

# **Kirche und Gesellschaft**

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

nr. 77

## **Leben in Freiheit in einer verwalteten Welt**

von Dorothee Wilms

Verlag J. P. Bachem

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

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

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

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

Bestellungen sind zu richten an die  
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle  
Viktoriastraße 76  
4050 Mönchengladbach 1

**Redaktion:**  
**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**  
**Mönchengladbach**

Es ist geradezu ein modisches Attribut unserer Zeit geworden, sich über Leistungsdruck und Streß allüberall zu beklagen, über das Netz von Gesetzen und Verordnungen zu stöhnen, in denen sich die Bürger schnell verfangen, und über die Allmacht von Verwaltungen und von „Denen da oben“ zu lamentieren, denen der einzelne hilflos ausgeliefert sei.

Die Einengung ihres persönlichen Lebensraumes wird von den Menschen immer mehr als Problem empfunden; sie sehen sich subjektiv Zwängen ausgesetzt, die sie früher nicht zu spüren glaubten. Dieses Empfinden hat seine Parallele in der Beobachtung, daß Staat und gesellschaftliche Gruppen tatsächlich immer mehr in den primären Lebensbereich des einzelnen ordend und verordnend eindringen. Das ist alles um so verwirrender, als wir in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Urteil aller Fachleute die freiheitlichste Verfassung unserer Geschichte haben und damit kaum einem anderen Staat nachstehen. Gegenläufige Tendenzen werden also erkennbar: Sicherung und Ausbau der Freiheit auf der staatspolitischen Ebene einerseits und Einengung des primären Lebensfeldes andererseits.

## **I. Symptome gesellschaftlicher und politischer Entfremdung**

Immer stärker rücken Beobachtungen, die von Parteien und Verbänden gleichermaßen gemacht werden, in den Vordergrund der gesellschaftspolitischen Diskussion. Viele Jugendliche fühlen sich durch den Staat, die Parteien, die Gewerkschaften, die Familie, selbst die Kirchen, nicht mehr verstanden und schon gar nicht vertreten; sie wenden sich von ihnen ab und suchen Verständnis in „ihrer“ Welt: in Diskotheken, Pärchenbildung, Drogen, Alkohol und Sekten. Sie entziehen sich der Gesellschaft und dem Staat und suchen anderwärts Zuflucht und Selbstbestätigung in privaten oder der breiten Öffentlichkeit entzogenen Gruppierungen (Subkulturen).

Junge Menschen haben vielfach den Eindruck, daß „man“ sie eigentlich gar nicht benötige und daß die Welt auch ohne sie „funktioniere“:

- Ihre Träume und Ideale werden von den Erwachsenen oft allzu schnell als unrealistisch weggewischt.
- Es ist kaum noch etwas „aufzubauen“ wie in der Nachkriegszeit und die Welt steht scheinbar perfekt vor ihnen. Änderungsmöglichkeiten und Verbesserungen werden von ihnen zwar vielfältig gesehen, aber gleichzeitig resignieren sie vor den gewaltigen Schwierigkeiten, in der verwalteten Welt Änderungen durchzusetzen.
- Vielen von ihnen wurden Wertordnungen und Lebensziele vorenthalten, weil man sie lehrte, alles zu hinterfragen und das Leben nur als Konfliktsituationen zu sehen.
- Die häufig nur punktuelle und unsystematische Darstellung der Welt und ihrer Probleme in den Medien erschwert ihnen das Verständnis und den Blick für das Ganze.

- Ihre Ausbildungs- und Berufswünsche können häufig nicht in Erfüllung gehen und auf dem Arbeitsmarkt stehen ihnen derzeit längst nicht immer alle Türen offen.
- Eine unpersönliche Bürokratie erleben sie bereits in jungen Jahren in Schule, Hochschule und Betrieb. Mißtrauen gegen den Staat und die Verwaltung kann dabei nicht ausbleiben.

Das Schlagwort von der Unregierbarkeit der heutigen Gesellschaft macht die Runde: Bürger verweigern sich dem Staat und der staatlichen Ordnung. Der Aufstand von Bürgern gegen bereits genehmigte Industrie- oder Straßenbauten und die Rebellion gegen den Bau von Kernkraftwerken oder atomaren Entsorgungseinrichtungen sind hier ebenso zu nennen wie etwa der Streik von Lehrern für Arbeitszeitverkürzungen.

Der Bürger empfindet zunehmend Unmut gegenüber einer Flut von Gesetzen und Verordnungen. Er fühlt sich eingeengt durch eine wachsende Bürokratie und ihn befällt ein Gefühl steigender Hilflosigkeit gegenüber der Undurchschaubarkeit behördlicher Anordnungen.

Behörden selbst artikulieren ihr Unbehagen über das dichter werdende Netz von Gesetzen und Erlassen. Gerade Kommunalpolitiker weisen auf die offenbar durch nichts mehr zu bremsende Bürokratie im Gefüge von Bund, Ländern und Gemeinden hin, die allmählich auch an den Grundfesten der kommunalen Selbstverwaltung rüttelt. Plastische Beispiele für diese Erscheinung sind Legion: So klagt der Saarbrücker Oberbürgermeister Lafontaine: „Wenn wir eine Fußgängerzone einrichten wollen, dann müssen wir für jeden Pflasterstein zwei Anträge an den Bund und das Land richten.“ Der Dortmunder Oberbürgermeister Samtlebe fragt: „Warum müssen wir eigentlich statt eines notwendigen Altersheimes fünf Kindergärten bauen lassen, für die kaum Bedarf besteht“ und gibt hierzu die Antwort: „Weil der Bund und das Land für Anträge auf Kindergartenfinanzierung mehr Geld zur Verfügung haben als für Altersheime“<sup>(1)</sup>.

