

Vorlesung Staats- und Verfassungstheorie

Donnerstag, den 19. Dezember 2002

I. Zwecke, Ziele und Aufgaben der Staatstätigkeit - eine begriffliche Einführung

Im Mittelpunkt der heutigen Vorlesung steht die Lehre von den Zielen, Zwecken und Aufgaben des Staates. Von diesen drei Begriffen ist Staatszweck der älteste. Bis weit ins 19. Jahrhundert hinein war die Staatszwecklehre oder, gleichbedeutend, Politik eine blühende Wissenschaft, die sich mit der Frage beschäftigte, welche Zwecke der Staat verfolgen solle, um auf diese Weise die Staatstätigkeit auf klare Vorgaben auszurichten. Es ging nicht darum, welche Zwecke ein konkreter Staat tatsächlich verfolgt, sondern um die Zwecke, die jeder Staat verfolgen soll. Die Maßstäbe für diese normative Fragestellung entnahm man der Philosophie des Naturrechts, kritischen Untersuchungen über die Ursachen des Wohlstands oder des Verfalls von Nationen, unterschiedlichen Modellen über die ethischen Aufgaben des Menschen in der Welt. Diese Tradition der Staatszwecklehren verschwand in der Mitte des 19. Jahrhunderts.

Heute sind die Begriffe Staatsaufgaben und Staatsziele gebräuchlicher. Staatsziele sind Vorstellungen darüber, was der Staat tun soll. Im gleichen Sinne kann der Begriff der Staatsaufgabe verwendet werden. Im Unterschied zu den Staatszwecken ist der Maßstab für dieses Tun-sollen sowohl bei den Staatszielen als auch bei den Staatsaufgaben aber nicht überpositives Recht, nicht Naturrecht, sondern positives Recht, im Fall der Staatsziele regelmäßig Verfassungsrecht, im Fall der Staatsaufgaben typischerweise Gesetzesrecht. Ein weiterer Unterschied zwischen Staatsaufgaben und Staatszielen ist die höhere Abstraktheit und Komplexität von Staatszielen. Dieser Unterschied bringt die Staatsziele in die Nähe von Staatszwecken. Er ist jedoch gradueller Natur und erlaubt fließende Übergänge. Eine strikte Trennung von Staatsaufgaben und Staatszielen ist nicht erforderlich.

II. Staatsaufgaben und Staatsziele im positiven Recht

Das Grundgesetz hält sich mit Aussagen über Staatsziele zurück. Das Grundgesetz entspricht damit dem Typus einer Rahmenverfassung, die nur das Verfahren des politischen Prozesses regelt, diesem Prozeß aber keine inhaltlichen Vorgaben macht. Anders manche Landesverfassung, so die Verfassung von Berlin, die nicht nur das Verfahren des politischen Prozesses regelt, sondern auch inhaltliche Vorgaben für diesen Prozeß aufrichtet. Diese Verfassung nähert sich darum dem Gegentypus zur Rahmenverfassung an: der Vollverfassung. Ihr Abschnitt II enthält neben Grundrechten und Staatsziele. Als solche werden dort genannt: die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Gleichstellung Behinderter, nichtehelicher Lebensgemeinschaften und nichtehelicher Kinder, ein Recht auf Arbeit, auf Bildung und auf soziale Sicherheit, insbesondere auf Wohnraum der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Datenschutz und Sportförderung. Adressat der Staatszielbestimmungen der Verfassung von Berlin sind die Organe des Landes einschließlich der Träger der mittelbaren Staatsverwaltung. Diese Adressaten werden verpflichtet, die genannten Staatsziele nach Kräften, also unter dem Vorbehalt des Möglichen, nicht zuletzt des finanziell Möglichen, anzustreben und ihr Handeln danach auszurichten. Das bedeutet negativ, daß das Individuum keinen Anspruch auf ein bestimmtes staatliches Tätigwerden hat. Einem Individualanspruch, der dem status positivus zuzurechnen wäre, steht schon entgegen, daß Staatsziele nur hinsichtlich des Zieles verbindlich sind, aber hinsichtlich der Art und Weise der Zielerreichung Spielräume lassen; der Anspruchsinhalt könnte also nicht genau fixiert werden. Einem Individualanspruch steht weiterhin entgegen, daß aus objektiven Verpflichtungen des Staates subjektive Rechte nur unter der Voraussetzung abgeleitet werden können, daß die objektive Verpflichtung zugleich dem Schutz eines bestimmten Kreises von Einzelpersonen zu dienen bestimmt ist. Ein subjektives Recht kann aus ihnen mithin nur abgeleitet werden, wenn es einen klar abgegrenzten Kreis von Berechtigten und die klare Absicht, sie zu begünstigen, gibt.

