

AM ANFANG  
WAR DAS WORT



**LUTHER**  
**2017**  
500 JAHRE  
REFORMATION

REFORMATION  
HEUTE

TRANSFORMATION

# Rechtsstaatliche Demokratie

HANS-JÜRGEN PAPIER

DIE SOZIALETHISCHE SCHRIFTENREIHE ZUM 500. JUBILÄUM DER REFORMATION



## ÜBER DEN AUTOR

Prof. em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier studierte Rechtswissenschaften an der FU Berlin. Ab 1992 bekleidete er den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht sowie Öffentliches Sozialrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Er ist Mitherausgeber des mehrbändigen „Handbuchs der Grundrechte in Deutschland und Europa“ sowie Mitautor des Grundgesetzkommentars „Maunz/Dürig“. 1998 wurde er zum Vizepräsidenten und 2002 zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts ernannt. 2010 schied er nach 12-jähriger Amtszeit aus dem Bundesverfassungsgericht aus. Anschließend war er als Hochschullehrer an der LMU München tätig. Zum 30. September 2011 wurde er emeritiert, nimmt aber nach wie vor Aufgaben in der Lehre wahr.



Hans-Jürgen Papier

# Demokratie

REFORMATION HEUTE

Sozialwissenschaftliches Institut der EKD (SI)  
Stiftung Sozialer Protestantismus

Rechtsstaatliche Demokratie

REFORMATION HEUTE

Herausgegeben vom Sozialwissenschaftlichen Institut der EKD.

Jede Vervielfältigung, Bearbeitung, Übersetzung, Verbreitung und jede Art der Verwertung sowie jegliche Speicherung und Verarbeitung in datenverarbeitenden Systemen außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts bedürfen der schriftlichen Zustimmung des jeweiligen Urhebers. Es ist nicht gestattet, Abbildungen zu digitalisieren.

Umschlag und Frontispitz: [www.istockphoto.com](http://www.istockphoto.com) (roibu 54397818)

Weitere Bildquellen: [www.istockphoto.com](http://www.istockphoto.com) (Anticiclo 27142302, ZU\_09

40766080), Wikimedia – (S.6, Wikimedia Commons, lizenziert unter

CreativeCommons-Lizenz: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wahlrecht\\_-\\_](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wahlrecht_-_Das_Illustrierte_Blatt_-_Januar_1919.jpg?uselang=de#metadata)

[Das\\_Illustrierte\\_Blatt\\_-\\_Januar\\_1919.jpg?uselang=de#metadata](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wahlrecht_-_Das_Illustrierte_Blatt_-_Januar_1919.jpg?uselang=de#metadata), Zeitschrift „Das Illustrierte Blatt“ Frankfurter Societäts-Druckerei, Stand: 30.08.2016)

Redaktion: Renate Giesler

Schutzgebühr: 2,95 €

(10 Exemplare für 19,50 €)

Verlag © creo-media, Hannover · 1. Auflage (November 2016)

creo-media GmbH

Agentur · Druckerei · Verlag

Bischofsholer Damm 89

30173 Hannover

[www.creo-media.de](http://www.creo-media.de)

Layout, Satz, Typographie, Bildrecherche, Bildeinkauf und Druckproduktion:

creo-media GmbH, [info@creo-media.de](mailto:info@creo-media.de)

# Inhalt

Vom Obrigkeitsstaat zur Demokratie	7
Kirchen im demokratischen Rechtsstaat	14
Sozialstaatlichkeit	17
Parlamentarismus	19
Literatur	25



# Vom Obrigkeitsstaat zur Demokratie

## Reformation

Es gehört zu den historischen Wahrheiten, dass die Reformation ohne den Schutz derjenigen Landesfürsten, die zu dem neuen Glauben übergetreten waren, sich dauerhaft nicht hätte halten und verfestigen können (siehe dazu Anselm 2014, 6). Diese innere Verknüpfung hatte beachtliche politische Folgen: Kirchlicherseits war man immer wieder den Versuchungen der Macht erlegen, auf der anderen Seite versuchten die Landesfürsten die Reformation immer wieder für ihre machtpolitischen Interessen zu nutzen. Dies war zwar den damals herrschenden politischen Bedingungen geschuldet, es stand aber von vornherein auch in einem deutlichen Missverhältnis zu den für die Reformation kennzeichnenden Erkenntnissen und Einsichten.

Mit der Unterscheidung der beiden „Regimente“ war bekanntlich ein Differenzierungspotenzial im Hinblick auf die Sphären Religion und Politik frei gelegt worden. Die Reformation

schuf ferner mit ihren Forderungen nach Freiheit und Verantwortung des Einzelnen ebenso wie der Bürgerschaft für das Gemeinwesen, mit dem Respekt vor der Eigensinnigkeit individueller Sinnentwürfe und schließlich mit dem grundsätzlichen Eintreten für Pluralität zentrale und unverzichtbare Grundlagen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Demokratie. Aber erst aufgrund der unvorstellbaren Perversion des Obrigkeitsideals und nach den großen wie einmaligen geschichtlichen Katastrophen des 20. Jahrhunderts war man im protestantischen Christentum wirklich in der Lage und willens, die durch die Reformation frei gelegten Verantwortungsanteile und Traditionslinien in eine Neubestimmung des Verhältnisses zur freiheitlichen rechtsstaatlichen Demokratie einzubringen.

