ nach-eifern, wohlwissend, dass Ideal und Wirklichkeit „unvermeidlicherweise“ nie deckungsgleich sind. In der politischen Wirklichkeit ist es uns Menschen bestenfalls möglich, den theoretisch besten Staat mehr oder weniger gut nachzuahmen. Leider ist es aber eine Tatsache, dass es, so wie schlechte Ärzte, auch unwissende Herrscher, ja bösartige Tyrannen gibt. Deshalb würden wir „statt des einen Fehlers“, d.h. der Beschränkung der Handlungsfreiheit des Herrschers, „einen viel grösseren Fehler“ begehen, wenn wir den Machthabern freie Hand gewährten. Und demzufolge müssen sich im praktisch besten Staat nicht etwa nur die Regierten, sondern vor allem die Regierenden an die Gesetze halten.

Der praktisch beste Staat ist die Gesetzesherrschaft. Ungeachtet ob einer, wenige oder viele das Sagen haben, die Gesetzesherrschaft ist in jedem Fall besser als die gesetzlose Willkürherrschaft. Willkürherrschaft ist das „grössere Übel“, strenge Gesetzmässigkeit das kleinere. Das ist die Botschaft Platons.

MACHTTEILUNG

Die dritte politische Erfindung gegen Machtmissbrauch und für den rechten Gebrauch der Macht ist die Machtteilung, die Verteilung der politischen Macht auf verschiedene Machträger, die sich wechselseitig begrenzen und kontrollieren.

Schon Platon hat in seinem Spätwerk *Nomoi* die Institutionen der Machtbeteiligung und der Machtbändigung durch die Machtteilung ergänzt. Heute kennen wir dieses Mittel gegen die Machtkonzentration unter dem Begriff „Gewaltenteilung“, und üblicherweise verbinden wir sie mit dem England-Kapitel im Meisterwerk *De l'esprit des lois* des französischen Aufklärers Montesquieu aus dem Jahr 1748.¹²

Doch es gibt ein noch wenig bekanntes Machtteilungskonzept, das 200 Jahre älter und zudem besser, praktikabler und auch unter den heutigen Gegebenheiten realitätsnäher ist als das von Montesquieu. Der politische Vordenker heisst Donato Giannotti, ein Florentiner Republikaner und Freund Michelangelos, der in der letzten Florentiner Republik von 1527 bis 1530 als Sekretär der aussen- und sicherheitspolitischen Behörde das gleiche Amt versah wie zuvor Niccolò Machiavelli in der vorletzten. Nachdem es der unheiligen Allianz von Papst und Kaiser dank überlegener militärischer Gewalt gelungen war, die Republik zu zerstören und den Medici-Clan erneut, diesmal definitiv an die Macht zu hieven, wurde Giannotti verhaftet, gefoltert und verbannt. In der Verbannung schrieb er zwischen 1530 und 1534 heimlich das Buch *Della Repubblica Fiorentina* über die Wiedererrichtung einer verbesserten Republik in Florenz.¹³ Darin und in anderen Schriften entwarf Giannotti sein innovatives Machtteilungsmodell.

Das Modell konstruiert ein Netzwerk mit vier Staatsfunktionen, drei Phasen der Willensbildung und zwölf Staatsorganen bzw. Staatsämtern.¹⁴ Die Staatsfunktionen sind: Wahlen, Aussenpolitik, Gesetzgebung und Rechtsprechung. Der Willensbildungsprozess umfasst die Phasen der Entscheidungsvorbereitung (*Consultazione*), der Beratung und Entscheidung (*Deliberazione*) und der Entscheidungsausführung (*Esecuzione*). Jeder Funktion sind für jede Phase die zuständigen Organe bzw. Ämter zugeordnet. Für die Rechtsprechung sind besondere, unabhängige Organe und Ämter vorgesehen. Höchstes Organ ist der Grosse Rat, d.h. die wöchentlich oder zweiwöchentlich tagende Vollversammlung aller Aktivbürger. Der springende Punkt des Machtteilungskonzepts besteht darin, dass die Entscheidungen von vielköpfigen Organen gefällt werden, während die Entscheidungsvorbereitung und die Entscheidungsausführung kleineren Gremien anvertraut sind. Dabei ist es gemäss Giannotti zulässig, ja erwünscht, dass mehr oder weniger die gleichen Personen die Beschlüsse vorbereiten und ausführen.