Beispiele für Aufgabennormierungen des positiven Rechts sind der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, den das BVerfG Art. 5 I S. 2, 2. Alt. GG entnimmt, weiterhin die polizeiliche Aufgabengeneralklausel in § 1 I 1 ASOG (Die Ordnungsbehörden und die Polizei haben die Aufgabe der Gefahrenabwehr.). Das letzte Beispiel zeigt, daß Aufgaben- und Zuständigkeitsnormen in einem engen Zusammenhang stehen. Die Zuweisung einer Zuständigkeit schafft für Organe der

Verwaltung und der Justiz zugleich eine Aufgabe, weil sie verpflichtet sind, von einer ihnen zugewiesenen Zuständigkeit auch Gebrauch zu machen.

Der juristische Nutzen von Zuständigkeitsnormierungen liegt auf der Hand. Staatsziel- und Staatsaufgabennormierungen, die nicht zugleich Zuständigkeiten begründen, sind dagegen wegen ihrer Offenheit und Konkretisierungsbedürftigkeit lange Zeit als fragwürdig angesehen worden. Soweit es um verwaltungsrechtliche Gesetze geht, kann man dieser Kritik entgegenhalten, daß der Gesetzgeber mit Zielnormierungen selbst die ratio legis verdeutliche und damit dem Gesetzesinterpreten Hinweise gibt. Es entspricht deshalb moderner Gesetzgebungstechnik im Umwelt- und Technikrecht, daß in einer Einleitungsvorschrift die Ziele und Zwecke benannt werden, welche der Staat mit dem Gesetz erreichen möchte. So lautet § 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung: "Zweck dieses Gesetzes ist es sicherzustellen, daß bei den in der Anlage zu § 3 aufgeführten Vorhaben zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen 1. die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden, und 2. das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt wird."

Anders ist dies bei den abstrakten Zielstellungen auf der Ebene des Verfassungsrechts, weil diese sich nicht auf eine bestimmte Staatstätigkeit beziehen. Hier ist der Vorwurf der juristischen Nutzlosigkeit lange Zeit erhoben worden. Doch ist in neuerer Zeit ein Umschwung erfolgt, bei fortdauerndem Streit. Man ist bestrebt, bestimmte Ziele der Staatstätigkeit als überragend wichtig herauszustellen und die Staatstätigkeit, gerade soweit sie normativ sonst nicht gebunden ist, wie die Regierungspolitik, die Budgethoheit des Parlamentes, das Ermessen von Planungsträgern, auf diese Ziele auszurichten. Darüber hinaus mißt man Staatszielbestimmungen eine außerjuristische Bedeutung bei: "Sie sind Ausdruck einer bestimmten Verfassungskultur, haben erzieherische Funktion und geben Aufschluß über rechtliche und politische Höchstwerte einer Gesellschaft. Der Konsens über diese Werte ist wiederum die Voraussetzung dafür, daß die Verfassung von breiten Kreisen der Bevölkerung bejaht wird und damit zur lebendigen politischen Grundordnung des Volkes wird. Eine Verfassung, die nur aus formalen "Spielregeln der Politik" besteht, ist keine politische Grundordnung für den Leistungs- und Umweltstaat, weil dem Bürger in diesem Staat eben bestimmte Aufgaben des Staates und die Art der

Aufgabenerfüllung politisch wesentlich und damit "verfassungsbedürftig" erscheinen." (Pernthaler, Staatslehre, S. 113)

Diese Ansicht hat sich bei der Verfassunggebung in den fünf neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und, zeitgleich, bei den Verfassungsrevisionen in Berlin, Niedersachsen und Schleswig-Holstein als politisch wirkmächtig erwiesen. Die Verfassungen dieser acht Bundesländer bilden eine nach der Entstehungszeit gesehen dritte Gruppe von Landesverfassungen. Die erste Gruppe besteht aus den vorgrundgesetzlichen und darum von grundgesetzlichen Einflüssen freien Landesverfassungen (Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Bremen). (Beispiel: Art. 41 I Nr. 2 HessVerf.: Mit Inkrafttreten dieser Verfassung werden vom Staate beaufsichtigt oder verwaltet: die Großbanken). Die zweite Gruppe besteht aus den unmittelbar nachgrundgesetzlichen und im Hinblick auf das Grundgesetz sehr knapp gehaltenen Landesverfassungen Nordrhein-Westfalens, Baden-Württembergs und Hamburgs. Ein Charakteristikum der dritten Gruppe ist das häufigere Vorkommen von Staatsziel- und Staatsaufgabenbestimmungen. Dieses entspricht dem Zeitgeist, was zur Folge hat, daß einige wenige dieser Bestimmungen sich als politische Modeerscheinungen erweisen. In Sachsen-Anhalt z.B. wird man diesen Vorwurf Art. 37 der Landesverfassung nicht ersparen können. Dort werden ethnische Minderheiten dem Schutz des Staates in besonderer Weise anempfohlen. Dies entspricht der Wertschätzung des Minderheitenschutzes und kommt in die Nähe von Modellen einer multikulturellen Gesellschaft. Es steht aber in einem Widerspruch zu der schlichten Tatsache, daß es im Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt keine ethnischen Minderheiten gibt und auf absehbare Zeit wohl auch nicht geben wird.