## **II. Erscheinungsformen einer verwalteten Welt**

Vielfältig lassen sich Erscheinungsformen einer „verwalteten Welt“ nachweisen; von ihr sei hier die Rede, nicht von der „technisierten“ oder „automatisierten Welt“. Eine ganze Literatur ist über die Bürokratisierung unserer Lebensumwelt entstanden. An Beispielen fehlt es nicht:

- Da wird auf die Verdreifachung des Jahresumfanges des Bundesgesetzblattes ebenso verwiesen wie auf die große Zahl zusätzlicher Verordnungen und Regelungen und die Unverständlichkeit der Verordnungssprache. „Man muß schon von Stolpersteinen auf einem ohnehin beschwerlichen Wachstumsweg sprechen, wenn – wie von einem größeren Unternehmen in Süddeutschland berichtet – mindestens 50 Behördenstellen angelaufen werden müssen, bis ein Bauvorhaben für Betriebserweiterung in Angriff genommen werden kann, oder aber wenn, wie im Fall einer Koblenzer Firma, drei Kilogramm Formulare mit 119 Unterschriften ausgefüllt werden müssen, um eine Durchlaufrockneranlage installieren zu dürfen“<sup>(2)</sup>.

- Ein Bauherr muß heute mit rund 2 bis 3 Jahren von der Planung bis zum Bau rechnen. Die Industrie- und Handelskammer Köln spricht davon, daß das Netz von Gesetzen und Erlassen praktisch eine Selbstlähmung des gesamten Bauwesens einer Stadt herbeigeführt habe. Mit dem heutigen, allumfassenden Planungsrecht hätte der Wiederaufbau nach 1945 nicht so schnell vonstatten gehen können<sup>3</sup>).
- Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst hat sich gegenüber früher bemerkenswert erhöht. So hat sich die Zahl der Staatsdiener im letzten Jahrzehnt um ein Viertel vermehrt. Der Bürger sieht sich häufig einem für ihn völlig undurchschauberen Netz von Verwaltungsstellen gegenüber, was sich für ihn als ein großer Kompetenzwirrwarr darstellt, dem er sich hilflos ausgeliefert fühlt.

Was aber den Menschen oft noch mehr beunruhigt als dies, ist die Veränderung der Beziehungen zwischen Bürger und Staat.

Grundgesetz und Gesetzgebung bestimmen die Rechte des Bürgers, geben ihm Schutz vor der Willkür des Staates, gesellschaftlicher Gruppen und seiner Mitbürger. Inzwischen jedoch hat die Gesetzgebung in einer Reihe von Bereichen eine solche Perfektion erreicht, daß sich der einzelne in seinem Freiheitsraum eingeengt fühlt und es auch ist. Für alles und jedes werden spezielle Regelungen aufgestellt und für jedes Detail entsprechende Richtlinien erlassen. Diese Regelungen und Richtlinien werden so ausgestaltet, daß sie verwaltungsmäßig handhabbar und rechtlich kontrollierbar sind, um dem Gleichheitsgrundsatz zu entsprechen und Willkürentscheidungen vorzubeugen. Damit bleibt aber gleichzeitig kein Ermessensspielraum, um den konkreten Lebenssituationen gerecht zu werden. Beim Bürger führt dies zu dem Gefühl, zum Bittsteller gegenüber einer unüberschaubaren und unpersönlichen Bürokratie zu werden und nicht Anwalt seiner berechtigten Ansprüche zu sein. Dies wird in einem Bereich besonders deutlich:

Das Sozialleistungssystem ist in der Bundesrepublik ohne Zweifel hervorragend und deckt in seiner wachsenden Ausdehnung immer mehr persönliche Risiken ab. Trotzdem empfinden die meisten Menschen das System als undurchschaubar und zu unpersönlich; sie halten es wegen seiner umfassenden Regelungen nicht mehr für fähig, auf die individuellen Probleme des einzelnen Bürgers einzugehen. Die Bürger haben keine Beziehung mehr zu dem von ihnen mitgetragenen Leistungssystem. Dies führt bei den einen zu einem Rückzug ins Private ohne Inanspruchnahme rechtlicher Vorteile, bei anderen zur speziellen Ausbildung der Fähigkeiten, möglichst viele öffentliche „Segnungen“ in Anspruch zu nehmen. Die Gesetzes- und Verordnungsflut hat auch dazu geführt, daß oft spontane persönliche Hilfeleistungen des einzelnen Bürgers im Keim erstickt werden. Freiwillige Angebote, etwa sich in einem Krankenhaus oder Altenheim zu betätigen, müssen erst in einen rechtlichen und organisatorisch genau abgesteckten Rahmen gestellt werden, ehe das Hilfsangebot angenommen werden kann. So wird manche gut gemeinte persönliche Hilfsbereitschaft enttäuscht und steht nicht noch einmal zur Verfügung. Gleichzeitig wird der Staat immer mehr zum „Mädchen für alles“; der

Bürger fühlt sich nicht mehr angesprochen. Ein Beispiel hierfür sei aus der aktuellen Familienpolitik erwähnt. Aufgaben wie Kleinstkindbetreuung, Altenhilfe und Hilfe im Krankheitsfall werden verstärkt aus den Familien hinaus auf die öffentliche Hand übertragen. Diese subventioniert Einrichtungen wie Kinderkrippen, Krankenhäuser u.ä., was sicher zu begrüßen ist. Doch darf hierbei nicht übersehen werden, daß damit diejenigen Familien, die diese Aufgaben noch selbst erfüllen, indirekt benachteiligt werden, da sie nicht den Vorteil staatlicher Subventionierung erhalten.

