

Prof. Dr. Dr. h. c. Scholler und Dr. Straßmair
Grundkurs
Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Theoretische und philosophische Aspekte der Dezentralisation

I. Allgemeines

1.

Der moderne Staat ist das Produkt einer langsamen Entwicklung zu einem einheitlichen Staatsvolk, einer einheitlichen Staatsgewalt und einem einheitlichen Staatsgebiet (Territorium Clausum).

Allerdings hat sich der rein unitäre Staat eng an Frankreich und später in Italien und Spanien ausgebildet, während in Mitteleuropa föderative Staatsgebilde (Deutschland, Österreich, Schweiz) überlebten. Unter Dezentralisation versteht man sowohl den Prozess der Dekonzentration, d. h. der Verlagerung von Kompetenzen und Funktionen innerhalb des einheitlichen Staatsgebildes auf unterer Ebene wohl an die Peripherie. Man spricht dann entweder von vertikaler oder horizontaler Dekonzentration. Die neu geschaffenen Kompetenzen und Behörden sind also nach unten oder nach außen verlagert, sie bleiben aber Behörden des einheitlich gedachten Staates.

Die Zentralisation umfasst dagegen die Formen des föderativen Staates, wie der Autonomie und der lokalen Selbstverwaltung. Dezentralisation besteht also darin, dass innerhalb des Staatsgebietes neue politische Einheiten entstehen, die mit staatlicher Qualität (Föderativsystem) oder mit Autonomie ausgestattet sind. Ist die Autonomie örtlich beschränkt auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, dann sprechen wir von kommunaler Selbstverwaltung.

Diese kommunale Selbstverwaltung ist also eine Form der Dezentralisation, die zu neuen selbständigen Trägern führt, nämlich den Kommunen oder Gemeinden. Diese wiederum können auf zwei oder drei Ebenen gebildet werden.

2.

Nun scheint es möglicherweise nur eine Frage der Praktikabilität zu sein, ob man sich in Richtung auf einen dezentrierten Einheitsstaat, konzentrierten Einheitsstaat oder dezentralisierten Staat mit Föderativsystem und kommunaler Selbstverwaltung zu bewegt. Ist es wirklich nur historische Zufälligkeit oder steckt hinter dieser Entwicklung eine Idee und gibt es eine Theorie oder Philosophie der Dezentralisierung?

3.

Die Formel "Ein Gesetz, ein Herrscher, ein Glaube", war lange Zeit die Triebfeder in Europa, welche die Einheitsstaaten schuf. Dabei war der Feudalstaat, den es zu überwinden galt, deshalb ein Problem, weil sich die Glaubensspaltung zwischen Katholiken und Protestanten parallel zu den Strukturen der Staatlichkeit entwickelte. Das soll heißen, dass entweder das Zentrum katholisch oder protestantisch und die Peripherie oder die regionalen Herrscher feudaler Prägung den gegenteiligen Glauben annahmen. Die Entwicklung zum Einheitsstaat war somit im Wesentlichen durch die Vorstellung geprägt, dass eine einheitliche religiöse Glaubensausrichtung im Staate unumgänglich sei und dass dies nur erreichbar werden könne, wenn alle föderativen oder feudalen Differenzierungen ausgeschaltet würden. Neben dieser religiös philosophischen Überlegung stand aber noch eine militärische. Seit dem westfälischen Frieden gab es in Europa stehende Heere und versuchten die Zentralregierungen durch eine straffe Heeres und Finanzorganisation nicht nur die Herrschaft im eigenen Lande zu behalten und kontrolliert auszuüben, sondern auch möglichst schnell an den Grenzen des Landes aufmarschieren zu können.

Die zentralistische Idee vom Einheitsstaat war also religiös und militärpolitisch begründet. An die Stelle des römischen Reiches deutscher Nation war nach dem westfälischen Frieden ein lockeres Staatensystem, die Pentarchie, getreten, das man als ein polizentrisches System begreifen kann, das sich möglichst um seine 5 Zentren einheitlich zu organisieren versuchte.

Deshalb musste die Staatsgewalt eine einheitliche sein und das Territorium ein territorium clausum, also abgeschlossen. Die gleiche Richtung bewirkte der entstehende Nationalismus und die Lehre von der Staatsnation.

4.