Auch in das Grundgesetz sind bei der Verfassungsrevision vom Oktober 1994 neue Staatszielbestimmungen aufgenommen worden. Nach Art. 3 II 2 GG fördert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. Während nach der alten Fassung des Art. 3 II GG- "Männer und Frauen sind gleichberechtigt." - der Staat nur zu einem Unterlassen, nämlich dem Unterlassen geschlechtsspezifischer Diskriminierungen verpflichtet war, ist er nunmehr zusätzlich zu einem positiven Tun angehalten. Nach Art. 20a GG schützt der Staat, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, die natürlichen Lebensgrundlagen. Schon im Dezember 1992 ist eine weitere

Staatszielbestimmung in das Grundgesetz aufgenommen worden. Nach Art. 23 I 1 GG wirkt die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europa bei der Entwicklung der durch Europäischen Union mit. Trotz der indikativischen Formulierung ist dies ein Mitwirkungsauftrag, mit dem etwa ein Austritt der Bundesrepublik Deutschland aus der Europäischen Union kaum zu vereinbaren wäre.

Nicht in das Grundgesetz aufgenommen wurde eine Kulturstaatsklausel, etwa in der Form des Satzes: "Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Kulturstaat." Dies scheiterte am Widerstand der Bundesländer, die um ihre Kulturhoheit fürchteten. Dies führt auf eine Fragestellung, mit der die Ausführungen zu Ziel- und Aufgabennormierungen des positiven Rechts abgeschlossen werden sollen. Die Frage lautet: Wie verhalten sich Aufgaben- und Zielbestimmungen und bundesstaatliche Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes zueinander? Die Antwort lautet aus der Sicht von Aufgaben- und Zielbestimmungen, daß sie selbst keine föderale Kompetenz begründen, sondern sich an die jeweils zuständige Ebene der Staatlichkeit wenden, also an Bund und Länder nach Maßgabe einer anderweitig getroffenen Zuständigkeitszuweisung. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn die Aufgaben- oder Zielnormierung sich selbst nicht an den Staat als solchen, sondern an den Bund oder die Länder richtet; Beispiele sind Regelungsaufträge, so Art. 21 III GG, der die Verpflichtung begründet, Näheres zu den politischen Parteien durch Bundesgesetze zu regeln. Aus der Sicht der föderalen Kompetenzbestimmungen lautet die Antwort, daß sie keine Staatsaufgaben und keine Staatsziele begründen, sondern diese voraussetzen. Wenn der Bund z.B. nach Art. 74 I Nr. 13 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung besitzt, bedeutet dies nicht, daß die Förderung der wissenschaftlichen Forschung damit eine Aufgabe des Bundes wäre. Zwar kommt das Wort "Förderung" auch in Staatsaufgabennormierungen häufig vor, doch ist Art. 74 Nr. 13 GG eine föderale Kompetenznorm, deren Aussage sich in einer Ermächtigung des Bundes im Verhältnis zu den Ländern erschöpft und die keine darüber hinausgehende Verpflichtung begründet.

III. Staatsaufgaben und Staatsziele in der Allgemeinen Staatslehre

Von den Staatsaufgaben und Staatszielen eines bestimmten Gemeinwesens muß unterschieden werden, was die Allgemeine Staatslehre zu diesem Thema zu sagen hat. Die Allgemeine Staatslehre verfolgt das

Anliegen, sowohl die normativen Aussagen, die es in den einzelnen Staaten über deren Aufgaben und Ziele gibt, als auch die faktische Staatstätigkeit zu erfassen, zu strukturieren und so zu verallgemeinerbaren Aussagen zu gelangen, die für alle Staaten mehr oder weniger zutreffen, die zur Gruppe der westlichen Verfassungsstaaten gehören. Ein solcher Überblick ist möglich. Er enthält im wesentlichen die folgenden Punkte, die damit als Ziele aller westlichen Verfassungsstaaten gelten dürfen:

1. die Sicherung des inneren und äußeren Friedens;
2. Erziehung und Kultur;
3. der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Freiheit und Gleichheit);
4. die Daseinsvorsorge, d.h. die Sicherung eines sozialen Mindeststandards;
5. die Förderung und Lenkung von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik;
6. der Umweltschutz.