### **III. Ursachen der verwalteten Welt**

Um Wege aus diesem Dilemma zu finden und mehr Freiheit und Freiraum zu eröffnen, muß nach den Ursachen für die verwaltete Welt, die Bürokratisierung unserer Lebensumwelt gesucht werden. Sie sind vielschichtig und nicht einfach zu umschreiben; nur einige Grundströmungen seien hier aufgezeigt:

#### **1. Moderne Organisationsformen und -techniken**

Die modernen Organisationsformen und -techniken in Wirtschaft und Verwaltung sind von ihrer Zwecksetzung her ganz auf optimal funktionierende Verfahren ausgerichtet. Je mehr Technik und Computer in Verwaltungen einziehen, je stärker Verwaltung unter dem Kosten-Nutzen-Denken organisiert wird, um so mehr wird ein Höchstmaß an Präzision, Stetigkeit, Disziplin und Straffheit, d. h. also ein Höchstmaß an Rationalität gefordert und erreicht.

Für persönlichen Ermessensspielraum des „Bearbeiters“ bleibt wenig Platz. Die Technik zwingt zur Schematisierung aller „Aktenvorgänge“, um sie „computergerecht“ zu machen. Dies führt zur Aufteilung und zur Zersplitterung einzelner Arbeitsvorgänge. Je mehr dieser Prozeß voranschreitet, um so mehr Kontrollinstanzen müssen eingebaut werden, um Fehler zu erkennen und zu beseitigen.

#### **2. Mangel an Gesamtverantwortung**

Konkret bedeutet das eine begrenzte Verantwortung des einzelnen für die Teilvorgänge und die Einschaltung vieler für die Bearbeitung eines Vorganges, der doch letztlich an einer Stelle wieder zentralisiert werden muß. Daß dies insgesamt nicht zur Personaleinsparung führt, liegt auf der Hand. Auch ist für den Bürger oft kaum mehr erkennbar, wer für welche Vorgänge innerhalb einer Behörde oder eines Betriebes zuständig ist. Dies ist nicht dazu angetan, das Vertrauen zwischen Bürger und Verwaltung zu stärken, da ein Gesamtüberblick als Voraussetzung für eine

notwendige Gesamtverantwortung häufig fehlt. Allzu oft trifft keinen mehr die persönliche Gesamtverantwortung dafür, daß die öffentliche Aufgabe als Dienst insgesamt möglichst effizient erfüllt wird.

Diese technisch-organisatorischen Entwicklungen tendieren zu einer Überkomplizierung und Übersteuerung von Verwaltungsvorgängen. Die Folge davon ist Unpersönlichkeit in den Beziehungen zwischen „Kunde“ und Bearbeiter einerseits, aber auch Entfremdung zwischen den Mitarbeitern und ihrer Arbeit andererseits, wie letztlich auch Undurchschaubarkeit von Verfahrensabläufen. Dies zeigt, daß auch die Beschäftigten in solchen Großsystemen Opfer der Bürokratisierung und keineswegs ihre Nutznießer sind.

### **3. Zunehmende Verrechtlichung aller Lebensbereiche**

Ein wesentlicher Grund für die Bürokratisierung liegt in der zunehmenden Verrechtlichung aller Lebensbereiche. Artikel 20 Grundgesetz verlangt die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, d. h. jeder Verwaltungsakt muß auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Die obersten Gerichte haben in letzter Zeit in einer Reihe von Urteilen erneut auf diese Bindung verwiesen und teilweise für Verwaltungsvorgänge, z. B. im Sozial- oder Schulbereich (Sexualkundeunterricht, Orientierungsstufe usw.), gesetzliche Grundlagen verlangt.

Verhängnisvoll ist die Tendenz, per Gesetz oder Verordnung alles und jedes bis ins Detail zu regeln. Auch werden häufig Ausnahmesituationen zur Grundlage und damit zum „Regelfall“ für Gesetze gewählt. Jüngstes Beispiel hierfür ist die Vorstellung der nicht funktionierenden Familie als Grundlage für das Gesetz der elterlichen Sorge und für den bislang gescheiterten Jugendhilfe-Gesetzesentwurf der Bundesregierung.

Es ist nicht zu verkennen, daß auch viele Politiker und die Ministerialbürokratie einem Gesetzesperfektionismus unterliegen. Die Planungsgläubigkeit von sozialistischen Parteien leistet einer Verrechtlichung und Kollektivierung aller Lebensbereiche und damit der Bürokratisierung ebenfalls Vorschub. Zudem leben Bürokratien davon, immer Neues zu „regeln“.

Die Bürger fühlen sich durch die Anonymisierung und Verrechtlichung der Verwaltungsabläufe ermuntert, Rechtsansprüche einzuklagen und einzufordern, auch wenn sie unter moralischen Gesichtspunkten vielleicht nicht dazu berechtigt wären. Hier ist die sogenannte Grenzmoral angesprochen. Dem Bürger ist allerdings juristisch kein Vorwurf zu machen, wenn er Gesetze so nützt und ausnützt, wie sie angelegt sind.

### **4. Zentralisierung**

Unübersehbar ist eine Tendenz zur Zentralisierung aller politischen und verwaltenden Prozesse, die teilweise aus ideologischen Gründen, teils

aus der Verrechtlichung, teils aus der Verwaltungsmentalität herrührt und häufig mit einem falsch verstandenen Gleichheitspostulat einhergeht. Wenn nicht mehr die kleineren Körperschaften, die kleine Einheit in Selbstverwaltung Vorgänge regeln kann und darf, muß die zentrale Behörde durch eine Vielzahl von Regelungen eingreifen. Dies trägt letztlich auch zur Anonymisierung von Lebensvorgängen bei.

Je mehr jedoch verstaatlicht, verrechtlicht, zentralisiert und technisiert wird, umso mehr braucht man Kontrollinstanzen zur Verhütung von Mißbrauch. Je mehr Ämter, um so mehr Behördenhierarchien! Der Engländer C. N. Parkinson hat auf das Phänomen verwiesen, daß Ämter stets neue Ämter gebären! („Parkinsons Gesetz“ genannt).