Die Wirkungsgeschichte der Reformation ist in dieser Hinsicht sicherlich keine gradlinige, sie ist auch schwer zu entwirren, weil sie auf verschlungenen Pfaden verlaufen ist. Das bezieht sich sowohl auf die politische als auch auf die geistig-kulturelle Entwicklung. Erst nach einem langen „Umherlavieren“ in politisch-ethischen Sackgassen



fand man zu einem vollen und uneingeschränkten „Ja“ zur freiheitlichen rechtsstaatlichen Demokratie. Das evangelische Christentum wurde damit zu einer der verlässlichsten Säulen eines Gemeinwesens, das den Grund- und Menschenrechten verpflichtet ist.<sup>1</sup>

Allerdings konnte man schon früher innerreformatorsche Divergenzen und Differenzen feststellen, zum reformatorischen Christentum gehören etwa auch die „reformierte“ Reformation und der sogenannte linke Flügel der Reformation, also die Täuferbewegung. Auch die „Barmer Theologische Erklärung“ des Jahres 1934 hatte in starkem Maße Impulse der reformierten Haltung aufgenommen. Mit dieser Erklärung der „Bekennenden Kirche“, die inzwischen zu den theologischen Kerntexten der evangelischen Kirche zählt, hat man sich dem Zugriff des nationalsozialistischen Herrschafts-systems dezidiert widersetzt, und zwar bei klarer Orientierung am Evangelium und der Herrschaft Jesu Christi. Besonders aussagekräftig ist in diesem Zusammenhang die These V der Barmer Theologischen Erklärung:

*„Die Schrift sagt uns, dass der Staat nach göttlicher Anordnung die Aufgabe hat, in der noch nicht erlösten Welt, in der auch die Kirche steht, nach dem Maß menschlicher Einsicht und menschlichen Vermögens unter Androhung und Ausübung von Gewalt für Recht und Frieden zu sorgen. Die Kirche erkennt in Dank und Ehrfurcht gegen Gott die Wohltat dieser seiner Anordnung an. Sie erinnert an Gottes Reich, an Gottes Gebot und Gerechtigkeit und damit an die Verantwortung der Regierenden und Regierten. Sie vertraut und gehorcht der Kraft des Wortes, durch das Gott alle Dinge trägt...“*

## Evangelische Kirchen und freiheitliche Demokratie

Einen bedeutenden Meilenstein oder Eckpunkt in der Entwicklung des deutschen Protestantismus und seines Verhältnisses zum freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat stellt die sogenannte Demokratiedenkschrift des Jahres 1987 der Evangelischen Kirchen in Deutschland dar. Sie trägt den Titel „Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie. Der Staat des Grundgesetzes als Angebot und Aufgabe.“ Hier ist

---

<sup>1</sup> Siehe auch Gundlach (2014, 4): War der Reformation der „theologisch überzeugende Umgang mit Macht und Politik in die Wiege gelegt“, so blieb er dort aber „oftmals liegen“.



nach einer durchaus nicht geradlinigen Entwicklung im deutschen Protestantismus die volle Identifikation der evangelischen Kirche mit dem freiheitlichen Staat des Grundgesetzes in sowohl politischer wie theologischer Verantwortung unzweifelhaft und offenkundig vollzogen worden. Zwar betont diese Denkschrift, dass auch die Demokratie keine „christliche Staatsform“ sei, dass aber die positive Beziehung von Christen zum demokratischen Staat des Grundgesetzes mehr als bloß äußerlicher Natur sei. Sie habe zu tun mit den theologischen und ethischen Überzeugungen des christlichen Glaubens. Die Christen werden zudem aufgerufen, Leben und Gestaltung dieses Staates in der Richtung, in die seine geistigen Grundlagen weisen, als Teil christlicher Verantwortung anzunehmen. Die Schrift betont sehr dezidiert die christlichen Wurzeln der tragenden Grundelemente des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaats.

Vor allem die Achtung und der Schutz der Würde des Menschen sowie die Anerkennung der Grund- und Menschenrechte sowie der Gleichheit, woraus auch das Gebot

politischer und sozialer Gerechtigkeit folgt, sind die Grundelemente dieses freiheitlichen demokratischen Rechtsstaats. Es wird auch deutlich, dass der Gedanke der Menschenwürde inhaltlich eine Konsequenz der biblischen Lehre von der Gottebenbildlichkeit des Menschen als Geschöpf Gottes ist. Die Würde des Menschen als „Gabe Gottes“ ist *„der Maßstab, den die politische und gesellschaftliche Gestaltung des Gemeinwesens zu achten hat und dem sie nach menschlicher Einsicht gerecht werden muss“*. In ihr gründet auch *„die Berufung des Menschen zu einer freien Mitverantwortung in der Gestaltung des Gemeinwesens“*. Aus der gleichen Wurzel entspringt der Gedanke von Freiheit und Gleichheit.

Es gilt daher, zwei wesentliche Erkenntnisse herauszustellen. Erstens: Die Grundlagen und Grundideen, aus denen heraus der freiheitlich demokratische Rechtsstaat des Grundgesetzes seinen Auftrag wahrnimmt, weist *„eine Nähe zum christlichen Menschenbild auf“*. Nur eine freiheitliche und rechtsstaatlich-demokratische Staats- und Verfassungsordnung kann der Menschenwürde entsprechen. So formulieren

## „Der Zweck des Staates ist in Wahrheit die Freiheit“

Baruch de Spinoza



auch moderne Theologen, die zentrale Aufgabe eines solchen freiheitlichen und demokratischen Staates ist es, „Recht zu vermitteln, um Freiheit zu ermöglichen“ (Krings 1980, 196). Es gilt zum Zweiten aber auch festzustellen, dass „die Wege, auf denen diese Gedanken politisch Gestalt gewannen“, nicht identisch sind mit den geschichtlichen Wegen der Kirche allgemein und der protestantischen Kirche im Besonderen. Diese Wege sind oftmals „sogar gegen die Kirchen gesucht und gefunden worden“. Ihre „Herkunft aus ursprünglich christlichen Wurzeln wurde von den Kirchen über lange Zeit verkannt“. Erst Philosophen der Aufklärung haben hier bedeutende

Anstöße gegeben. So etwa stellte der große niederländische Philosoph Baruch de Spinoza, ein Zeitgenosse von Thomas Hobbes und John Locke, bereits in einer frühen Phase der Aufklärung den Satz auf: „*Der Zweck des Staates ist in Wahrheit die Freiheit*“.<sup>2</sup>

Es waren mithin verschiedene Weltanschauungen und geistig-intellektuelle Orientierungen, die an der Genealogie des demokratischen freiheitlichen Rechtsstaates Anteil haben. Wir haben hier vornehmlich eine Konvergenz der christlichen und säkular-humanistischen Anteile festzuhalten. Speziell das theologische Verständnis des