1. Die Sicherung des inneren und äußeren Friedens

Das älteste und fundamentalste Ziel der Staatsgewalt ist die Sicherung des inneren und äußeren Friedens. Dieses Ziels wegen ist der moderne Staat im Zeitalter der konfessionellen Bürgerkriege als politische Organisationsform geschaffen und mit dem Monopol legitimer physischer Gewalt ausgestattet worden. Dem Gewaltmonopol korrespondiert die Friedenspflicht des Bürgers, d.h. das Verbot bewaffneten Selbstschutzes und individueller oder gar kollektiver Gewalt zur Rechtsdurchsetzung. Das Gewaltmonopol haben wir als eines der Charakteristika des modernen Staates kennengelernt. Im Verhältnis zu anderen Merkmalen der Staatlichkeit ist es jedoch in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg in der durch Wohlstand im Innern befriedeten und durch den militärischen Schutz der USA existentieller außenpolitischer Sorgen enthobenen Bundesrepublik Deutschland in den Hintergrund gedrängt worden. Dieser Prozeß ist zum Teil als Humanisierung der Staatsgewalt begrüßt worden, die ihren Ausdruck in der Abschaffung der Todesstrafe und der Einschränkung polizeilicher Zwangsmittel ebenso finde wie im Verbot von Prügelstrafe und ähnlicher Züchtigungsmittel in den Schulen. Doch sollte man sich nicht täuschen. Der Glaube, der Fortschritt mache die Menschheit gewaltfrei, ist eine Utopie. Die Fähigkeit und Bereitschaft des Staates, den inneren und äußeren Frieden notfalls durch Gewalt zu sichern und zu verteidigen, ist und bleibt elementare Grundlage für das gesellschaftliche Zusammenleben auch dann, wenn der Staat von ihr keinen Gebrauch machen muß.

2. Erziehung und Kultur

In dem Maße, wie der Staat als Machtinstrument in den Hintergrund tritt, werden andere Mittel erforderlich, um auf die geistige Einstellung der Bürger zum Staat einzuwirken und den Bürger zu Gesetzesgehorsam und staatsbürgerlicher Gesinnung zu motivieren und ihm die für das Leben in einer modernen Gesellschaft erforderlichen Fertigkeiten zu vermitteln. Nicht zufällig geht die Entwicklung des modernen Staates mit einer Verschulung der Gesellschaft Hand in Hand. Die Erziehungsziele finden ihren Niederschlag in den Verfassungen, z.B. in Art. 27 I der Verfassung von Sachsen-Anhalt (nicht dagegen in der VvB), der lautet: "Ziel der staatlichen und der unter staatlicher Aufsicht stehenden Erziehung und Bildung der Jugend ist die Entwicklung zur freien Persönlichkeit, die im Geiste der Toleranz bereit ist, Verantwortung für die Gemeinschaft mit anderen Menschen und Völkern und gegenüber künftigen Generationen zu tragen." Erziehung und Kultur können im säkularisierten und pluralistischen Gemeinwesen aber nur begrenzt Aufgabe des Staates sein. Die Grundrechte der zu Erziehenden und ihrer Eltern sowie die Beschränkung des modernen Staates auf weltliche Ziele setzen seiner Tätigkeit hier Grenzen. Der Kulturbereich und die Medien müssen staatsfrei bleiben. Den staatlichen Organen ist es verboten, hier inhaltliche Vorgaben zu machen; sie haben sich auf die Förderung privater und gesellschaftlicher, also nicht-staatlicher Initiative zu beschränken und müssen dabei neutral verfahren.

Andererseits sind Information und Öffentlichkeit neue Mittel, die unter den technischen Bedingungen der Gegenwart dem Staat zur Verwirklichung seiner Ziele zur Verfügung stehen. Mit ihnen kann der Staat das Verhalten seiner Bürger nicht, wie bei rechtlichem Zwang, direkt, sondern nur mittelbar und zum Teil unterschwellig beeinflussen. Kein demokratischer Staat kommt heute ohne sogenannte Öffentlichkeitsarbeit aus. Darunter versteht man die Darstellung der Ziele und Leistungen der Regierung in den Medien und in regierungsamtlichen Publikationen. Diese Öffentlichkeitsarbeit steht unter dem Gebot der parteipolitischen Neutralität und unterliegt in Wahlkampfzeiten zusätzlichen Beschränkungen. Der Gegenbegriff zu Öffentlichkeitsarbeit wäre insoweit Propaganda, die sich erklärtermaßen in den Dienst des Programms bestimmter politischer Parteien stellt. Von der Öffentlichkeitsarbeit zu unterscheiden sind hoheitliche Warnungen und Empfehlungen. In ihnen stellt sich nicht die Regierungspolitik dar; in ihnen versucht der Staat vielmehr, die Bürger zu einem bestimmten Verhalten

zu bewegen, z.B. indem auf die Gefahren des Rauchens oder auf Möglichkeiten zur Verhütung von AIDS hingewiesen wird.

3. Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten

Menschenrechte und Grundfreiheiten sind zunächst Beschränkungen der Staatstätigkeit. Dies ist der Grund, warum Stimmen in der Literatur die Grundrechte des Grundgesetzes als negative Kompetenzbestimmungen bezeichnet haben. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß Grundrechte Schutzbereiche markieren, auf die der Staat nicht oder nur unter dem Erfordernis verfassungsrechtlicher Rechtfertigung zugreifen kann. Der Staat ist aber nicht nur der potentielle Widersacher von Grundrechten, sondern auch ihr Garant. Diese Aufgabe stellt sich in zweierlei Hinsicht. Der Staat muß Organe und Verfahren zur Verfügung stellen, etwa eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, um einzuschreiten, wenn andere staatliche Organe die Grundrechte zu verletzen drohen. Rechtsstaatlichkeit ist darum nicht nur eine Aussage über die Staatsstruktur, sondern auch ein Staatsziel, und zwar ein Ziel, welches am ehesten durch den Staat als Inhaber des Gewaltmonopols und das damit verbundene Staatsziel Sicherheit gefährdet wird. Der Staat muß sodann darauf achten, daß die Grundrechte seiner Bürger nicht von Dritten beeinträchtigt werden. Zwar kennt das Grundgesetz keine unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte. Doch ist der Staat gehalten, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, wenn Leben oder körperliche Unversehrtheit durch rechtswidriges Verhalten Dritter beeinträchtigt werden können. Die Grundrechte beinhalten nicht nur an den Staat selbst gerichtete Eingriffsverbote, also Unterlassungsgebote, sondern auch Schutzpflichten, d.h. Handlungsgebote, die den Schutz der grundrechtlichen Freiheit gegen Dritte zum Gegenstand haben. Diese Dimension der Grundrechte steht in keinem Spannungsverhältnis, sondern konvergiert mit dem Staatsziel Sicherheit. Die beiden Dimensionen der Grundrechte kommen in Art. 1 I 2 GG zum Ausdruck: "Sie (scil. die Würde des Menschen) zu achten und zu schützen, ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt."

4. Das soziale Staatsziel

Die Wohlfahrt und die sozialen Belange seiner Bürger gehörten schon immer zu den Aufgaben des Staates. Eines der ältesten philosophischen Modelle zur Rechtfertigung des Staates ist eudemonistisch

und utilitaristisch. Eudemonismus ist eine philosophische Lehre, wonach sittlich gut alles ist, was die Glückseligkeit fördert; dabei herrschen unterschiedliche Mittel darüber, was dies sein könnte: die einen nennen die Tugend, die anderen Leidenschaftslosigkeit und Überlegenheit über das Schicksal, wieder andere sinnliche Lust. Der Utilitarismus ist eine philosophische Lehre, die das Handeln eines Gemeinwesens an dem Ziel höchstmöglicher materieller Wohlfahrt für seine Mitglieder ausrichtet. Von einem der Hauptvertreter des Utilitarismus, von Jeremy Bentham (1748 - 1832), stammt die bekannte Formulierung, Ziel der Staatstätigkeit müsse die Garantie des größtmöglichen Glückes der größtmöglichen Zahl von Menschen sein. Die Vorstellungen darüber, wie dieses Ziel erreicht werden könne, gingen und gehen aber weit auseinander. Ein Zeitgenosse von Bentham, Adam Smith (1723 - 1790), war der Ansicht, das Ziel der Utilitaristen könne am besten erreicht werden, wenn der Staat sich in das Wirtschaftsleben möglichst wenig einmische, sondern die Dinge der Lenkung durch die unsichtbare Hand des Marktes überlasse.

Der moderne Sozialstaat tut dies nicht. Er kann so nicht verfahren. Das hat im wesentlichen drei Gründe. (1) Die Abhängigkeit der Menschen von sozialen Leistungen ist durch die Industrialisierung und Technisierung, die Zusammenballung vieler Menschen auf engem Raum in Großstädten, die Verarmung weiter Bevölkerungsgruppen durch Kriegs- und Nachkriegszeiten und als Folge des Bankrotts der DDR und durch die Lockerung familiärer und nachbarschaftlicher Bindungen gestiegen. (2) Ebenfalls gestiegen sind die Ansprüche und Bedürfnisse des einzelnen. Ernst Forsthoff hat den Zusammenhang von (1) und (2) so ausgedrückt: Während der vom einzelnen selbst beherrschte Lebensraum mit der Zunahme sozialer Abhängigkeiten kleiner geworden ist, ist der dem einzelnen zur individuellen Entfaltung eröffnete Lebensraum größer geworden, dies allerdings um den Preis zunehmender Abhängigkeit von anderen. (3) Die Schließung dieser Lücke, insbesondere die Versorgung mit elementaren Bedarfsgütern, privaten Unternehmern anzuvertrauen, war nicht erwünscht, weil diese Unternehmer nur zu leicht eine Monopolstellung hätten erlangen können. Es ist deshalb der Staat, der für die soziale Sicherheit des einzelnen zu sorgen hat und der dafür Leistungen und Einrichtungen unterschiedlichster Art zur Versorgung der Bevölkerung in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht bereitstellen muß. Diese neue Aufgabe verändert den Staat grundlegend. Sie führt zu einer Ausweitung und Steigerung der staatlichen Verwaltungstätigkeit und hat dazu geführt, daß der heutige Staat als Verwaltungsstaat bezeichnet wird. Um einen Eindruck von der finanziellen Dimension der sozialen Aufgabe zu vermitteln,