#### **IV. Folgen der zunehmend verwalteten Welt**

Wir stehen heute an der Schwelle zu einer verhängnisvollen Entwicklung: die verwaltete Welt bedroht die Freiheit der Bürger. Spontaneität, Risikobereitschaft, ebenso wie Eigenverantwortung und Erfindungsgeist werden kaum mehr in Staat und Gesellschaft gefordert. Die Dynamik der Wirtschaft steht in Gefahr, ebenso zu erlahmen wie die Kreativität der Gesellschaft. Wenn keine Wende eingeleitet wird, kann die zunehmende Bürokratisierung die Grundlagen unserer freien Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zerstören. Die Kosten und Belastungen für den bürokratischen Aufwand, langwierige Verfahren, Steuern und Abgaben werden immer offenkundiger zum Bremsklotz für private Initiativen und persönliche Leistungsbereitschaft. Unternehmen, Arbeitnehmer und Verbraucher fühlen sich zunehmend in einem Netz bürokratischer Verfügungen gefangen. Kleine Betriebe können aufgrund dieser Belastungen konkurrenzunfähig werden. Das Recht und die Möglichkeit auf Selbständigkeit, Eigenverantwortung und Selbstbestimmung wird de facto eingeschränkt. Nur wenige junge Leute haben verständlicherweise noch die Motivation, sich beruflich selbständig zu machen.

Der Bürger ist immer weniger in der Lage, staatliches Handeln nachzuvollziehen, da der Staat ihm unpersönlich gegenübertritt. So ist es erklärlich, daß viele Bürger nicht mehr bereit sind, sich für das Gemeinwesen einzusetzen und gegebenenfalls Verzicht zu leisten, weil sie darin keinen Sinn mehr sehen können.

Im Gegenteil, die Bürger haben ihre Ansprüche an den ihnen anonym gewordenen Staat immer höher geschraubt, ermuntert oftmals von Versprechen der Parteien und Gewerkschaften. Zur Befriedigung dieser Ansprüche hat der Staat wiederum neue Bürokrationen errichtet. So schaukeln sich Bürokratisierung und Anspruchsdenken wechselseitig hoch. Alte Tugenden, wie Sparen für den Notfall, persönliche Hilfeleistung, Selbstverantwortung werden heute geringer geschätzt als früher, da sie meistens zu Benachteiligungen für den einzelnen führen. Dagegen sind Anspruchsdenken und die selbstverständliche Inanspruchnahme von Leistungssystemen der Gesellschaft stärker in den Vordergrund getreten.

Kollektive Fremdvorsorge ersetzt heute weitgehend die Eigenvorsorge. Die staatliche Gesetzgebung hat diesen Trend vielfältig gefördert, indem Leistungsansprüche des Bürgers an Staat und Gesellschaft gesetzlich festgelegt wurden und die öffentliche Hand auch immer mehr Leistungen an sich gezogen hat, die früher vom Bürger oder seiner Familie erbracht wurden, z. B. Gesundheitsvorsorge, Kinderbetreuung, Sicherung des Alters. Dies zu finanzieren, muß der Staat das Maß der vom Bürger zu fordernden Steuern und Abgaben weiter erhöhen. Dies führt jedoch dazu, daß immer mehr Bürger aufgrund der wirtschaftlichen Belastungen auf die Subventionierungen des Staates zurückgreifen müssen. Es entsteht so ein Prozeß des sich gegenseitig Aufschaukelns von Ansprüchen der Bürger, staatlicher Leistungsnotwendigkeit, daraus resultierender wirtschaftlicher Belastung der Bürger und der Notwendigkeit für den Bürger, neue Forderungen zu erheben. Ein besonders plastisches Beispiel für diesen Prozeß bietet uns Schweden, das durch die Entwicklung weitgehend in eine Sackgasse innenpolitischer Handlungsunfähigkeit geraten ist.

Die Befriedigung der Ansprüche der Bürger war in den vergangenen Jahrzehnten relativ leicht, weil wir in einer ständigen wirtschaftlichen Wachstumsphase lebten, die Subventionierungen und Anspruchserfüllung erlaubte.

Diese Phase ist in der Bundesrepublik vorab zu Ende. Es wird sich jetzt erweisen müssen, wie mündig der Bürger tatsächlich ist, dies zu erkennen, und wieviel Führungsfähigkeit unsere Demokratie aufbringt. Die rigorose Durchsetzung eines individuellen oder eines Gruppenanspruches auf materielle Besserstellung kann jetzt nur noch dazu führen, daß andere Bürger zurückstecken müssen. Politisch stellt sich daher die Frage, ob Bürger, Parteien und Regierungen gemeinsam so viel Einsicht und Disziplin aufbringen, um die Ausbeutung aller durch alle in einer Anspruchsgesellschaft zu verhindern. Es wird sich erweisen müssen, ob der Verteilungskampf um die Anteile am Sozialprodukt auch durch die Einsicht in die gebotene Rücksicht auf die Schwachen und Machtlosen in unserer Gesellschaft (Alte, Behinderte usw.) mitbestimmt wird. Wir werden sehen, ob es künftig Privilegierte neuer Art gibt, die ihre Interessen allenthalben durchsetzen, und neue „Unterprivilegierte“ in unserer Gesellschaft.

Damit stellt sich aber als Grundfrage, ob und wie ein Leben in Freiheit in dieser so verwalteten Welt möglich ist, insbesondere vor dem Hintergrund knapper werdender wirtschaftlicher und finanzieller Ressourcen.

## **V. Bedeutung der Freiheit in unserer Welt**

Um Ansätze für Lösungsmöglichkeiten zu finden, ist Voraussetzung, zunächst zu klären, was unter der Freiheit des Bürgers in unserem demokratischen Staat zu verstehen ist.