<sup>2</sup> Zwanzigstes Kapitel: „Die Gedankenfreiheit“ – Deutsche Ausgabe von Günther Gawelich auf der Grundlage der Übersetzung von Karl Gebhardt, 1976, 301.

protestantischen Christentums vom Staat ist bei einer solchen historischen Betrachtung durch zwei Aspekte geprägt: nämlich durch Kontinuität und durch Korrektur (EKD-Denkschrift 1985, 14 ff.). Einerseits stand insbesondere für die Theologie der Reformation die Friedensfunktion des Staates an herausragender Stelle. Mit der ihm von Gott verliehenen Autorität solle der Staat unter Sündigen, zur Bosheit neigenden Menschen ein Mindestmaß an Ordnung bewahren. Vor allem das berühmte Paulus-Wort *„Jedermann sei Untertan der Obrigkeit, die Gewalt über ihn hat. Denn es ist keine Obrigkeit außer von Gott; wo aber Obrigkeit ist, die ist von Gott angeordnet“* (Römer 13, 1) diene bekanntlich zur theologischen Begründung dieser Gehorsamsforderung.

Auf der anderen Seite stellen wir eine entscheidende Korrektur dieser tradierten theologischen Sicht vom Aufbau des Staates fest. Es hat sich auch in der evangelischen Kirche die Einsicht durchgesetzt, dass die lange vorherrschende einseitige Sicht zu einer „tiefen Skepsis gegenüber der modernen Demokratie bis hin zu ihrer grundsätzlichen Ablehnung“

geführt hatte. Vielmehr ist das biblische Wort von der Obrigkeit, die von Gott angeordnet ist, geradezu gegensätzlich zu verstehen: als „die Verantwortung der Menschen, aller Bürger, die geradezu gefordert werde“.

Die vor allem in der Denkschrift „Der Staat des Grundgesetzes als Angebot und Aufgabe“ des Jahres 1985 zum Ausdruck gebrachte Korrektur war mithin auch ein Aufruf, die eigene evangelische Haltung zum Staat neu zu verstehen und die im demokratischen freiheitlichen Rechtsstaat geschützte Menschenwürde sowie die Grund- und Menschenrechte, verbunden mit dem Recht auf individuelle Selbstbestimmung, mit der eigenen und selbstständigen politischen Verantwortung der Bürger für das Gemeinwesen zu verbinden.

Damit ist auch die gedanklich-geistige Verknüpfung der grundlegenden Strukturen des Gemeinwesens, nämlich von Demokratie und Rechtsstaat, vollzogen worden. Die angesprochene politische Verantwortung wird im Sinne Martin Luthers „Beruf“ aller Bürger in der Demokratie.

Der demokratische Staat übt seine Funktionen als „Obrigkeit“ bei diesem neuen Verständnis nicht mehr quasi von oben her aus, sondern auf der Grundlage einer verfassungsrechtlichen Ordnung der politischen Herrschaft, die von den Bürgern selbst getragen wird und von ihnen demgemäß zu gestalten ist.

## Demokratie braucht Tugenden

Dieser Wandel oder diese Korrektur kommt dann auch sehr deutlich in einem Gemeinsamen Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur Zukunft des demokratischen Gemeinwesens mit dem Titel „Demokratie braucht Tugenden“ aus dem Jahre 2006 zum Ausdruck. Darin heißt es, die *„frühere Zurückhaltung der Kirchen gegenüber der Staatsform Demokratie hat sich grundlegend gewandelt“*. Zum anderen weist aber gerade diese Schrift auf die Notwendigkeit politischer Tugenden hin, die für die Demokratie und ihren Erfolg unerlässlich sind. *„Wir verhalten uns oft so, als sei die Demokratie eine Regierungsform, die die Garantie ihres Erfolges in sich trägt. So ist es aber*

*nicht. Dass es zur Demokratie keine akzeptable Alternative gibt, bedeutet keineswegs, dass wir uns einfach darauf verlassen können, die Demokratie werde es schon schaffen, wie auch immer wir mit ihr umgehen“* (Rat der EKD / Deutsche Bischofskonferenz 2006, 16).

Es wird also die Notwendigkeit politischer Tugenden für die Existenz und den Fortbestand der Demokratie ausdrücklich betont. Es werden zugleich spezifische Verhaltenserwartungen auch an die Bürgerinnen und Bürger formuliert (ebd. 20 ff.). Es wird darauf hingewiesen, dass bereits für Aristoteles die Tugend des Bürgers darin bestehe, Freie und Gleiche regieren zu können und sich von ihnen regieren zu lassen. Die Kirchen erwarten in dieser Schrift aber mehr: Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich für die gemeinsamen Angelegenheiten des Staates interessieren und bereit sein, sich zu informieren und vor allem sich zu engagieren. Es wird zugleich reklamiert, dass Christinnen und Christen dazu von ihrem Glauben her besonders aufgerufen, aber auch befähigt seien. Anders ausgedrückt: Demokratische Tugenden werden von den Kirchen

nicht nur als notwendige Bedingung zur Erhaltung einer vitalen Demokratie eingefordert. Christinnen und Christen werden darüber hinaus als geradezu prädestiniert angesehen, solche Tugenden der verantwortlichen politischen Mitgestaltung zu entwickeln und im faktischen Leben zu verwirklichen.

## Kirche und friedliche Revolution

Diese Einsichten und diese Entwicklungen können die evangelischen Kirchen zu einem Hort, manche sprechen hier sogar von einer „Schule“ demokratischer Kultur werden lassen. In der friedlichen Revolution in der DDR ist dies beispielhaft zum Ausdruck gekommen. Es waren damals die Leipziger Montagsdemonstrationen, die sich an das Friedensgebet in der Nikolaikirche anschlossen, die sich zum Zentrum des Protestes gegen das bestehende Regime entwickelten. Aus kleinen Anfängen, die zunächst einige Hundert, dann einige Tausend beinhaltete, war eine Protestbewegung geworden, deren Symbolkraft über die Stadt, über die Region hinausreichte und schließlich das ganze Land erfasste. Sie brachte

zum Ausdruck, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht länger bereit waren, sich ergeben in ihr Schicksal zu fügen und sich mit den totalitären Verhältnissen zu arrangieren, dass sie vielmehr entschlossen waren, Einfluss auf ihr Gemeinwesen zu nehmen und diesen Einfluss sich auch nicht mehr nehmen zu lassen.