Warum ist das Machtteilungsmodell Giannottis besser, praktikabler, realitätsnäher als das von Montesquieu? Vier Gründe!

Erstens: Verführt von Montesquieu, haben wir uns daran gewöhnt, das Parlament als „Legislative“ zu bezeichnen, obwohl es tatsächlich in allen demokratischen Rechtsstaaten nur einen kleinen Ausschnitt im Gesetzgebungsprozess wahrnimmt. Die meisten Gesetze werden von der Regierung vorbereitet, und auf den Parlamentsbeschluss folgen oft gesetzgeberische Nachentscheide, sei es durch Regierungsverordnungen oder sei es durch das Legislativveto der Regierung bzw. des Staatsoberhauptes, das Verfassungsgericht oder eine Volksabstimmung. Die Legislativfunktion des Parlaments ist im Wesentlichen auf die *Bill-reviewing-function* beschränkt, d.h. die Überprüfung von Regierungsvorlagen.

Zweitens: Verführt von Montesquieu, sind wir gewöhnt, die Regierung als „Exekutive“ zu bezeichnen, obwohl sie in Tat und Wahrheit sowohl in der Gesetzgebung, als auch in der Aussenpolitik nicht nur eine Ausführungs-, sondern eine Führungsfunktion innehat.

Drittens: Verführt von Montesquieu, überlassen wir die Aussenpolitik weitgehend der Regierung, was heute noch fragwürdiger ist als vor 250 Jahren, weil die internationale Politik heute wie nie zuvor die Innenpolitik durchdringt. In Giannottis Konzeption ist die Aussen- und Sicherheitspolitik eine besondere Staatsfunktion.

Viertens: Verführt von Montesquieu, verstehen wir die Gewaltenteilung vor allem strukturell, während Giannotti eine strukturell-prozessuale Machtteilung vorschlug. Sie entspricht den heutigen Gegebenheiten viel besser, insofern mehr oder weniger die gleichen Gremien die wichtigsten politischen Entscheidungen sowohl vorbereiten als auch ausführen.

Deshalb die Empfehlung: Man studiere Giannotti statt Montesquieu, um die Gewaltenteilungs-Irrlehren aus den Köpfen zu entfernen.

MACHTBESCHRÄNKUNG

Die vierte politische Erfindung gegen Machtmissbrauch und für den rechten Gebrauch der Macht ist die Machtbeschränkung, die Beschränkung und Steuerung der politischen Macht durch Menschenrechte.

Ein Gesetz kann ungerecht sein, auch wenn es durch Mehrheitsbeschluss der Bürgerschaft in einer machtteiligen Verfassung angenommen worden ist. Sokrates fühlte sich verpflichtet, das ungerechte Todesurteil zu akzeptieren, weil das Gesetz es verlangte. Erkannt war das Problem ungerechter Gesetze schon in der Antike. Aber erst in der britischen Revolution des 17. Jahrhunderts wurde ein Gegenmittel gefunden.

Die Idee der Menschenrechte ist eine Erfindung der Neuzeit. Alle Macht, vor allem die Staatsmacht, soll beschränkt sein durch vorstaatliche, überstaatliche, in der Würde des Menschen begründete, nicht vom Staat verliehene, aber vom Staat zu gewährleistende, in der Substanz unveräusserliche und unantastbare Grundrechte jedes Menschen. Der Hauptzweck des Staates, die *raison d'être* des Staates ist die Sicherung der Menschenrechte. Jeder Staatsgewalt, welche diesen Hauptzweck verfehlt, ist die Legitimation entzogen. Machtbeteiligung, Machtbändigung und Machtteilung allein begründen keine hinreichende Legitimation politischer Macht. Werden die Menschenrechte durch die Staatsmacht systematisch verletzt, besteht ein individuelles und kollektives, im äussersten Fall gewaltsames Widerstandsrecht.

Zwar gab es Vorläufer der Menschenrechte in der antiken Stoa, im Urchristentum, im englischen Common Law. Aber es brauchte das Saatgut der Revolutionen und der Aufklärung, bis der von Antike und Urchristentum bereitete Nährboden die Frucht der Menschenrechte hervorbrachte. Der erste, der die Idee der Menschenrechte mit zündender Prägnanz und weltweiter Wirkung formuliert hat, ist der englische Philosoph John Locke in den *Two Treatises of Government* von 1690,¹⁵ nachdem das Parlament dem König 1679 den *Habeas Corpus Act* und 1689 die *Bill of Rights* abgetrotzt hatte. Zusammen mit anderen inspirierte John Locke die *Virginia Bill of Rights* (1776), die amerikanische *Declaration of Independence* (1776), die französische *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789) und die ersten zehn *Amendments* der amerikanischen Verfassung (1791).