Die letzten zwei Jahrzehnte in der Bundesrepublik Deutschland sind

charakterisiert durch einen geistig-politischen Emanzipationsprozeß, der sich in allen gesellschaftlichen Bereichen vollzog. Er ließ viele glauben, dem Menschen sei nicht nur alles möglich, sondern auch alles erlaubt, da er selbst Maßstab seines Denkens und Handelns sei. Es wird weithin darüber hinweggesehen, daß Vernunft und Willensfreiheit erst ihren Sinn darin finden, daß sich der Mensch als sittliches Wesen betrachtet; Freiheit ist vor allem die Freiheit, sich zwischen Wertalternativen, zwischen Gut und Böse entscheiden zu können. Freiheit ist nicht Beliebigkeit, sondern Einbindung in ein Normensystem, für das man sich entscheidet und das immer wieder zur Entscheidung zwingt. Wer Freiheit nur als Loslösung von allen Normen versteht, verliert letztlich nicht nur sie, sondern auch sich selbst und seinen personalen Halt.

Ein Dilemma der modernen Emanzipationsbewegungen liegt darin, daß sie zwar immer wieder von der Befreiung des Menschen von Zwängen sprechen, aber dabei vergessen, daß es auch notwendig ist, den Menschen in Bindungen und Verpflichtungen hineinzustellen. Emanzipation wurde und wird vielfach mit Egoismus und Durchsetzung der Eigeninteressen ohne Rücksicht auf den anderen verwechselt.

Das Zusammenleben der Menschen bedarf einer gemeinsamen Wertegrundlage, da es sonst in gegenseitigem Kampf und in Anarchie ausartet. Die ethische Basis einer Demokratie ist deshalb gerade heute von großer Bedeutung, da ihr nicht so sehr von politischen Formierungen und Diktaturen Gefahr droht, sondern viel stärker von innen her, von selbstsüchtigen Interessen und Machtstreben einzelner und einzelner Gruppen. Der weitgehende Verzicht auf die Betonung der Notwendigkeit eines Grundkonsenses der Werte ließ in den letzten Jahren Hohlräume entstehen, in die Ideologien oder auch neue Religionen und Sekten, einströmten, die den Menschen Scheinwerte und damit angeblich Lebensinhalt offerierten. Menschen, gerade junge Leute greifen häufig danach, da falsch verstandene Freiheit ihnen vielfach innere Leere bei materiellem Wohlstand brachte.

Jugendliche erkennen zum Teil nicht, daß auch unser Staat auf einer klaren Wertordnung, dem Grundgesetz, ruht, die die Würde des Menschen in den Mittelpunkt aller Ordnungsvorstellungen stellt. Dies wird ihnen auch dadurch erschwert, daß das Grundgesetz wechselnden Interpretationen unterliegt.

Vielfach wird vergessen, daß die Würde des Menschen, wie sie in Artikel 1 GG postuliert ist, auch mehr ist als die Summe der im Grundgesetz genannten personalen Grundfreiheiten, sondern ebenso soziale Verpflichtung beinhaltet.

Das Grundgesetz schützt den Menschen vor den Herrschaftsansprüchen einzelner oder Gruppen oder des Staates. Insoweit ist das Recht nicht Bedrohung der Freiheit, sondern Sicherung und Garantie der Freiheit. Für diese Wirklichkeit ist vielen jungen Menschen der Blick verstellt worden. Sie empfinden Recht und Gesetz häufig nur noch als Einengung ihrer Freiheit, vielleicht auch deshalb, weil – wie bereits dargelegt – Recht und Gesetz sich nicht mehr auf die Regelungen von Grundprinzipien und

Grundstrukturen beschränken, sondern sich auf zuviel Detailregelungen ausgeweitet haben. Jugendliche suchen deshalb den Konflikt mit ihnen. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes dient der Ausfüllung des Freiheitsgebotes. Freiheit soll nicht nur de jure gewährt werden, sondern muß auch de facto durch entsprechende wirtschaftliche und soziale Maßnahmen ermöglicht werden.

Das Emanzipationsstreben in unserer Gesellschaft darf nicht so weit gehen, daß der Egoismus des einzelnen regiert, weil dies letztlich zum Abbau von Spielregeln in der Gesellschaft und damit zur Zerstörung der Gemeinschaft führen würde. Die Überbetonung des Egoismus begünstigt gleichzeitig die Gefahr des Rufes nach diktatorischen Regimen und einer Ordnung „von oben“.

Wenn jeder vom Staat alles fordert und nicht erkennt, daß er letztlich immer selbst der Gebende ist, dann gerät das gesamte System staatlicher Obhut und sozialer Daseinsvorsorge ins Wanken. Der Stärkere wird dann obsiegen und der Schwächere mitleidlos zurückfallen. Insoweit hat auch der Staat, d. h. Regierungen und Parlamente, die Aufgabe, gleichsam über den Gruppeninteressen stehend für das Gemeinwohl einzutreten, was nichts anderes meint, als für die Freiheit und für die soziale Sicherheit auch der Schwachen und derjenigen ohne starke Interessengruppen einzustehen. Die Frage ist, ob die Parlamente in Deutschland heute stark genug sind, diese Aufgabe zu erfüllen oder ob sie zu sehr Spiegelbild einer Gesellschaft aus Gruppeninteressen sind und das Gemeinwohl, das sich an der Würde des einzelnen orientiert, nicht mehr vertreten können? Dies scheint eine der zentralen politischen Fragen der nächsten Jahre zu sein angesichts der knapper werdenden materiellen Mittel.

## **VI. Zurück zu mehr Freiheit?**

Der Mensch hat sich durch Technik und Organisation von vielen Zwängen der Natur befreit, aber er hat sich dadurch auch wieder in neue Abhängigkeiten begeben. Dies ist nicht grundlegend umzukehren. Es kann daher nur darum gehen, die Abhängigkeiten von Technik und Organisation zu verringern, zu erleichtern oder auch nur für den einzelnen transparenter zu machen. Dies ist einmal von der Seite der verwalteten Welt her zu versuchen und zum anderen durch eine Veränderung in den Denk- und Verhaltensweisen der Menschen.