sei darauf hingewiesen, daß die Summe der in der Bundesrepublik Deutschland jährlich erhobenen Sozialversicherungsbeiträge etwa 3 Fünftel der jährlich in der Bundesrepublik erzielten Steuereinnahmen ausmacht. Die staatliche Verwaltungstätigkeit kann und wird in zwei Zweige eingeteilt: die Eingriffsverwaltung und die Leistungsverwaltung. Die Eingriffsverwaltung ist auf das Ziel der Gefahrenabwehr ausgerichtet und den Staatszielen Sicherheit und Freiheitlichkeit verpflichtet. Die Leistungsverwaltung ist dagegen auf das Staatsziel der sozialen Sicherheit und auch auf den Erziehungsauftrag des Staates bezogen. Auf die verwaltungsrechtlichen Konsequenzen, die diese Einteilung etwa für den Vorbehalt des Gesetzes hat, kann ich hier nicht näher eingehen. Im Rahmen dieser Vorlesung ist nur wichtig, daß der Grund für die Einteilung in unterschiedlichen Staatsaufgaben zu sehen ist, die von der Verwaltung erfüllt werden müssen.

Einer der ersten, der auf die Entwicklung zur Leistungsverwaltung hingewiesen hat, ist Ernst Forsthoff. Grundlegend ist seine Schrift "Die Verwaltung als Leistungsträger", die 1938 erschienen ist. In ihr hat Forsthoff den Begriff der Daseinsvorsorge geprägt. Damit ist genau die staatliche Aufgabe gemeint, die für ein sinnvolles menschliches Leben notwendigen Güter und Leistungen bereitzustellen. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist inzwischen zum Allgemeingut geworden. Vgl. Ossenbühl, DÖV 1971, 513 ff.

Ebenso wie die Staatstätigkeit mit dem Ziel der Gefahrenabwehr und der Gewährleistung der inneren Sicherheit rechtsstaatlich domestiziert worden ist, muß sich auch der Sozialauftrag des modernen Staates mit der Rechtsstaatlichkeit verbinden lassen. Auch die Leistungstätigkeit und soziale Umverteilung muß die Formen und Bindungen des Rechts beachten. Die Bundesrepublik Deutschland ist in diesem Sinne kein Sozialstaat, sondern, wie in Art. 28 I 1 GG besonders klar zum Ausdruck kommt, ein sozialer Rechtsstaat. Das unterscheidet sie grundlegend vom Wohlfahrtsstaat des Absolutismus und stellt sie in die Tradition des liberalen Rechtsstaats.

5. Die Förderung und Lenkung von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik

Als Sozialstaat ist der moderne Staat zum Kostgänger der privaten Wirtschaft geworden. Der moderne Staat ist Steuerstaat, d.h. die Steuer ist seine Haupteinnahmequelle. Die Möglichkeit, selbst mit der Absicht der Gewinnerzielung unternehmerisch tätig zu werden, steht ihm in einer marktwirtschaftlichen

Ordnung nur beschränkt offen. Daraus erklärt sich, daß der Sozialstaat ein eigenes Interesse am Funktionieren und am Wachstum der Volkswirtschaft hat. Lange Zeit herrschte die Vorstellung vor, daß eine Volkswirtschaft am besten gedeihe, wenn staatliche Beamte sich möglichst wenig einmischten. Diese Vorstellung darf aber spätestens mit dem Schwarzen Freitag an der New Yorker Börse im Oktober 1929 als überwunden gelten, der am Beginn der Weltwirtschaftskrise der Jahr 1929 bis 1932 stand. Seither kümmert sich der Staat aktiv um die Entwicklung der Volkswirtschaft, auch wenn diese überwiegend nicht in staatlicher Hand ist.

Einwirkungen des Staates auf die Wirtschaft finden auf zwei Intensitätsstufen statt: als Ordnungspolitik und als Lenkungs politik. Ordnungspolitik bedeutet, daß der Staat die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gewährleistet und Mißbräuche und Entartungserscheinungen des Marktes, wie unlauteren Wettbewerb oder die Ausnutzung von Monopolstellungen, verhindert. Auch europäischer Ebene bedeutet Ordnungspolitik zusätzlich, daß die EG-Kommission die Subventionsgewährungen der Mitgliedstaaten zu dem Zweck kontrolliert, nationale Verzerrungen der Wettbewerbschancen auf dem europäischen Binnenmarkt auszuschließen. Lenkungs politik bedeutet, daß der Staat aktiv in das Wirtschaftsgeschehen eingreift, um wirtschaftliches Wachstum, einen hohen Beschäftigungsgrad und technische Innovation zu fördern. Daß dies von Verfassungs wegen eine Staatsaufgabe ist, wird in Art. 109 II GG nicht ganz deutlich. Diese Norm verpflichtet Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Diese Erfordernisse werden mit dem magischen Viereck des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 gleichgesetzt: Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. Die Aufgabe, bestimmte Industrien oder sonstige Wirtschaftszweige staatlicherseits zu fördern, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder um eine international führende Position zu erringen, wird von der deutschen Rechtsordnung nicht thematisiert. Sie verbirgt sich hinter einzelnen Subventionstiteln des Haushaltsplanes. Unbefangener ist hier der Maastrichter Vertrag, der die Industriepolitik, z.B. die Förderung der Airbus-Flugzeuge oder der Ariane-Rakete gegen US-amerikanische Konkurrenz, zu einer Aufgabe der Europäischen Union macht.