Die Französische Revolution hat an dieser bereits in der Monarchie entwickelten Struktur nicht nur nichts verändert, sondern sie weiter vorangetrieben. Die Revolutionäre in Paris standen vor der konservativen Gegenrevolution in den Provinzen und waren daher versucht, die Zentralisierung in Paris weiter voranzutreiben. So stand schließlich hinter der Tendenz

zur Entwicklung des modernen Einheitsstaates die fundamentalistische Religion, eine Militärpolitik, ein nationales Bewusstsein und ein revolutionärer zivilisatorischer Aufklärungsgedanke Diese Gedanken wurden von den beiden führenden Nationen land und Frankreich in die anderen europäischen Staaten in das außereuropäische Ausland getragen.

II. Die Gegenposition

1.

Es fällt schwer, bei dem oben skizzierten ideengeschichtliche Zusammenhängen eine Gegenposition philosophisch oder polittheoretisch zu entwickeln und zu fundieren. Dennoch hat es diese Gegenposition immer gegeben. Nicht nur das, diese Gegen Position ist vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wieder stärker geworden und gewinnt fortlaufend an Boden.

Folgende Grundkonzeptionen tragen das Gegenkonzept:

Die Vorstellung einer möglichst gleichen wirtschaftlichen und bildungsmäßigen Entwicklung des Volkes bzw. der Bevölkerung,
ein Recht aller auf wirtschaftliche Entwicklung,
der Aufbau der Demokratie von unten nach oben und
das Subsidiaritätsprinzip sowie der ethnische regionale und religiöse Pluralismusgedanke.

Im Einzelnen ist hierzu folgendes näher auszuführen:

1. Die Gleichheitsforderung:

Die Entwicklung zum unitaren Einheitsstaat war damit erkaufte worden, dass die Peripherie der Nationalstaaten auf Kosten des Zentrums vernachlässigt wurden. Schule, Berufsausbildung, Arbeitsplatz und Aufstiegsmöglichkeiten gab es eigentlich nur im Zentrum, nicht dagegen in der Peripherie.

Die jungen Söhne und Töchter mussten aus der Peripherie ins Zentrum ziehen, um an den sozialen Aufstiegchancen partizipieren zu können. Ein Nachkriegswerk, das in Frankreich erschien, hat diesen Zustand treffend mit dem Titel umschrieben Paris et le dessert (Paris und die Wüste!)

Der Einheitsstaat bringt es nicht zustande, die Steueraufkommen so zu verteilen, dass an der Peripherie des Staates die gleichen Bildungs- und Berufschancen entstehen wie im Zentrum. Das Straßennetz, die Planung, die Erschließung mit Energie, die Entwässerung, all das ist an der Peripherie wesentlich schlechter und ungünstiger.

In der bisherigen Grundrechtsdogmatik hat man diese Unterbewertung des Gleichheitssatzes damit gerechtfertigt, dass bei einem Konflikt zwischen Gleichheitssatz und Freiheitssatz der Grundsatz der Präponderanz der Freiheit dazu führe, dass die Freiheitsgrundrechte als Stärke anzusehen seien. Im Konflikt zwischen dem Problem der gleichen Entwicklung und der Freiheit, sich Beruf und Ausbildung, Weiterbildung und Weiterentwicklung zu wählen, hat man es so angesehen, dass dem freien Zug zur Hauptstadt, der ja jedem Bürger zustand, der Vorrang gebühren müsse gegenüber einer Politik der gleichen Entwicklung von Zentrum und Peripherie. In dem Maße, in dem man die Problematik der Ballungsräume in den politischen Zentren erkannte, Verteuerung des Lebens, Verschlechterung der Lebensqualität, Ansteigen der Versorgungs- und Entsorgungskosten usw. hat man sich auf eine stärkere Betonung des Gleichheitssatzes besonnen. Gleichzeitig erkannte man aber, dass es mit einer Schwerpunktsverlagerung von der Freiheit auf die Gleichheit nicht getan sein kann, sondern dass Strukturveränderungen erforderlich sind, die in Richtung auf eine Dezentralisierung des Staatsapparates ausgerichtet sein müssten. In der Regel hat man versucht, eine föderative Lösung zu umgehen und dafür eine Stärkung der lokalen Selbstverwaltung bzw. der Schaffung von Regionen den Vorrang einzuräumen.

2.