Damit ging nicht zuletzt von den evangelischen Kirchen eine Initiative für eine demokratische Partizipationskultur aus, die zwei bemerkenswerte und beeindruckende Aspekte deutlich macht: Es ist einerseits die Überwindung der Teilnahmslosigkeit, andererseits die Überwindung von Angst festzustellen. Auch Angst im weiteren Sinne ist der größte Feind jedes selbstbestimmten Lebens und der Freiheit. Die Menschen in Leipzig und anderswo in der ehemaligen DDR haben die Freiheit dadurch gewonnen, dass sie die Zwänge der Teilnahmslosigkeit und Angst sprengten und sich auf die Freiheit eingelassen haben, dass sie von ihr Gebrauch gemacht haben. Diese damaligen Ereignisse und politischen Entwicklungen haben deutlich gemacht, dass die Überwindung

der Teilnahmslosigkeit und die Überwindung der Angst die Tugenden einer demokratischen Gesellschaft sind. Die Kirche war damals willens und in der Lage, die christlichen Wurzeln dieser Werte nicht nur zu erkennen, sondern sie auch offen zu legen und effizient zum Tragen zu bringen.

## Kirchen im demokratischen Rechtsstaat

Der freiheitliche und demokratische Rechtsstaat des Grundgesetzes gewährt den Kirchen einen besonderen Freiraum. Ihnen und ihren Mitgliedern steht auf der einen Seite das individuelle und kollektive subjektive Grundrecht der Religionsfreiheit zur Seite, den Kirchen ist aber nicht nur dieser grundrechtliche Schutz zu eigen. Ihnen ist auch ein Selbstverwaltungsrecht eingeräumt, das neben der grundrechtlichen Religionsfreiheit individueller und kollektiver Art und neben dem Verbot der Staatskirche zu den Eckpfeilern unseres rechtsstaatlichen Religionsverfassungsrechts gehört.

## Trennung von Staat und Kirchen

Die prinzipielle Trennung von Staat und Kirche war historisch betrachtet der Endpunkt einer Säkularisierungswelle, die nach den verheerenden Glaubenskriegen des 16. und 17. Jahrhunderts in ganz Europa als Medium der Herstellung einer umfassenden Friedensordnung diente. Nur eine staatliche Gewalt, die ihren Geltungsanspruch nicht mehr auf der Grundlage eines religiösen Wahrheitsanspruchs definierte, konnte die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen religiösen Lager schaffen. Mit der Französischen Revolution wurde erstmals eine radikale Trennung von Kirche und Staat vollzogen und die mit dem Reichsdeputationshauptschluss im Jahr 1803 eingeleitete große Säkularisierung läutete das definitive Ende der Reichskirche ein. Die Idee vom säkularen Staat als Friedensgarant gewann die Oberhand. Damit musste auf der einen Seite der Staat seine religiöse Rechtfertigung aufgeben und sich darauf beschränken, die irdischen Angelegenheiten (Kant, zit. bei Depenheuer 2004, 28) und Fragen zu regeln, den Glauben seiner Bürger aber den

gebotenen Raum zu lassen. Auch die Kirchen mussten Verzicht üben, denn sie konnten ihren Wahrheitsanspruch nun nicht mehr mit Hilfe staatlicher Gewalt und eines staatlichen Gewaltmonopols durchsetzen.

Nach der staatskirchenrechtlichen Ordnung unseres freiheitlichen rechtsstaatlichen Grundgesetzes ist den Kirchen und den Religionsgemeinschaften die freie Ordnung und Verwaltung der eigenen Angelegenheiten von Verfassungen wegen garantiert. Den Kirchen und Religionsgemeinschaften wird daher ein Freiheitsraum zur Ausrichtung einer spezifischen Sozialordnung eingeräumt (siehe Ehlers, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 140 Rn. 7). Die Kirchen werden als ihrem Wesen nach unabhängige Institutionen anerkannt, die ihre „Gewalt“ nicht mehr vom Staat ableiten. Aber diese Trennung von Staat und Kirche ist nach dem Grundgesetz nicht in aller Schärfe und mit entschiedener Rigidität durchgesetzt. Das Grundgesetz wählt einen Mittelweg zwischen strengem Laizismus und der Existenz einer Staatskirche. Man spricht hier teilweise auch von einer „hinkenden Trennung“ von

Staat und Kirche (Kazele, in: Verwaltungsarchiv 2005, 267 ff.).

Die freiheitliche Verfassung des Grundgesetzes bewirkt insbesondere keinen gänzlichen Ausschluss der Religion aus der Öffentlichkeit und aus dem Gemeinwesen. Das Grundgesetz selbst sieht unter Inkorporation der Kirchenartikel der Weimarer Reichsverfassung in nicht unwichtigen Bereichen eine Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften vor. So genießen die Kirchen und nach eigener Entscheidung auch andere Religionsgemeinschaften das Recht, sich als Körperschaften des öffentlichen Rechts zu organisieren. Sie haben dann die Möglichkeit, Kirchensteuern zu erheben. Außerdem ist in diesem Zusammenhang auf die grundrechtliche Garantie eines konventionell gebundenen Religionsunterrichts in öffentlichen Schulen hinzuweisen.