6. Der Umweltschutz

Der Umweltschutz ist die jüngste Staatsaufgabe. Ein Umweltrecht als eigenständige Materie des Verwaltungsrechts hat sich erst in den 70er Jahren herausgebildet. Als Beginn darf auf internationaler Ebene der Bericht des Club of Rome über die "Grenzen des Wachstums", hrsg. von Dennis Meadows, gelten. In Deutschland existiert es als eigenständiges Rechtsgebiet seit gut 20 Jahren. Allgemein wird das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 (BT-Drucks. VI/2710) als der Anfang einer Entwicklung gesehen, die in ständiger Expansion einen Rechtsstoff hervorgebracht hat, der, in Gesetzessammlungen zusammengefaßt, mehrere Loseblattordner füllt. Zusätzlichen Auftrieb erhielt diese Entwicklung durch die Schaffung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung in Art. 74 Nr. 24 GG. Das war 1974. Hinter dieser Rechtsentwicklung steht kein einheitliches Konzept oder gar ein durchdachter Systementwurf. Die Kodifikation des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch ist nach wie vor rechtspolitisches Desiderat. Vielmehr haben wir es mit einem Konglomerat, einem bunten Strauß von Gesetzen zu tun, der von einer Vielzahl von Gesetzesverfassern in verschiedenen Stilrichtungen und in wechselndem politischem Umfeld in unterschiedlicher Qualität und Intensität über die Jahre zusammengetragen worden ist. Es kommt hinzu, daß sich seit 1972 auch die Europäische Gemeinschaft, seit dem Maastrichter Vertrag die Europäische Union des Themas "Umweltschutz" annimmt. Seit dem Inkrafttreten der Einheitliche Europäische Akte im Juli 1987 enthält der EG-Vertrag in den Art. 130 r - t ausdrückliche Regelungskompetenzen. Auch das von der Europäischen Gemeinschaft erlassene Umweltrecht füllt inzwischen Textausgaben mit mehreren Loseblattordnern.

II. Das Gemeinwohl

Innerer und äußerer Friede, Erziehung und Kultur, Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Daseinsvorsorge, Förderung und Lenkung von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie Umweltschutz haben zweierlei gemeinsam: Sie sind komplex und ausfüllungsbedürftig; sie sind aber doch gegenständliche Umschreibungen der Ziele der Staatstätigkeit. Letzteres trifft auf eine weitere Umschreibung der Ziele staatlicher Tätigkeit nicht mehr zu. Diese weitere Umschreibung ist das Gemeinwohl. Synonym sind die Begriffe "Wohl der Allgemeinheit" und "öffentliches Interesse". Man kann sagen, daß

Aufgabe und Ziel aller staatlichen Tätigkeit die Verwirklichung des Allgemeinwohls sein muß. Gleichwohl ist das Gemeinwohl kein weiteres Staatsziel, weil es nicht durch bestimmte Inhalte definiert wird oder auf bestimmte Tätigkeitsfelder begrenzt ist. Es markiert zwar ein Ziel, doch dies ist das Ziel, das hinter allen Staatszielen und Staatsaufgaben steht. Das Gemeinwohl erschöpft sich auch nicht in den Bahnen der institutionalisierten Staatlichkeit. Sein Horizont ist das Gemeinwesen, also der Staat im weiteren, nicht der Staat im engeren Sinne.

In seiner Allgemeinheit ist das Gemeinwohl - ähnlich wie die verwandte Kategorie der Gerechtigkeit - schwer zu fassen. Darin liegen Größe und Dilemma des Begriffs. Seine Unbestimmtheit hat ihm viel Kritik eingetragen; teilweise wird Gemeinwohl sogar als Leerformel verworfen. Weiterhin ist der Begriff des Gemeinwohls für unterschiedliche politische Systeme offen. Das hat dazu geführt, daß der Gemeinwohlbegriff vom nationalsozialistischen Regime mit Formeln wie "Gemeinnutz geht vor Eigennutz" mißbraucht und diskreditiert worden ist. Schon Dostojewski ließ seine Romanfigur Iwan Karamasow sagen: "Die Leute rechtfertigen jede Schurkerei mit dem Interesse des Gemeinwohls."