Das Menschenrecht auf Entwicklung

Das in allen modernen Verfassungen enthaltene Menschenrecht auf Entwicklung, das sich auch in verschiedenen internationalen Konditionen findet, bedeutet im Zusammenhang mit dem Gleichheitssatz ebenfalls, dass der einzelne Bürger an dem Ort, an dem er sich befindet, eine möglichst gleiche Chance auf berufliche und bildungsmäßige Weiterentwicklung haben muss, als der Bürger, der die Hauptstadt oder ein Industriezentrum bewohnt. Nicht der Bürger soll von Freiheitsrechten Gebrauch machen und sich in das Zentrum begeben, sondern der Staat muss hinausreichen in die Peripherien und die kommunikativen Infrastrukturen schaffen, kulturelle Zentren, Schulen und Universitäten errichten, um die Gleichheit möglichst auf allen Gebieten zu gewährleisten.

Zusammen mit diesem Menschenrecht auf gleiche Entwicklung wirkt auch das Grundrecht auf Umweltschutz und gesunde Umgebung in die gleiche Richtung. In den Ballungsräumen der Industrie und der Hauptstädte ist die Lebensqualität für den Bürger ständig abgesunken, ohne dass eine Politik, die sich auf Verbesserung der Infrastruktur beschränken würde, hier Abhilfe schaffen könnte. Es müssen planerische Entflechtungsmaßnahmen durchgeführt werden, die letztendlich zu einem Stoppen des Anwachsens der Bevölkerungszahl in den Zentren führt, die vielleicht sogar, zu einer Reduktion der Bevölkerungszahl sich auswirkt und vielleicht durch Satteliten-Städte oder Regionalisierung Abhilfe schaffen kann.

3. Das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der demokratischen Partizipation

a)

Ein weiterer theoretischer Ansatz ist das Subsidiaritätsprinzip. Dieses Prinzip, das in der deutschen Rechtsprechung und Verwaltungspraxis anerkannt ist und in manchen Landesverfassungen seinen Niederschlag gefunden hat – so z.B. Bayern 1946 und Sachsen 1992 – stammt ursprünglich aus der katholischen Soziallehre. Das Prinzip besagt, dass die kleinere politische oder administrative Einheit dann Aufgaben erfüllen soll, wenn diese durch die kleinere Einheit genau so gut erfüllt werden können, wie durch die höhere Einheit. Mit anderen Worten bedeutet dieses Prinzip, dass eine Gemeinde z.8. den Schulhausbau selbst durchführt und finanziert und die größere politische Einheit wie die Region, das Land oder der Zentralstaat sich dieser Aufgabe zu enthalten hat. Ein gewisses Steuerbeteiligungs- und Ausgleichssystem muss natürlich zwischen Gemeinde und Region/ Land geschaffen werden, um der Gemeinde die örtlichen Steuern und Ausgleichsmittel zur Verfügung zu stellen, die sie benötigt. Es sollen nicht Finanzbeträge oder Steueraufkommen an das Zentrum abfließen, wenn es für örtlich gebundene Zwecke benötigt werden. Zur Realisierung und Absicherung dieses Subsidiaritätsprinzips muss ein differenziertes System der garantierten örtlichen Steuern und Abgaben und der Finanzausgleichsmittel entwickelt werden. Das Grundgesetz sichert in den Art. 106 und 107 den Gemeinden bestimmte Anteile an den staatlichen Steuern. Im Wesentlichen läuft dies darauf hinaus, dass ein horizontaler Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden und ein vertikaler Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden geschaffen werden muss. Im Ergebnis erhalten die Gemeinden ein Drittel ihres Finanzbedarfes durch eigene lokale Steuern, ein weiteres Drittel erwirtschaften sie durch kommunale Betriebe oder Gebühren und das letzte Drittel erhalten sie im Wege des kommunalen oder staatlichen Finanzausgleiches.

Das Subsidiaritätsprinzip ist den Verwaltungssystemen Frankreichs und Englands im Wesentlichen fremd geblieben. Interessant hierfür mag der Hinweis darauf sein, dass auch der EU-Verwaltung in Brüssel der Begriff der Subsidiarität unbekannt war.

Es ist inzwischen allgemein bekannt geworden, dass die deutschen Länder einen wachsenden Widerstand entwickelt haben gegen die bürokratische Übermacht der Brüsseler Verwaltung. Im Rahmen dieses politischen und gerichtlichen Kampfes gegen die Eindämmung überzogener bürokratischer zentraler (lacht haben die deutschen Länder geführt von Bayern) das Prinzip der Subsidiarität als Verfassungsstrukturprinzip entwickelt.