### Kirche im „öffentlichen Raum“

Angesichts der Debatten um Kopftücher, Islamunterricht, Beschneidungen und ähnlicher Themen besteht vielfach die Forderung, dass der Staat bei einer strikteren



Trennung von Staat und Kirche, als sie das Grundgesetz vorsieht, seine Aufgaben und seine Friedensfunktion, insbesondere im Bereich des Schulwesens, leichter erfüllen könnte. In der Tat muss festgestellt werden, dass die „präkonstitutionelle Harmonie zwischen einem christlich geprägten Staat und einer christlich geprägten Gesellschaft, deren Übereinstimmung das Nebeneinander von Staat und Kirche erleichtert hat“, durchaus sein Ende gefunden hat (Depenheuer 2004, 42). Viele Stimmen haben sich vor diesem Hintergrund wachsender religiöser Pluralität auf der einen Seite und des „Verlustes an volkschristlicher Substanz“ auf der anderen Seite dafür ausgesprochen, das Verhältnis von Staat und Kirche im Sinne einer weit strikteren Neutralität des Staats neu zu bestimmen.

In diesem Zusammenhang ist allerdings vor einem Irrweg zu warnen. Der deutsche Säkularstaat hat durchaus ein berechtigtes Interesse an der religiösen Vielfalt des Volkes, denn andernfalls besteht immer die Gefahr, dass an ihn, den Staat, Letztbegründungsansprüche herangetragen werden und damit letztlich die Gefahr totalitärer Strömungen verstärkt wird. Kirchen und Religionsgemeinschaften sollen daher nach der Konzeption unserer freiheitlichen rechtsstaatlichen Verfassung durchaus im Gemeinwesen wirken, sich entfalten können, und sie sollen bei der Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Aufgaben auch vom Staat gefördert werden. Unter den Bedingungen der weltanschaulich-religiösen Pluralität und der verfassungsrechtlich gebotenen Neutralität des Staates hat selbstverständlich die öffentliche

**Art. 4, Grundgesetz:** (1) Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich. (2) Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet. (3) Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Ordnung des Staates säkular zu sein. Das bedeutet aber nicht, dass auch der öffentliche Raum der Zivilgesellschaft diesem Gebot der strikten Säkularität unterliegt. Vor diesem Hintergrund scheint die Einbindung der Kirchen und Religionsgemeinschaften in unser Gemeinwesen sogar an Bedeutung zu gewinnen, jedenfalls wäre eine Verbannung aller Religiösen aus dem öffentlichen Raum eher eine Strategie der Konfliktverdrängung.

## Sozialstaatlichkeit

Der Staat des Grundgesetzes ist nicht nur demokratischer Rechtsstaat, er ist auch Sozialstaat. Seine Aufgaben bestehen nicht allein darin, Gefahren von innen und außen abzuwehren, einen demokratischen Diskurs zuzulassen, Grundrechtseingriffe nach Möglichkeit zu unterlassen, im Übrigen aber alles der Eigenverantwortung seiner Bürgerinnen und Bürger zu überlassen. Seine Aufgabe besteht auch darin, das soziale Miteinander der Menschen so zu fördern, dass diese von den ihnen gewährleisteten Freiheiten auch wirklich Gebrauch machen und ihr

Leben selbst in die Hand nehmen können. Nur so kann auch davon ausgegangen werden, dass in der Gesellschaft die nötige Eigenverantwortung überhaupt übernommen wird, ohne die eine freiheitliche Gesellschaft auf Dauer nicht existieren kann. Es geht bei der Sozialstaatlichkeit mithin auch darum, eine vom Staat unabhängige Zivilgesellschaft zu ermöglichen und zu fördern, damit der Staat nicht in umfassender Fürsorglichkeit und verstecktem Paternalismus weite Teile des menschlichen Lebens wieder an sich ziehen und die im Ausgangspunkt bestehende Freiheitlichkeit schlussendlich wieder einkassieren muss.

Das Prinzip der Sozialstaatlichkeit weist also durchaus eine enge Verknüpfung mit der Freiheitlichkeit auf. Die in den Grund- und Menschenrechten zum Ausdruck kommende Freiheitlichkeit wird durch einen sozialstaatlichen Auftrag an die Politik ergänzt, der darauf gerichtet ist, die Entfaltungschancen aller Bürger zu sichern und ihnen diejenigen elementaren Risiken abzunehmen, die sie selber nicht alleine schultern können. Auf der anderen Seite schließt die freiheitliche Dimension des Sozialstaatsgrundsatzes

es aber auch aus, dem Staat die Rolle eines „Rundumbetreuers“ oder eines „Vollversorgers“ beziehungsweise eines „Vormunds“ seiner Bürgerinnen und Bürger zuzuweisen.

Die Wirkungsgeschichte des Protestantismus weist eine Verbindung auch zu diesem modernen, freiheitlichen Sozialstaat auf. Im Luthertum ist die staatliche Verantwortung immer auch eine soziale Verantwortung gewesen. Es ist in diesem Zusammenhang von der lutherischen Einschärfung der sozialen Verantwortung der Obrigkeit gesprochen worden (siehe Wegner 2014, 10 ff.). Dem Staat wird also dezidiert die Aufgabe zugewiesen, christliche soziale Zielvorstellungen zu verfolgen. In diesem Zusammenhang ist vor allem auch auf die gemeinsame Grundlage der Menschenwürdegarantie hinzuweisen. In ihr liegen die unverkennbaren und unleugbaren Verbindungslinien des protestantischen Christentums zum sozialstaatlichen Verfassungsstaat.

Nach Art. 1 Grundgesetz (GG) ist die Würde des Menschen unantastbar. Sie verpflichtet alle staatlichen Gewalten, sie zu achten und zu schützen. Es geht hier nicht nur um

ein freiheitliches Abwehrrecht gegen Eingriffe und Übergriffe des Staates, der Staat hat die Menschenwürde auch positiv zu schützen. Fehlen einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel, weil er sie weder aus einer Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, so ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Erfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages gehalten, dafür zu sorgen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfsbedürftigen zur Verfügung stehen. Dem entspricht ein subjektives Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums (siehe auch BVerfGE 125, 175 ff. „Hartz IV“).