### **1. Veränderungen in den Verwaltungen**

Durch zunehmende Verwaltung entsteht eine Entwicklung zu Zentralisierung, Anonymität und Starrheit. Dieser Bedrohung zu begegnen, ist die Delegierung von Tätigkeiten und Verantwortung notwendig, Flexibilität und Transparenz müssen gefördert werden. Dies ist nur durch Dezentralisierung möglich.

Die Politiker sollten es sich angelegen sein lassen, den Gesetzesperfektionismus zugunsten von mehr Vertrauen und weniger Kontrolle, d. h. von mehr Ermessensspielraum abzubauen. Nicht alles sollte durch Gesetze und Verordnungen bis ins einzelne geregelt und normiert werden. Der Verrechtlichung unserer Lebensbereiche sollte da Einhalt geboten werden, wo dies verfassungsrechtlich möglich ist. Dies gilt insbesondere für den Bereich von Bildung und Erziehung. Das Erziehungsrecht der Eltern darf nicht ungebührlich eingeengt werden; es muß auch in praxi stets Vorrang vor staatlichen Bestimmungen über den Lebensweg der Kinder haben.

Im II. Familienbericht der Bundesregierung, in dem die Familie als Sozialisationsagentur des Staates angesehen wird, wird z. B. diese Tendenz zur Verrechtlichung und sozialen Kontrolle des primären Lebensbereiches erkennbar<sup>4</sup>). Solchen Tendenzen muß von vorneherein widerstanden werden, wenn sie politisch relevant werden.

Gesetze und Verordnungen sollten praktikabel und lebensnah gefaßt sein; Folgewirkungen, vor allem Folgekosten für alle Beteiligten, sind zu berücksichtigen. Bei allem ist auch zu bedenken, inwieweit Beschäftigte ihren eigentlichen Arbeitsaufgaben durch zu viel Verwaltungsarbeit entzogen werden (z. B. Lehrer dem Unterricht, Krankenschwestern dem Patienten).

Die Sprache der Gesetze und Verordnungen könnte vielfach bürgernäher, d. h. für alle verständlicher sein. Da wo dies nicht möglich ist, weil die Materie zu kompliziert ist, sollte die Bürgerberatung durch die vorhandenen zuständigen Ämter ausgebaut werden, denn Ämter sind für den Bürger da, Betriebe für den Kunden – und nicht umgekehrt! Auf diese Weise könnte die Verbesserung der zwischenmenschlichen Beziehungen wieder deutlicher in den Vordergrund rücken.

Dem Prinzip der Subsidiarität kommt beim Abbau von Bürokratien eine große Bedeutung zu. Deshalb muß wieder mehr Freiraum geschaffen werden, damit private Initiativen und nicht staatliche Institutionen sich entfalten können. Der Staat sollte nicht seine Möglichkeiten, etwa die finanzielle Subventionierung, dazu nutzen, den Spielraum freier Initiativen und Träger einzuengen. Diese wiederum sollten nicht allzu eifrig nach dem Staat als Retter in der Not rufen und sich später über Eingrenzungen ihrer Aktivitäten wundern! Sie sollten sich daher nicht von Subventionen abhängig machen, auch wenn es zunächst noch so verführerisch scheint!

Selbstverwaltung ist häufig bürgernäher als Staatsverwaltung, private Leistungsangebote billiger und „passender“ als öffentliche. Da wo eben möglich, sollte ein Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbietern stattfinden (z. B. im kommunalen Bereich).

Private Institutionen, die dem öffentlichen Wohle dienen, z. B. private Schulen, müssen den gleichen Förderungs- und Wettbewerbsbedingungen unterliegen wie staatliche Einrichtungen. Öffentliche Erziehungsleistungen, z. B. in der Jugendhilfe, sollten erst dann einsetzen, wenn Elternleistung oder freie Träger nicht vorhanden oder nicht ausreichend

sind: nicht Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern, sondern echte Subsidiarität!

Eine Dezentralisierung von Aufgaben und Leistungen führt auch zur Delegation von Verantwortung und zu mehr Eigen- und Selbständigkeit des einzelnen, der Familie und kleinen Gruppen und weg von der alles erdrückenden „Betreuung“ anonymer Verwaltungen. Die finanzielle Förderung z. B. kultureller oder sozialer privater Institutionen oder von Vereinen ist sinnvoller als die Einrichtung von städtischen „sozial-kulturellen Zentren“! Wir müssen in vielen Bereichen wieder abrücken von der Großorganisation und hinführen zu kleineren, überschaubaren Organisationsformen. Dies gilt für den Krankenhausbereich ebenso wie für den Schulbereich oder die Erwachsenenbildung. Sie vermitteln dem Benutzer stärker das Gefühl, als Person gesehen und akzeptiert zu werden und nicht nur als Nummer aus dem Datenspeicher.

Im politischen Bereich muß eine Kompetenzverlagerung zu unteren Ebenen erfolgen. Die in den letzten Jahren in fast allen Bundesländern durchgeführten Regionalreformen haben gewachsene Strukturen zerstört und damit Zentralisierungstendenzen weiter verstärkt. Es muß politisch nun der schwierige Versuch unternommen werden, hier neue handlungsfähige und personale Strukturen zu entwickeln. Dies ist auch durch eine Stärkung kommunaler Eigenständigkeit möglich.

## **2. Veränderungen in den Denk- und Verhaltensweisen der Bürger**

Neben einer technisch-organisatorischen Neuorientierung muß die Verantwortung und das Verantwortungsgefühl des Bürgers gegenüber der Allgemeinheit wieder mehr als Wert anerkannt werden, wenn wir wieder mehr Freiheit erleben wollen.