Delors ist eigens nach München gereist, um sich von den bayerischen Juristen dieses Prinzip, das dem französischen Verwaltungsrecht und Verwaltungsdenken fremd ist, erklären zu lassen. Nach diesem Prinzip fordern die deutschen Länder, dass ihre Kulturhoheit – Rundfunk und Fernsehen als Beispiel – bei dem fortschreitenden Integrationsprozess Europas beachtet wird. Der Streit ging vor dem Bundesverfassungsgericht um die Gültigkeit einer Rundfunk- und Fernseh-Richtlinie der EU-Zentralverwaltung, wonach den einzelnen von den deutschen Ländern getragenen Rundfunk- und Fernsehanstalten vorgeschrieben wurde, wie viel Sendezeit sie für private Werbung einräumen müssten und wie viele Programmstunden europäischen Sendungen gewidmet werden sollten. Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls entschieden, dass eine Kompetenzübertragung durch die Bundesregierung an die europäische Kommission nur zulässig ist, wenn vorher die Länder in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Damit wurde das Subsidiaritätsprinzip als innerdeutsches Prinzip anerkannt und der Vertrag von Maastricht hat als Folge dieser Entwicklung das Subsidiaritätsprinzip auch in die Europäischen Verträge hineingeschrieben.

b)

Demokratische Partizipation: Verwaltungsdemokratie

Die Dezentralisierung, d. h. die Verlagerung von Zuständigkeiten auf Träger der lokalen Selbstverwaltung oder von Regionen führt bei föderativen Strukturen zum exekutiven Föderalismus, bei kommunalen Strukturen zum exekutiven Kommunalismus. Das bedeutet, dass nicht nur Aufgaben der lokalen Verwaltung - Bau und Verwaltung des Schulhauses - von der lokalen Gemeinschaft der Gemeinde übernommen und durchgeführt werden, sondern dass der Staat den Vollzug staatlicher Aufgaben und staatlicher Gesetze in die Hände der lokalen Verwaltung legt. Diese exekutive Autonomie erleichtert die Strukturierung der Verwaltungsaufgaben, weil die Aufgaben verschiedenen Ebenen zugewiesen werden und an diesen Ebenen nun demokratisch gewählte Kontrollorgane mitwirken. Wenn eine

Kommune über zwei Organe verfügt, nämlich den Bürgermeister und den Gemeinderat, so sind beide Organe Administrativorgane. Sowohl der Bürgermeister als auch der Gemeinderat nehmen Verwaltungsaufgaben wahr und sind nicht aufgespalten wie Regierung und Parlament in Verwaltung und Gesetzgebung. Aus diesem Grunde ist es richtiger, von demokratischer Partizipation an Aufgaben der Verwaltung zu sprechen oder kurz gesagt von der Verwaltungsdemokratie. Eine solche Verwaltungsdemokratie erlaubt eine intensivere Kontrolle durch den Bürger, die Presse oder die sonstige Öffentlichkeit auf der einen Seite, weil auf der anderen Seite die Vorgänge wesentlich transparenter sind. Außerdem können die Bürger in periodischen Abständen die Verwaltungsorgane durch Neuwahlen neu besetzen.

Interessanterweise findet auf dieser Ebene der Verwaltungsdemokratie der Einfluss der politischen Parteien seine bestimmte Begrenzung. Man kann beobachten, dass die freien Wähler, die mehr örtliche Interessen verfolgen, in den Kommunalwahlen ständig an Boden gewinnen. Daher sollten auch die Kommunalwahlen selbst nicht den nationalen Wahlen gleich gestaltet sein. Auf kommunaler Ebene, wo sich Menschen viel besser kennen, sollte eine stärkere Personalisierung der Wahl durch Kumulieren und Panaschieren möglich sein, wie das zum Beispiel in den süddeutschen Kommunalwahlgesetzen der Fall ist.

4. Gewaltenteilung

Das hohe Lied der Gewaltenteilung, das immer noch in den Staatsrechtslehrbüchern gesungen wird und das die Staatslehre immer noch hochhält, wird zu Unrecht gesungen und gefeiert.