Der Sozialstaat des Grundgesetzes mit seinen freiheitlichen Grundlagen und Dimensionen hat mithin starke christliche Wurzeln. Daher heißt es völlig zutreffend in einer Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland aus dem Jahre 1997: „Die soziale Marktwirtschaft, in der ein

Ausgleich von Eigennutz und Gemeinnutz gesucht wird, verdankt ihre Entstehung wesentlich den Impulsen christlicher, vor allem protestantischer Ethik“ (EKD 1997, 24). Errichtung, Erhaltung und Konsolidierung des Sozialstaates sind einerseits abhängig von der Fähigkeit des Einzelnen zur Eigenverantwortung ebenso wie von der gemeinsamen Verpflichtung zur Solidarität und Gerechtigkeit. Beide Aspekte haben ihre Quellen und Grundlagen im christlichen Gedankengut und in der christlichen Tradition.

## Parlamentarismus

Die Demokratie des Grundgesetzes ist eine ausgesprochen parlamentarische Demokratie (siehe dazu Papier 2012, 261 ff.). Das Parlament, der Deutsche Bundestag, ist auf der Ebene des Bundes das einzige Verfassungsorgan, das über eine unmittelbare Legitimation durch das Staatsvolk verfügt. Formen der unmittelbaren oder plebiszitären Demokratie – also zum Beispiel des Volksbegehrens oder des Volksentscheides – sind im Wesentlichen ausgeschlossen. Nur in einem einzigen Ausnahmefall,

bei einer Neugliederung des Bundesgebietes, ist im Grundgesetz eine Volksabstimmung vorgesehen (Art. 29 GG).

## Krisenerscheinungen

Diese ausgeprägte Entscheidung unserer Verfassung für die repräsentative Demokratie erklärt sich – historisch gesehen – aus den negativen Erfahrungen der Weimarer Republik. Das parlamentarisch-repräsentative System des Grundgesetzes legitimiert sich aber heute nicht mehr vorrangig aus der Gegenposition zu Weimar, sondern vor allem aus der Errungenschaft einer über 60 Jahre währenden relativ stabilen Demokratie, deren Wert nicht hoch genug einzuschätzen ist. Gleichwohl wird von Vielen eine Krise des Parlamentarismus diagnostiziert oder – noch zugespitzter – von einer „postdemokratischen Phase“ gesprochen. Das hat einerseits damit zu tun, dass in den letzten Jahrzehnten immer mehr hoheitliche Befugnisse und Gestaltungsmöglichkeiten auf die Europäische Union verlagert worden sind, die nicht oder noch nicht über eine staatsanaloge

demokratiestaatliche Struktur verfügt. Auf der anderen Seite ist aber für diese krisenhafte Erscheinung auch der besorgniserregende Verlust des Bürgervertrauens zu nennen.

Blicken wir uns heute um in unserem Land, so ist ein Gefühl der Apathie und der Teilnahmslosigkeit, der Verzagtheit und der Angst zu verspüren. Diese Lähmungserscheinungen treffen eine Demokratie, deren Stabilität im internationalen Vergleich kaum zu überbieten und jedenfalls die beste ist, die wir jemals auf deutschem Boden hatten.

Fragt man nach den Ursachen, wie diese fatale Entwicklung zu erklären ist, so muss man auf die zunehmende Distanz der Bürgerinnen und Bürger zur Politik hinweisen. Mess- und sichtbar wird dies etwa in dem Ansehensverfall und Vertrauensverlust von Politikern und politischen Parteien, die schon seit Langem und immer noch zunehmend in den Umfragen der Meinungsforschungsinstitute zum Ausdruck kommen. Aber auch die tendenziell stetig sinkende Wahlbeteiligung, insbesondere bei den Landtagswahlen, die wachsende Zahl von Protestwählern und Wählern extremer Parteien

sowie generell die allmähliche Auflösung und Verringerung der Stammwählerpotenziale und der Mitgliederschwund bei den großen Volksparteien sind in diesem Zusammenhang zu nennen. In einer noch allgemeineren Form ist das Phänomen zu nennen, das man als „Zuschauerdemokratie“ bezeichnen könnte. Die Bürgerinnen und Bürger sind in großem Maße durchaus nicht desinteressiert an der Politik, denn sie wissen und spüren, dass das, was dort verhandelt wird, sie unmittelbar und teils existenziell betrifft. Aber sie betrachten das politische Geschäft nicht mehr als „ihre Sache“, an der sie Anteil haben und Anteil nehmen. Sie betrachten die Politik aus der Distanz – aus der Perspektive eines Beobachters, eines Zuschauers, manchmal subjektiv aber auch aus der eines potenziellen Opfers.

Aber auch die Bedingungen und die Umstände einer modernen Mediendemokratie sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Wer Politik machen will, muss Publizität und Gehör finden, und das lässt



sich in der heutigen Gesellschaft nur über die Medien erreichen. Die herausragende Bedeutung, die den Medien auf diese Weise zufällt, hat aber ambivalente Wirkungen. Einerseits ist gerade die Demokratie auf eine möglichst breite Öffentlichkeit angewiesen; und erst die Medien eröffnen vielen Bürgern einen Zugang zur Politik, der ihnen sonst verschlossen wäre. Die positiven Wirkungen einer freien



Presse, eines freien Rundfunks und Fernsehens und der durch sie hergestellten Öffentlichkeit sind unbezweifelbar. Auf der anderen Seite transportieren die Medien nicht

nur, sondern sie formen auch die Inhalte. Nur was mediengerecht und medienwirksam präsentiert und auch inszeniert werden kann, hat die Chance, wahrgenommen zu werden.

Diese Kehrseite der „Medien-demokratie“ hat Entwicklungen gefördert, die der Demokratie nicht unbedingt zum Vorteil gereichen. Aus ernsthaften, sachbezogenen Auseinandersetzungen sind vielfach personalisierte Schaukämpfe geworden, in denen derjenige zum Sieger erklärt wird, dem die beste Selbstdarstellung gelingt. Niederlagen, das ist die innere Logik dieser Gesetzmäßigkeiten der Mediendemokratie, beruhen nicht auf schlechter Politik, sondern auf schlechter Darstellung, schlechter Vermarktung, schlechtem Politikmanagement. Statt der Fähigkeit zur Problemlösung oder gar der tatsächlichen Lösung von Problemen zählt die mediale „Performance“, und die Sprache der Politik wird zunehmend konfektionierter, eben „politisch korrekt“. Trotz eines angestrengten Bemühens, die Bürgerinnen und Bürger anzusprechen, wird die politische Sprache eben oft auch blutleer und unglaubwürdig. Je unangreifbarer die Aussagen dabei werden,

umso substanzloser und unverbindlicher sind sie auf der anderen Seite. Wer sich nicht an den allgemeinen Code hält und naiv schlichtweg das sagt, was er für richtig hält oder zu tun beabsichtigt, verschwindet manchmal von der Bildfläche, noch bevor er sein Argument zu Ende vorgetragen oder erläutert hat.