Der einzelne muß Gelegenheit zu mehr Eigenverantwortung und Mitverantwortung erhalten und auch selbst suchen. Nur dann besteht Veranlassung für ihn, weniger Ansprüche an andere und an den Staat zu stellen und sich stärker auf sich selbst, auf die eigenen Möglichkeiten und auf seine Solidarität für den Mitbürger zu besinnen. Der einzelne muß erkennen können und wollen, wann seine Ansprüche die Möglichkeiten der Gemeinschaft überfordern. Er muß begreifen lernen, daß an einem überzogenen Anspruchsdenken sogar das gesamte System gemeinsamer Vorsorge in einer Gesellschaft zusammenbrechen kann. Diese Einstellung in der Bürgerschaft zu verankern, ist sowohl Aufgabe der Politiker und ihres Beispiels und Vorbildes, aber auch ein wichtiger, zukunftssichernder Bildungs- und Erziehungsauftrag an unsere Schulen, Hochschulen und in den pluralen gesellschaftlichen Gruppen. Die anfangs erwähnte Grenz-moral muß wichtig genommen werden; es muß eingesehen werden, daß man nicht alles, was man gesetzlich einfordern kann, auch moralisch verantworten kann. Eine neue Verantwortungsethik muß sich stärker durchsetzen im Sinne eines Sich-Mitverantwortlich-Fühlens für sich, für den Nachbarn und für das Ganze.

Es scheint, daß die Zeit günstig ist für eine solche Rückbesinnung auf neue und doch tradierte Werthaltungen, denn bei vielen jungen Menschen wächst die Distanz zum nur materiellen Denken. Der Wunsch der jungen Generation nach alternativen Lebensformen ist ein Ausdruck allgemeiner Protesthaltung gegen das Unbekannte und Unfaßbare in einer verwalteten Welt, gegen das Anonyme des Staates und gegen die Kältherzigkeit im Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Viele junge Leute sehen heute bewußter als früher, daß der Mensch „nicht vom Brot alleine lebt“, sondern auch Wärme, Geborgenheit, Gemeinschaft und Verständnis braucht. Gerade die junge Generation ist mehr vielleicht als die ältere Generation sensibel geworden für neue, alte Wertnormen.

## **VII. Die freiheitsichernde Aufgabe der Verbände**

Verbänden als personale Organisationsform sozialen Lebens kommt bei der Sicherung der Freiheit in der modernen Massengesellschaft eine besondere Bedeutung zu. Sie dienen der Strukturierung der Gesellschaft. Sie sind eine eigene Ebene der personalen Begegnung zwischen Familie und Staat und zwischen Familie und gesellschaftspolitischen Großgruppen und bilden einen Schutzwall gegen eine totale Anonymisierung der Gesellschaft.

Verbände sind in einer Demokratie Garanten für die Pluralität des Geistes; eine plurale Gesellschaft benötigt plurale Strukturen, wie sie durch Verbände geschaffen werden. Nur eine solche Struktur garantiert eine freiheitliche Gesellschaft, die von staatlicher Allmacht und staatlichem Zwang frei ist.

Deshalb tragen Verbände, seien es wirtschaftliche, soziale, kulturelle, religiöse usw., in einer freiheitlichen Gesellschaft eine besondere Verantwortung. Sie sind nicht Selbstzweck, vielmehr müssen sie sich stets fragen lassen, was sie im Interesse der Bürger leisten und zu leisten bereit sind. Sie sind Hilfe und Instrument zur Realisierung des Subsidiaritätsprinzips, da sie viele Aufgaben übernehmen können, die der einzelne oder die Familie nicht zu übernehmen vermag und die dem Staat nicht zugestanden werden sollten. Verbände sind Stätte einer Gemeinschaft, die ähnlich wie die Familie zu Rücksicht und Toleranz, zur Hilfsbereitschaft und Teamarbeit erziehen können, Verhaltensweisen, die eine anonyme Gesellschaft kaum mehr vom Bürger verlangt, von ihr gleichzeitig aber dringend benötigt werden.

Kirchlich gebundene, religiös verankerte oder weltanschaulich geprägte Verbände sind Gemeinschaften von Gleichgesinnten in einer Welt, die durch Wertezersplitterung gekennzeichnet ist. Sie geben dem einzelnen Rückhalt, um seine Wertvorstellungen in einer skeptischen Welt besser verwirklichen zu können.

Verbände unterscheiden sich durch ihre festgefügte Strukturierung von Bürgerinitiativen, die heute so viel Furore machen. Verbände sind auf Dauer angelegt, Bürgerinitiativen meist Ad-hoc-Aktionen; Verbände ver-

folgen ein gesellschaftliches oder religiöses Gesamtziel, Bürgerinitiativen sind sehr stark auf zum Teil egoistische Einzelziele ausgerichtet; Verbände verfügen über Tradition und können Heimatgefühl vermitteln, Bürgerinitiativen sind auf das Heute und Spontaneität angelegt und vergehen oft so schnell wie sie gekommen sind.

Lebendige Verbände, die nicht starr geworden und selbst noch nicht Teil einer verwalteten Welt sind, können dem Bürger und gerade jungen Menschen Nestwärme und Geborgenheit vermitteln. Sie eröffnen für den Bürger zusätzliche Handlungs- und Entfaltungsfreiräume, die ihnen häufig im Beruf aufgrund organisatorisch-technischer Gegebenheiten vor-enthalten sind. Damit werden sie vor allem auf der lokalen Ebene zu Orten personaler Begegnung und erlebter Freiheit. Dies dürfte auch der Grund dafür sein, daß heute mehr denn je die Kleingruppe statt des Kollektivs gefragt ist. „Small is beautiful“, heißt ein Slogan unserer Jugend. Die Jugend zieht es zur intimen Gruppe als Flucht aus der verwalteten Welt. Deshalb sollte auch dem großen Verband daran gelegen sein, sich in Kleingruppen zu strukturieren. Ein unauffälliger Ortsverband mit 20 Mitgliedern kann für den Bürger attraktiver und sinnvoller sein als eine große machtvolle Gruppe, die für den einzelnen nicht mehr überschaubar ist.