Keine moderne Verfassung ist heute denkbar ohne einen Grundrechtekatalog. Und wir stehen mitten im Prozess der Ausweitung des nationalen zum internationalen Grundrechtsschutz in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen (1948), in regionalen Vertrags-

werken wie der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats (1950), den UN-Pakten für Menschenrechte (1966) und anderen völkerrechtlichen Verträgen.

Freilich, von einer weltweiten Akzeptanz der Menschenrechte sind wir noch weit entfernt. Westliche Überheblichkeit und Lehrmeisterei ist fehl am Platz. Die Skepsis nichtwestlicher Kulturen ist verständlich. Denn zur Zeit, als in Nordamerika und Europa die hochgemute Ankündigung, „that all men are created equal“, die Runde machte, litten afrikanische, asiatische und amerikanische Länder unter der Kolonial- und Sklavenherrschaft des sogenannten christlichen Abendlandes. Zudem stiess die politische Erfindung der Menschenrechte in den Ursprungsländern und nicht zuletzt in christlichen Kirchen auf vielfache Widerstände und erfuhr katastrophale Rückschläge, was die Glaubwürdigkeit der Idee ausserhalb Europas und Nordamerikas auch nicht gerade stärkt. Die Unterdrückung der Urbevölkerung und der importierten Sklaven wirkt in Nordamerika bis heute nach. Die menschenrechtverachtenden Diktaturen des Faschismus, Nationalsozialismus und Kommunismus sind in Europa entstanden. Der Holocaust fand in Europa statt. Als gesichert geglaubte Freiheitsrechte werden heute im Namen des „Kriegs gegen den Terrorismus“ eingeschränkt.

Deshalb: Der weltweite Menschenrechte-Dialog soll zwar geführt werden, einverstanden, aber selbstkritisch, geschichtsbewusst, respektvoll und geduldig.

MACHTAUSGLEICH

Die fünfte politische Erfindung gegen Machtmissbrauch und für den rechten Gebrauch der Macht ist der Machtausgleich, der moderate Ausgleich zwischen Starken und Schwachen. Die Machtausgleichsfunktion der öffentlichen Hand ist subsidiär zu verstehen. Sie soll nichtstaatliche Solidaritätsnetze wie Familie, Nachbarschaft, Hilfswerke und Privatinitiativen nicht ersetzen, sondern soweit notwendig unterstützen und verbleibende Lücken schliessen. Der Staat hat die Aufgabe, durch geeignete Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass die Schwachen geschützt und die Starken gezähmt werden.

Hier wähle ich ausnahmsweise nicht eine besonders frühe Quelle, sondern eine zeitgenössische, weil sich darin die n.m.M. tiefgründigste Herleitung und Vertiefung des Machtausgleichsgebots findet. Es ist das 1971 erschienene monumentale Werk *A Theory of Justice* des Harvard-Professors John Rawls.¹⁶ Sein Ausgangspunkt ist ein originelles Gedankenexperiment. Rawls schlägt vor, in einer fairen Verhandlung „unter dem Schleier des Nichtwissens“ die Grundsätze der Gerechtigkeit zu entwickeln. Schleier des Nichtwissens bedeutet, dass die Diskutanten nicht wissen dürfen, ob sie selbst stark oder schwach, reich oder arm, gesund oder krank, begabt oder unbegabt, risikofreudig oder ängstlich, optimistisch oder pessimistisch usw. sind. Auch dürfen sie nicht wissen, in welche Zeitepoche, in welches Land, in welches soziale Umfeld sie hineingeboren worden sind. Aber sie dürfen und sollten alles über alle Sozialwissenschaften wissen. Die Annahme dieser Grundsituation von Nichtwissen und Vielwissen soll gewährleisten, dass einerseits niemand durch die Zufälligkeiten der Natur und der gesellschaftlichen Umstände bevorzugt oder benachteiligt werden kann, andererseits die Vernunft bestmöglich zur Geltung kommt. Dahinter steht die Einsicht, dass man über Gerechtigkeit nur fair verhandeln kann, wenn persönliche Interessen ausgeschaltet sind.