Der Zwang oder manchmal nur der vermeintliche Zwang, den Strom stets topaktueller und möglichst aufregender Meldungen im Fluss zu halten, führt zum beständigen „Themen-Hopping“. Ein Thema, ein Vorschlag oder noch besser: ein Aufreger, ein Knaller jagt den nächsten. Letztlich neutralisieren sie sich gegenseitig, weil immer weniger Menschen noch die Energie aufbringen, sich damit wirklich zu befassen. Sie wissen, dass sie mit dem Tempo des Medienkarussells ohnehin nicht mithalten können.

Gefährdungen der Demokratie folgen aber auch aus dem Lobbyismus. Lobbyismus oder allgemeiner formuliert Interessenvertretung gehört heute zur Demokratie. In einem freiheitlichen Gemeinwesen ist es jedermanns grundrechtsgeschütztes Recht, sich für die eigenen Belange einzusetzen

und Einfluss auf die Politik nehmen zu wollen. Problematischer wird dieser Vorgang erst, wenn die Grenzen zwischen Vertretung partikularer Interessen auf der einen Seite und der staatlichen Willensbildung in den verfassungsmäßigen Organen auf der anderen Seite fließend werden.

## Stärkung der repräsentativen Demokratie

Die parlamentarische Demokratie und das repräsentative Mandat der gewählten Abgeordneten rechtfertigen sich gerade dadurch, dass die allgemeinen Interessen nicht Gruppen oder Verbänden überlassen werden dürfen, dass auch den Belangen derer Geltung verschafft werden muss, die nicht von sich allein aus die Kraft und Fähigkeit haben, sich zu artikulieren, sich zu organisieren und sich durchzusetzen. Auch wenn man sich vor falschen Idealisierungen hüten muss, kann man doch Folgendes feststellen: Nirgendwo sonst ist die Chance auf einen allgemeinen und gerechten Ausgleich der Interessen höher als in der parlamentarischen repräsentativen Demokratie. Eine wichtige Voraussetzung dabei ist allerdings, dass



das Parlament Distanz wahrt, also einen Abstand zu den Kräftefeldern des gesellschaftlichen Verteilungskampfes. Andernfalls läuft es Gefahr, zum verlängerten Arm in diesem Verteilungskampf der gesellschaftlichen Gruppen zu werden.

Geht man der Frage nach, wie sich die fatalen Entwicklungen stoppen und umkehren lassen, so wird man festhalten müssen, dass es keine einfachen und schnell wirkenden Rezepte gibt. Vertrauen kann weder erzwungen noch durch Aufrufe, Appelle und gutes Zureden herbeigewünscht werden, und es wird natürlich erst recht nicht dadurch gewonnen, dass man dem Volk oder Teilen davon Charaktermängel vorwirft.

Auch die in diesem Zusammenhang fast schon stereotyp erhobene Forderung nach mehr unmittelbarer Demokratie führt nicht wirklich weiter. Volksabstimmungen – darüber muss man sich im Klaren sein – sind Instrumente der operativen Politik. Sie betreffen Fragen, die Politiker stellen und die vom Volk mit Ja oder Nein beantwortet werden. Wer, wann, in welcher Form und mit welchem In-

halt eine solche Frage dem Volk unterbreitet, wird in der Regel – nicht anders als sonst in der Politik – von dem Kalkül bestimmt sein, wem oder welchen Zwecken die Durchführung der Abstimmung und ihr zu erwartendes Ergebnis nutzen oder schaden könnten. Volksabstimmungen sind deshalb nicht per se geeignet und darauf ausgerichtet, das demokratische Grundvertrauen zu stärken. Und sie können insbesondere nicht das Vertrauen in Institutionen und Verfahren der parlamentarischen, repräsentativen Demokratie ersetzen, um das es vor allem geht.

Dieses Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die repräsentative Demokratie ist im Grunde nur auf demselben Wege wiederherzustellen, auf dem es verloren wurde, nämlich im Gleichlauf mit praktizierter Sachpolitik. Das benötigt Zeit. So wie über viele Jahre hinweg peu à peu die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger geschwunden ist, sich auf die Angebote der Politik und auf die Führung durch die Politik einzulassen, so muss diese Bereitschaft nunmehr in einem Prozess, der wohl ebenfalls Jahre in Anspruch nehmen wird, peu à peu, mit jeder einzelnen

politischen Maßnahme wieder aufgebaut werden. Dieser Anforderung wird nur eine Politik gerecht, die stetig und verlässlich, vor allem also nachhaltig operiert, die eine Programmatik, ein Konzept, ein Leitbild erkennen lässt, in dem der Zusammenhang einzelner Maßnahmen sichtbar und in seiner „Gerechtigkeitsbilanz“ überprüfbar und zugleich dem Prinzip der Nachhaltigkeit gerecht wird. Die Bürgerinnen und Bürger können mit anderen Worten eine ernsthafte Politik, keine medialen Politikinszenierungen erwarten. Sie erwarten zu recht eine verantwortliche politische Führung des Landes, keine Vorführung taktischer Scharmützel. Sie erwarten verlässliche programmatische Orientierung, nachhaltige Lösungen, aber keine smarten Sprüche aus den Werbeabteilungen der Politikberatung.

Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass die Globalisierung und die Ökonomisierung aller Lebensbereiche eine wesentliche, wenn nicht sogar die Hauptursache für die allmähliche Entmachtung der Parlamente, ja des demokratischen Staates selbst, darstellen. Gerade vor diesem zunehmend ökonomisch-internationalen Hintergrund der Politik muss

allerdings auch gesagt werden, dass die parlamentarisch-repräsentative Demokratie nach wie vor dasjenige Staatsmodell ist, das dem Einzelnen und der großen Masse der Bürger die höchsten Chancen bietet, auf die Gestaltung ihrer Lebensbedingungen Einfluss zu nehmen. Es gibt nach wie vor keine Alternative zur parlamentarischen Repräsentation des Volkes, also zu einem kraftvollen, lebendigen, aber auch in der Bevölkerung wieder auf mehr Akzeptanz stoßenden Parlamentarismus.

Zu recht sieht das Bundesverfassungsgericht darin auch eine verfassungsrechtliche Integrationsschranke im Verhältnis zur Europäischen Union (siehe insbes. die Entscheidung zum Lissabon-Vertrag vom 30.06.2009, BVerfGE 123, 267, 343 ff.). Das Grundgesetz schließt es danach aus, dass durch immer weitere Integrationschritte die Befugnisse des vom Volke gewählten Parlaments im Kern ausgehöhlt und damit die Demokratie auf mehr oder weniger schleichendem Wege zu Gunsten einer Europäischen Zentralgewalt geopfert wird, die über vergleichbare demokratische Strukturen und Grundlagen nicht verfügt.

# Literatur

Anselm, Reiner (2014): Produktives Spannungsverhältnis. Zwei Seiten einer Medaille? Der Staat und der Protestantismus, in: EKD-Das Magazin zum Themenjahr 2014, Reformation und Politik.

Gundlach, Thies (2014): Dauerauftrag, in: EKD-Das Magazin zum Themenjahr 2014, Reformation und Politik.

Kirchenamt der EKD (Hg.) (1997): Christentum und politische Kultur. Über das Verhältnis des demokratischen Rechtsstaats zum Christentum. Eine Erklärung des Rates der EKD, EKD-Text 63, Hannover.

Kirchenamt der EKD (Hg.) (1985): Der Staat des Grundgesetzes als Angebot und Aufgabe, Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh.

Kirchenamt der EKD / Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (2006): Demokratie braucht Tugenden. Gemeinsames Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur Zukunft unseres demokratischen Gemeinwesens, Gemeinsame Texte Nr. 19, Hannover

Kant, Immanuel, zit. bei Depenheuer, Otto (2004): Zwischen Neutralität und Selbstbehauptung, in: Die politische Meinung, Nr. 415, 28, Sankt Augustin.

Krings, Hermann (1980): Staat und Freiheit, in: ders., System und Freiheit. Gesammelte Aufsätze, 1. Aufl. 1980, Freiburg i. Br. / München.

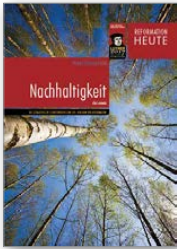
Papier, Hans-Jürgen (2012): Die Zukunft der Demokratie, in: Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen.

Wegner, Gerhard (2014): Wer sorgt sich um die die Armen? Der moderne Sozialstaat ist auch aus Luthers Geist erwachsen, in: EKD-Das Magazin zum Themenjahr 2014, Reformation und Politik.

## Bestellung per e-Mail

Senden Sie uns eine e-Mail: [info@si-ekd.de](mailto:info@si-ekd.de)  
und geben Sie bitte Namen und Menge der  
Broschüren an, die Sie bestellen möchten.

### Erhältlich sind weiterhin folgende Broschüren (Auswahl):



#### Nachhaltigkeit

Jörg Hübner  
2,95 € (zzgl. Porto)



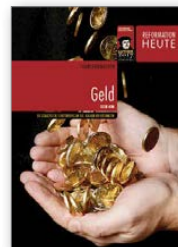
#### Soziale Marktwirtschaft

Traugott Jähnichen  
2,95 € (zzgl. Porto)



#### Genossen- schaften

Michael Klein  
2,95 € (zzgl. Porto)



#### Geld

Gustav Horn  
2,95 € (zzgl. Porto)



#### Wirtschaftsethik

Josef Wieland  
2,95 € (zzgl. Porto)



#### Gerechtigkeit

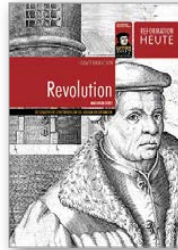
Ulrich Lilie / Ingolf  
Hübner  
2,95 € (zzgl. Porto)

Sie haben Fragen zur Bestellung? – Telefon: 0511-55474110

**Rabatt**  
Ab 10 Broschüren  
(auch verschiedene)  
je Exemplar  
**nur 1,95**



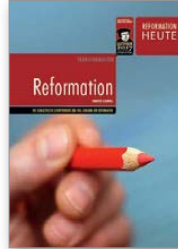
**Liberalismus**  
Michael Hüther  
2,95 € (zzgl. Porto)



**Revolution**  
Hans-Jürgen Goertz  
2,95 € (zzgl. Porto)



**Religion**  
Margot Käßmann  
2,95 € (zzgl. Porto)



**Reformation**  
Gunther Schendel  
2,95 € (zzgl. Porto)



**Liebe**  
Gerhard Wegner  
2,95 € (zzgl. Porto)



**Beruf**  
Gerhard Wegner  
2,95 € (zzgl. Porto)

SOZIALWISSENSCHAFTLICHES  
INSTITUT

der Evangelischen Kirche in Deutschland 

Sozialwissenschaftliches Institut der EKD (SI)  
Arnswaldstraße 6  
30159 Hannover  
Telefon: 0511/554741-0  
e-mail: [info@si-ekd.de](mailto:info@si-ekd.de)  
[www.si-ekd.de](http://www.si-ekd.de)

*Stiftung*  
**Sozialer Protestantismus**

Stiftung Sozialer Protestantismus  
Schlossstraße 2  
57520 Friedewald  
Telefon: 02743/9236-0  
e-mail: [info@ssp-friedewald.de](mailto:info@ssp-friedewald.de)  
[www.stiftung-sozialer-protestantismus.de](http://www.stiftung-sozialer-protestantismus.de)