Gleichwohl führt an der Kategorie des Gemeinwohls kein Weg vorbei. Für den Juristen folgt das schon daraus, daß diese Kategorie Teil des positiven Rechts ist. Am deutlichsten wird das bei Art. 14 GG. Nach Art. 14 II 2 GG soll der Gebrauch des Privateigentums zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen, und nach Art. 14 III 1 GG sind Enteignungen nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Berufsausübungsregelungen als Einschränkung der Berufsfreiheit sind nach der Drei-Stufen-Lehre des Bundesverfassungsgerichts zulässig, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie als zweckmäßig erscheinen lassen. Allgemein fordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß staatliche Eingriffe in die Grundrechtssphäre einem legitimen Zweck, anders formuliert: dem Gemeinwohl, dienen und im Hinblick auf diesen Zweck geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sind.

Damit stellen sich zwei Fragen: Was ist das Gemeinwohl? Von wem und in welchem Verfahren wird es bestimmt. Die Antwort auf beide Fragen richtet sich nach der Verfassung des Gemeinwesens, für das diese Fragen gestellt werden. Autoritäre und totalitäre Staatsordnungen und ihnen zugeordnete Ideologien können von der Behauptung eines absolut vorgegebenen, apriori richtigen Gemeinwohls ausgehen, dessen Verwirklichung dann den jeweils herrschenden politischen Funktionsträgern obliegt, etwa einer Staatspartei der SED mit ihrem verfassungsrechtlich festgeschriebenen Führungsanspruch.

"Führungsanspruch" bedeutet in bezug auf das Gemeinwohl nichts anderes, als die Kompetenz, zu bestimmen, was das Gemeinwohl ist und wie es verwirklicht werden soll.

In pluralistischen Gesellschaften und demokratischen Staatswesen dagegen ist Gemeinwohl erst die Resultante, die sich jeweils aus dem Parallelogramm der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte dann ergibt, wenn ein Ausgleich angestrebt und erreicht wird, der objektiv den Mindestanforderungen einer gerechten Sozialordnung entspricht und subjektiv von keiner maßgeblichen Gruppe als krasse Benachteiligung empfunden wird. Diese Definition und das Bild vom Gemeinwohl als der Resultante eines Parallelogramms der Kräfte in einer pluralistischen Gesellschaft stammt von Ernst Fränkel. Fränkel spricht im Unterschied zu dem apriorischen Gemeinwohlbegriff einer autoritären oder totalitären Staatsordnung von einem aposteriorischen Gemeinwohl. Aposteriori bedeutet, etwas schlicht übersetzt: im nachhinein. Was dem Gemeinwohl dient, kann man erst im nachhinein sagen, wenn die maßgebenden Kräfte in einer pluralistischen Gesellschaft sich, ggfs. nach dem Mehrheitsprinzip, auf eine bestimmte Lösung verständigt haben.

Doch auch der aposteriorische Gemeinwohlbegriff ist nicht vorbehaltlos dem politischen Prozeß ausgeliefert. Auch er kennt Vorgaben. Diese sind in erster Linie prozeduraler, hintergründig aber auch materieller Natur. Das Gemeinwohl dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in demokratischen Gesellschaften anzuvertrauen, kann nur angehen, wenn dieser Willensbildungsprozeß so ausgestaltet ist, daß größtmögliche Gewähr für die Akzeptanz und Richtigkeit seiner Ergebnisse besteht. Der Gemeinwohlbegriff wird damit prozeduralisiert. Das, was sich inhaltlich nicht objektiv bestimmen läßt, kann immerhin Verfahrensregeln zugeordnet werden, die sich relativ klar umschreiben lassen. Dies sind die Regeln über die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in demokratischen Gesellschaften: Freiheit der Medien, Informationsrecht der Öffentlichkeit, Versammlungs- und Vereinigungsrecht, Betätigungsrecht für Verbände und Bürgerinitiativen, Mehrparteiensystem, parlamentarisches Regierungssystem, freie und gleiche Wahlen, Chancengleichheit für die Opposition. Der aposteriorische Gemeinwohlbegriff beruht auf der Prämisse, daß staatliche Entscheidungen, die in einem solchen Prozeß zustande gekommen sind, am ehesten dem Gemeinwohl entsprechen.

Darüber hinaus macht auch der aposteriorische Gemeinwohlbegriff inhaltliche Vorgaben. Dies sind die Grundwerte, die auch in einer freiheitlichen Gesellschaft bei allem Streit über Sachfragen und deren

beste Lösung von der überwiegenden Mehrheit anerkannt werden müssen und die sowohl das Verhalten der am politischen Prozeß Beteiligten leiten als auch Maßstab für dessen Ergebnisse sein sollen. Die inhaltliche Unbestimmtheit von Gemeinwohl wird vom aposteriorischen Gemeinwohlbegriff also nicht nur prozedural aufgelöst, sondern auch inhaltlich eingegrenzt. Seine Befürworter machen sich dabei den Umstand zunutze, daß sich mit größerer Klarheit negativ sagen läßt, was ungerecht ist, als positiv, was gerecht ist.