Kurz nach Erscheinen des Buches von Rawls habe ich ein Dutzend Freunde aller Fakultäten zu einem Diskussionsabend in unser Haus eingeladen. Niemand ausser mir hatte Rawls gelesen. Ich schilderte zu Beginn die Ausgangssituation „unter dem Schleier des Nichtwissens“. Dann wurde bis tief in die Nacht debattiert. Die Überraschung war perfekt. Am Ende ergab sich, ohne dass ich als Moderator nachgeholfen hatte, ein allgemeiner Konsens, welcher der Lösung von Rawls verblüffend nahe kam. Das wichtigste Schlussvotum stammte nicht, wie man vielleicht erwarten würde, von einem Philosophen, Politikwissenschaftler oder Juristen, sondern von einem auf die christliche Mystik spezialisierten Germanisten. Die Frage bleibt offen, ob dieses Ergebnis dadurch begünstigt worden ist, dass wir alle einen ähnlichen Sozialisationshintergrund hatten.

Es ist hier nicht der Ort, die Rawls'sche Gerechtigkeitstheorie in ihrer ganzen Vielschichtigkeit auszubreiten. Ich beschränke mich auf die Kernthesen. John Rawls definiert in einer ersten Annäherung zwei Gerechtigkeitsgrundsätze: Der erste Grundsatz betrifft die Freiheit und entspricht der Machtbeschränkung durch gleiche individuelle Freiheitsrechte jedes einzelnen Menschen. Der zweite befasst

sich mit der Gleichheit und entspricht dem Gebot des Machtausgleichs. Er lautet: „(...) soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind nur dann gerecht, wenn sich aus ihnen Vorteile für jedermann ergeben, insbesondere für die schwächsten Glieder der Gesellschaft.“¹⁷

Das klingt zunächst sehr abstrakt. Aber auf den folgenden 600 Seiten seines *opus magnum* und in späteren Veröffentlichungen diskutiert, konkretisiert, ergänzt und relativiert Rawls die Ausgangsthesen. Im Grunde umschreibt das zweite Gerechtigkeitsprinzip das, was wir unter einer sozialen Marktwirtschaft verstehen. Sie ist in Verbindung mit dem demokratischen Rechtsstaat auch in der ungarischen Verfassung angelegt.

Kein Zweifel! Der 2002 verstorbene Philosoph würde die jüngsten Auswüchse des Raubtier- und Casinokapitalismus aufs Schärfste verurteilen.

SYNTHESE

Ich komme zum Schluss. Alle fünf politischen Erfindungen hängen zusammen. Was das Geschäft der Politik zur politischen Kunst macht, ist die Tatsache, dass sich die fünf politischen Erfindungen nicht nur ergänzen, sondern auch in die Quere geraten können. Wird ein Element übertrieben, leiden die andern. Auf die Balance kommt es an. Die politische Kunst besteht darin, den sich stets verändernden gesellschaftlichen, kulturellen, ökonomischen und ökologischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen und die magische Pentarchie der teils harmonischen, teils antinomischen Eckwerte durch Anpassungen und Justierungen als Ganzheit in einem immer prekären Gleichgewicht zu halten. Die kumulative, massgeschneiderte Ausgestaltung aller fünf politischen Erfindungen macht den Kerngehalt dessen aus, was wir heute *sozialen* demokratischen Rechtsstaat nennen.

Freilich, Euphorie ist nicht angesagt. Zu vieles liegt im Argen. Dennoch fällt mir institutionell nichts Besseres ein als die genannten fünf politischen Erfindungen. Der soziale demokratische Rechtsstaat ist die schlechteste politische Ordnung - mit Ausnahme aller übrigen. Das Paradies auf Erden werden wir nie schaffen. Die politische Wirklichkeit wird immer garstig sein, aber Verbesserungen sind immer möglich. Dazu braucht es das Engagement nicht nur der gewählten Politiker, sondern auch der Bürger. Wo ansetzen? Karl Popper hat den Rat gegeben, jeweils die schlimmsten Übel zu identifizieren und sie der Dringlichkeit entsprechend zu beseitigen oder wenigstens zu mildern.¹⁸

Ich ärgere mich jedes Mal, wenn Studierende meiner Universität, ohne sich der Peinlichkeit bewusst zu sein, mit ihrer Absicht prahlen, bis zum 30. Altersjahr die erste Million unter Dach zu bringen. Menschen, die in jungen Jahren das Privileg einer exzellenten Bildung mitbekommen haben, sollten sich verpflichtet fühlen, der Allgemeinheit durch sinnvolle Leistungen etwas zurückzugeben.