In den meisten Staaten ist an die Stelle einer exakten Gewaltenteilung – wie wir dies nur noch im amerikanischen Modell vorfinden – ersetzt worden durch ein differenziertes System der Gewaltenverbindung und Gewaltenverschränkung. Deshalb muss man eigentlich davon sprechen, dass es heute mehr um eine Ausbalancierung und Verbindung der Gewalten bei gegenseitiger Kontrolle geht, als um eine rigorose Gewaltentrennung. Allerdings gibt es gerade deshalb wohl auch eine gewisse Tendenz, die mangelnde und immer mehr im Rückgang befindliche horizontale Gewaltenteilung zwischen Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung durch eine Vertikale zwischen einem Bund Länder Verhältnis, also einem Föderativsystem, und den Gemeinden zu ersetzen oder zu verstärken.

von Diese vertikale Gewaltenteilung dient ähnlich wie die von Montesquieu entwickelte und an Locke anknüpfende Lehre von der horizontalen Gewaltenteilung eine Freiheitssicherung.

Plan könnte daher auch die vertikale Gewaltenteilung das allgemeine Freiheitsrecht des Bürgers nennen!

So jedenfalls hat man lange Zeit in der Staatsrechtslehre die heute nur noch abgeschwächt wirkende horizontale Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung genannt.

5. Pluralismus und Minderheiten-Sicherung

Schließlich kommt die Entwicklung dezentraler Verwaltung auch dem Pluralismusgedanken entgegen. Die ethnischen oder historischen oder religiösen Minderheiten können eher auf Verwaltungsebene Beachtung finden und somit auch einen höheren Minderheitenschutz genießen, wenn die Verwaltungsautonomie nach unten abgegeben wird. Hier soll jedoch einem gewichtigen Missverständnis sofort entgegengetreten werden. Die Verwaltungsstruktur sollte möglichst vermeiden, nach ethnisch gereinigten oder bereinigten Gesichtspunkten Verwaltungsgebiete neu zu gliedern oder gar spezifische Personengruppen umzusiedeln. Die Interaktion der Menschen verschiedener ethnischer historischer oder linguistischer Provenienz ist in jedem Staat erforderlich und sollte möglichst auf der untersten Ebene schon gelernt werden. Wo aber der Minderheitenschutz eine besondere Berücksichtigung von spezifischen Gruppen verlangt, dort kann dies am besten durch Herunterverlagerung von Kompetenzen und Funktionen in autonome Körperschaften gelingen. Dort, wo also Minderheitenschutz notwendig ist, kann die kleinere administrative Einheit einer Gemeinde oder einer Region diesen besser gewährleisten, weil die Minderheit dort im Verhältnis zur nationalen Mehrheit eine stärkere numerische Größe aufweisen wird.

III. Synthese

1.

Betrachtet man die oben aufgeführten theoretischen Grundlagen dezentralisierter Verwaltung in einer Gesamtschau, dann wird man unschwer die dahinter liegende Philosophie oder Staatstheorie erkennen können. Es ist ein besonderes Menschenbild, das hinter diesen Postulaten steht, dieses Menschenbild wird zunächst einmal gekennzeichnet von dem Verlangen, den Staat von unten nach oben aufzubauen. Die Staatsvorstellung, die diesem Menschenbild zu Grunde liegt oder ihm korrespondiert, ist also eine antihierarchische, oder – um es besser zu sagen – eine hierarchische nur insofern, als die

Verwaltungshierarchie immer eine Rückanknüpfung und Legitimation von unten bedürfen. Es ist schließlich der gemeinschaftsbezogene Mensch, von dem die Autorität ausgeht und der sie auf Organe überträgt. Der Staat ist kein Leviathan, der aus eigener Machtvollkommenheit über die Menschen verfügen kann. Die Diktaturen des 20. Jahrhunderts wie die nationalsozialistische oder die italienisch faschistische auf der einen Seite, als auch die sowjetische auf der anderen Seite, die letzten Endes daran gescheitert sind, dass sie diesen Gedanken des Aufbaues von unten nach oben entweder von vorneherein verworfen oder doch vernachlässigt haben. Die sowjetische Staatsorganisation basierte auf dem Gedanken des "demokratischen Sozialismus". In Wirklichkeit hat der Zentralismus der Bürokratie und des militärisch bürokratischen und parteistrukturellen Komplexes jede funktionelle Demokratie ausgeschaltet. So hat schließlich die Regierungsspitze ein völlig unrichtiges und verfälschtes Bild von der Wirklichkeit der Staatsapparatur erhalten, weil ohne Änderungsfreiheit des Aufbaues von unten nach oben die Staats- und Verwaltungsstrukturen völlig erstarrt waren. Es wird zutreffen, dass in manchen Ländern der dritten Welt ein Übergang zu einer voll funktionierenden Demokratie nicht in kurzer Zeit erreicht werden oder sogar angestrebt werden soll. Aus diesem Grunde ist es sinnvoller, von demokratischer Partizipation zu sprechen und hier Lösungen zu entwickeln, die dem jeweiligen Land und der jeweiligen administrativen Ebene angepasst sind.