Je überschaubarer und strukturierter die Verbandsgemeinschaft ist, um so besser hat sie die Möglichkeit, konkrete Informationen über Staat und Gesellschaft, über die Arbeitswelt und über Freizeitmöglichkeiten an Mitglieder und Interessenten zu geben. Argumentationshilfen können vermittelt werden, um den Menschen diskussionsfähig zu machen und ihn zu wappnen, damit er nicht hilflos der verwalteten Welt gegenübersteht. Die Kleingruppenbildung in Verbänden ermöglicht den individuellen Rat und die direkte Hilfe in Not. Hier läßt sich noch echte personale Solidarität leben.

Verbände sollten deshalb auch ihre Funktion zur Füllung von „Marktlücken“ im modernen Sozialstaat begreifen, vor allem dort, wo es um die soziale Einzelfallhilfe und die immaterielle menschliche Betreuung geht. Hier sind häufig der Staat und gesellschaftliche Großgruppen ebenso überfordert wie die großen zentralen karitativen Organisationen, auch im kirchlichen Bereich. Verbände sollten sich jedoch dagegen wehren, nur die Aufgaben übernehmen zu „dürfen“, die der Staat aus welchen Gründen auch immer nicht erfüllt. Es kann keine Arbeitsteilung in dem Sinne geben: Die „guten“ Aufgaben in die Hand des Staates, die „mühseligen“ in die Hand der freien Verbände!

Verbände stehen jedoch ähnlich wie die staatliche Ordnung in der Gefahr, Teil der verwalteten Welt zu werden. Dies ist nur zu vermeiden, wenn sich die Verbände stets ihrer Zielsetzung und der Verantwortung für und gegenüber ihren Mitgliedern bewußt bleiben.

Die Verbände müssen teilweise selbst Abschied nehmen von der Mentalität und dem Verhalten gesellschaftlicher Großgruppen, die für die meisten Bürger bereits Bestandteil der verwalteten Welt sind. Gerade die Jugend ist heute erzogen zur Diskussion, zum Argumentieren, zum

Gruppenerlebnis im kleinen Kreis. Daher müssen die Verbände, auch die weltanschaulich fest geprägten, sich öffnen für die Fragenden und Suchenden, ohne sie gleich aus Verbandsegoismus vorschnell fest an sich binden zu wollen. Offenheit ist wichtig! Fragen muß nicht immer gleich Infragestellen heißen!

Dies alles können Wege sein, um den Menschen ein Stück mehr Freiheitsraum zu geben, objektiv und subjektiv. Objektiv, indem der Mensch besser in die Lage versetzt wird, mit den Bedingungen einer verwalteten Welt fertig zu werden und ihr sachgerecht zu begegnen. Subjektiv, indem ihm Einsichten und Verständnis für Sachzwänge und Zusammenhänge vermittelt werden, mit denen es sich besser leben läßt, wenn man ihren Sinn versteht. Nichts ist kränkender für einen Menschen und macht ihn unfreier als die Unwissenheit über Prozesse, Fakten und Zusammenhänge um ihn herum. Hier liegen neue Bildungsaufgaben gerade für die Verbände im konfessionellen Bereich, denen sie sich noch längst nicht voll angenommen haben.

Eine wesentliche Aufgabe für die Zukunft besteht darin, einer weiteren Ausweitung staatlicher Zuständigkeit mit den fast zwangsläufigen Begleiterscheinungen der Verplanung und Bürokratisierung zu verhindern. Hier sind die Verbände jeweils in ihrem Wirkungsbereich aufgerufen, im Sinne von Machtbalancen in unserer Gesellschaft ein notwendiges Gegengewicht zu bilden. Dies wird um so besser gelingen, je besser die Verbände ihre Aufgabe auch im Sinne des Gemeinwohls und der Gesamtverantwortung für die Gesellschaft erfüllen. Die katholischen Bischöfe haben in ihrem Hirtenbrief zur Wahl 1980 ausgeführt: „Es ist ein Trugschluß zu meinen, der Staat könne alles, und insbesondere, er könne alles besser machen. Der Staat ist dem Gemeinwohl, also der Sicherung und der Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Bürger, verpflichtet. Dieser Verpflichtung wird er am besten gerecht, wenn er die Initiative, die Anstrengung und die persönliche Verantwortung der einzelnen und der Gruppen herausfordert und stärkt“. Diesem Vertrauen der staatlichen Ordnung muß ein verantwortliches Verhalten der einzelnen und der Verbände entsprechen, dann wird es uns gelingen, unsere Freiheit zu erhalten. Freiheit und Verwaltung brauchen dann nicht mehr in Gegensatz zueinander zu geraten!

## Anmerkungen

- 1) Lothar Bewerungen: Ausweglos im Dickicht von Erlassen und Vorschriften, FAZ vom 15. 11. 1980, S. 7.
- 2) Zitiert nach Paul Broicher: Gängelwirtschaft statt Marktwirtschaft, in: Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln, Hrsg. Heiner Geißler, Frankfurt 1978, S. 29.
- 3) Kölnische Rundschau vom 28. 5. 80.
- 4) II. Familienbericht der Bundesregierung, Bonn 1975.

## Zur Person der Verfasserin

Dr. rer. pol. Dorothee Wilms, Dipl.-Volkswirt. Mitglied des Deutschen Bundestages, Parlamentarische Geschäftsführerin der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Mitglied im Zentralkomitee der deutschen Katholiken.