Ich habe mit Perikles begonnen und ende mit Perikles. In der Rede zu Ehren der Gefallenen rief er der Menge zu: Bei uns Athenern heisst einer, der sich nicht um die öffentlichen Angelegenheiten kümmert, „nicht ein stiller, sondern ein schlechter Bürger“. Die Griechen nannten diesen schlechten Bürger Privatmann (*idiōtēs*). Freilich, wer sich in einer totalitären Diktatur aus Rücksicht auf die eigene Existenz, das eigene Fortkommen, seine Familie und seine Freunde „still“ verhält, ist noch kein „schlechter Bürger“. Der Heldenmut des politischen Dissidenten wie früher in Osteuropa und heute in China oder im Iran kann von niemandem verlangt werden. Anders in einem freiheitlichen Gemeinwesen. Hand aufs Herz: Ist einer, der nur seine eigenen Interessen verfolgt und sich um das allgemeine Wohl foutiert, obwohl ihm die Möglichkeit in einem funktionierenden sozialen und demokratischen Rechtsstaat gefahrlos offen steht, - ist ein solcher Eigenbrötler, Egoist, *homo oeconomicus* oder, wie immer man ihn nennen mag, etwa kein Idiot?

- 1 Alois Riklin (2006), *Machtteilung – Geschichte der Mischverfassung*, Darmstadt, S.17f.
- 2 Aristoteles, *Politik*, 1271a 10.
- 3 Brief an Bischof Mandel Creighton vom 3.April 1887.
- 4 Montesquieu (1748), *De l'esprit des lois*, XI/4.
- 5 James Harrington (1656), *The Commonwealth of Oceana*, London, zitiert nach: Ders. (1977), *The Political Works*, ed. by John G.A.Pocock, Cambridge/GB, S.207.
- 6 Thukydides, *Geschichte des Peloponnesischen Krieges*, II/35-46.
- 7 Zu Aufstieg, Höhepunkt und Niedergang der athenischen Demokratie: Alois Riklin (2011), „Die Polis von Athen“, *Zeitschrift für Politik* (im Druck).
- 8 Harrington (Anm.5), S.161.
- 9 Platon, *Achter Brief*, 354c.
- 10 Platon, *Nomoi*, 715c-d.
- 11 Platon, *Politikos*, 291-303.
- 12 Montesquieu (Anm.4), XI/6.
- 13 Donato Giannotti (1990), *Republica Fiorentina*, A Critical Edition and Introduction by Giovanni Silvano, Genève (erste authentische italienische Edition). – Ders. (1997), *Die Republik Florenz (1534)*, hrsg. u. eingeleitet von Alois Riklin, übersetzt und kommentiert von Daniel Höchli, München (erste deutsche Übersetzung).
- 14 Riklin (Anm.1), S.166-171. – Alois Riklin (2008), „Division of Power avant la lettre: Donato Giannotti (1534)“, *History of Political Thought*, Vol.XXIX, No.2, S.257-272.
- 15 John Locke (1690), *Second Treatise of Government*, IX/123, XI/135, XVIII/202f, XVIII/208f.
- 16 John Rawls (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge/USA.
- 17 Ibid., S.14f.
- 18 Karl Popper (1957), *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Bern, Bd.1, S.215.

Alois RIKLIN



Alois RIKLIN (1935) studierte Rechts- und Politikwissenschaft in Freiburg / Schweiz, Berlin, Köln, Paris und Michigan. Er promovierte 1964 an der Universität Freiburg mit der Dissertation „Das Berlinproblem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus“. 1969 folgte die Habilitation an der gleichen Universität mit der Schrift „Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen“. 1970-2001 war er Professor für Politikwissenschaft an der Universität St.Gallen, 1982-1986 deren Rektor. Vor 1982 lagen seine Forschungs-, Lehr- und Beratungsschwerpunkte im Bereich der Internationalen Beziehungen und der Schweizer Politik, seit 1986 im Rahmen allgemeine Staatslehre, politische Ethik, Geschichte der politischen Ideen und Verfassungsgeschichte. 2006 ist sein Standardwerk „Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung“ erschienen. Mit Ungarn ist Prof.Riklin seit 1989 eng verbunden. Er war 1989/90 Mitbegründer des Europainstituts Budapest, 1998/99 und 2006 Fellow des Collegium Budapest und 2001-2009 Schweizer Delegierter für die Andrassy Universität.