2.

Neben der Idee der Demokratie von unten und der stufenweise Partizipation von unten nach oben ist es die Vertragstheorie, die den rechtsphilosophischen Hintergrund der Dezentralisierung bildet. Dies mag zunächst überraschen, weil in den vorhergehenden Ausführungen davon nicht die Rede war. Wenn man aber in einem geistigen Experiment die Unitarisierungsphase des modernen europäischen Staates überspringt und sich vergegenwärtigt, wie in Mitteleuropa Staatlichkeit aufgebaut wurde, dann sieht man, dass hier der staats- oder völkerrechtliche Vertrag in zwischen selbständigen Staaten die Grundlage der Reichsgründung war. Bei der Dezentralisierung handelt es sich zwar formal meistens um Rückverlagerung von Funktionen und Zuständigkeiten durch zentralstaatliche Gesetze, in Wirklichkeit aber liegt auch diesem Prozess der Vertragsgedanke zugrunde.

Die Länder, soweit es sich um eine Reföderalisierung handelt, werden in den früheren Zustand wieder eingesetzt, es wird eine Art Restitutio ad integrum durchgeführt und die Länder oder Regionen stehen so da, als hätten sie sich mit dem Zentrum durch einen Vertrag verbunden. Der dezentralisierende moderne Staat wird dies nicht gerne hören oder nicht so aussprechen wollen, weil er vielleicht Sorge hat, dass die Regionen oder Länder

dadurch zu selbstbewusst werden könnten. Doch ist ein gewisses Maß an Selbstbewusstsein erforderlich, um die notwendige Stabilität in einem föderativen System zu halten. Bei einer Stärkung kommunaler Selbstverwaltung oder regionaler Autonomie ist der Vertragsgedanke zwar nicht so federführend, doch treten die Gemeinden mit dem Staatsverband in ein Verhältnis gegenseitigen Handelns und Aushandelns ein. Gerade der Finanzausgleich der von Zeit zu Zeit neu ausgehandelt und festgesetzt werden muss, verlangt eine Art kommunalfreundliches Verhalten vom Zentralstaat auf Seite gegenüber den Kommunen und von den Kommunen dem Staat auf der anderen Seite der einen gegenüber. Dieses kommunalfreundliche Verhalten hat seine Entsprechung im bundesfreundlichen Verhalten, also einem Postulat in einem Bundesstaat, das die Länder verpflichtet, das gesamte Wohl im Auge zu behalten.

3.

Schließlich ist ein drittes Element Grundlage der Dezentralisierung: Die Menschenrechte auf Gleichheit, auf Entwicklung und auf Umweltschutz. Es sind Menschenrechte, die neu in das Bewusstsein eingetreten sind und neu verankert wurden und es ist ein Menschenrecht auf Gleichheit, das eine Neugestaltung gewinnt. Ähnlich wie der Gedanke der Staatsbildung von unten nach oben knüpfen auch die Menschenrechte an dem Menschenbild eines bewusst teilnehmenden und bewusst agierenden Staatsbürgers an. Ausgangspunkt ist hier die Würde des Menschen, die unantastbar und unverzichtbar ist.

So kann man sagen, dass ein neues Menschenbild, das durch ein neues Grundrechtsverständnis geprägt ist, das die Partizipation im Rahmen einer Verwaltungsdemokratie von unten nach oben fordert und das an die Stelle der einseitigen Befehlsautorität den Verhandlungsgedanken setzt, maßgebend ist für eine erfolgreiche Entwicklung von Dezentralisierungsmodellen. Dies gilt für Europa genauso wie für außereuropäische Länder, wenn auch hier und dort die Akzente etwas anders gesetzt werden müssten.