

Grundkurs Öffentliches Recht I

Montag, den 3. Januar 2005

Thema: Ziele und Inhalte der Staatstätigkeit

In der Vorlesung haben wir bisher kennengelernt:

--> die rechtlichen Grundlagen des Staates und seiner Rechtsordnung, von den Strukturprinzipien, niedergelegt in Art. 20 und gesichert durch Art. 79 III GG, unter den Strukturprinzipien vor allem das Demokratieprinzip;

--> die wichtigsten Organe des Staates, die Verfassungsorgane Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident, Bundesregierung. Noch zu behandeln ist das Bundesverfassungsgericht als oberstes Organ der deutschen Judikative;

--> von den drei Staatsfunktionen die Normsetzung und die Exekutive. Hier fehlen noch Ausführungen zur Judikative.

Noch nicht ausführlich gesprochen wurde über Ziele und Inhalte der Staatstätigkeit. Diese festzulegen ist grundsätzlich Sache der Politik. Das Recht, auch das Verfassungsrecht, hält sich hier aus dem guten Grund zurück, die Politik nicht zu verrechtlichen. Trotzdem gibt es verfassungsrechtliche Regelungen zu den Zielen und Inhalten der Staatstätigkeit, insbesondere das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 I und das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG.

I. Die Unterscheidung von Rahmenverfassung und Vollverfassung

Dass das Grundgesetz mit Aussagen über den Inhalt und die Ziele der Staatstätigkeit zurückhaltend ist, erkennt man, wenn man sich Gegenbeispiele vor Augen hält. Ein Gegenbeispiel ist die Verfassung von Berlin. Nach Art. 18 VvB haben alle das Recht auf Arbeit. Nach Art. 20 VvB hat jeder Mensch das Recht auf Bildung. Nach Art. 28 I VvB hat jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum. Diese Regelungen sind keine Berliner Besonderheiten, sondern typische Beispiele für sog. soziale Grundrechte, die auch in anderen Landesverfassungen zu finden sind..

Hinter diesen drei Bestimmungen der Verfassung von Berlin stehen politische Forderungen,

die auch an das Grundgesetz herangetragen worden sind, denen das Grundgesetz sich aber versagt hat, zuletzt bei den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission über Grundgesetzänderungen aus Anlass der Wiedervereinigung Deutschlands. Die Aufnahme von Staatszielbestimmungen, wie ein Recht auf Arbeit, auf Bildung oder auf Wohnung dies sind, gehört neben der Forderung nach plebiszitären Elementen zu den langlebigsten und wirkungsmächtigsten verfassungspolitischen Forderungen an das Grundgesetz, mit freilich nachlassender politischer Konjunktur. Sie ist immer wieder erhoben worden, wie bei der Forderung nach plebiszitären Elementen aber mit wenig Erfolg. Dafür gibt es gute Gründe.

Die Rechte auf Arbeit, Bildung und Wohnung sind als Rechte des Einzelnen, als subjektive Rechte, als soziale Grundrechte, formuliert. Anders als sonstige Rechte verpflichten sie den Staat aber nicht bloß zu einem Unterlassen, sondern zu einem positiven Tun. Der Staat soll Arbeit, Bildung und Wohnraum durch öffentliche Leistungen gewährleisten. Dahingegen ist z.B. die Gewährleistung der Meinungsfreiheit ein Unterlassungsgebot. Dieses Gebot wird vom Staat erfüllt, wenn er nicht zu rechtfertigende Eingriffe in die Meinungsfreiheit unterläßt. Das Recht auf Arbeit, auf Bildung und auf Wohnraum gehören zum status positivus; sie verlangen vom Staat ein positives Tun. Dagegen gehört die Meinungsäußerungsfreiheit zum status negativus; sie verlangt vom Staat nur ein Unterlassen.

Während ein Unterlassen keine Ressourcen des Staates bindet und keine Kosten verursacht, ist dies bei einer Rechtspflicht zu einem positiven Tun anders. Wenn der Staat das Recht auf Arbeit einlösen will, muss er eine Beschäftigungspolitik betreiben, die Kosten verursacht. Wenn der Staat das Recht auf Bildung einlösen will, muss er für eine angemessene Ausstattung des Bildungswesens sorgen, die Kosten verursacht. Wenn der Staat das Recht auf Wohnung einlösen will, muss er Wohnungsbaupolitik betreiben. Auch dies verursacht Kosten. Damit wird ein Teil der Problematik verfassungsrechtlicher Festlegungen staatlicher Aufgaben sichtbar. Denn ob die Kosten gedeckt sind und wie eine verfassungsrechtlich vorgegebene Aufgabe sich zu nicht in dieser Weise vorgegebenen Aufgaben verhält, ist ungelöst. Das Problem besteht darin, dass die Mittel des Staates begrenzt sind und in einer freiheitlichen Demokratie begrenzt sein müssen und dass die Forderung nach einem Tun, anders als die Forderung nach einem Unterlassen, solche Mittel in einem erheblichen Umfang in Anspruch nimmt.

Es gibt noch weitere Probleme, die mit einem Recht auf Arbeit, auf Bildung und auf Wohnung verbunden sind. (1) Solche Rechte schränken den politischen Entscheidungsspielraum von Parlament und Regierung ein. Anders als ein Unterlassungsgebot, das nur ein bestimmtes

Verhalten verbietet, im Übrigen aber Freiheit lässt, legt eine Pflicht zu einem positiven Tun grundsätzlich auf ein bestimmtes Verhalten fest und lässt keine Freiräume für politische Gestaltung. Die genannten Rechte führen damit zu einer Verrechtlichung von Politik. (2) Mit dieser Verrechtlichung einher geht ein Machtzuwachs der Verfassungsgerichte. Die Auslegung solcher Rechte ist ihre Sache. Sie können dem Parlament und der Regierung darum vorschreiben, welche Politik sie zu betreiben haben. (3) In einer marktwirtschaftlichen Ordnung kann der Staat nur in einem beschränkten Umfang über Arbeitsplätze und Wohnungen verfügen. Deshalb kann der Staat auch nicht unbegrenzt verpflichtet sein, Arbeitsplätze und Wohnungen zur Verfügung zu stellen. Ein Recht auf Arbeit oder auf Wohnung mag in einer sozialistischen Ordnung systemgerecht sein, in welcher der Staat umfassend über Arbeitsplätze und Wohnraum verfügen kann. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung gerät es rasch in einen Widerstreit zu einen wirtschaftlichen Freiheiten der privaten Wirtschaft. (4) Die Erfüllung von Staatszielen hängt ab von den finanziellen Ressourcen des Staates. Diese wiederum hängen ab von der Konjunktur, nicht vom Recht. Eine gute Konjunktur lässt sich nicht verfassungsrechtlich anordnen. Staatsziele müssen deshalb unter einen Vorbehalt des Möglichen gestellt werden. Dies gilt in besonderer Weise für soziale Grundrechte.

Auf diese Bedenken kann man verfassungspolitisch in **zwei** Weisen reagieren. **1)** Man kann ihnen folgen. Dies tut das Grundgesetz, indem es sich gegenüber Staatszielbestimmungen reserviert verhält. Erkennbar wird das etwa an Art. 12 I GG. Dort wird das Recht gewährt, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Dies ist ein Abwehrrecht, ein status-negativus-Recht. Der Staat wird nur verpflichtet, die genannten Freiheiten zu respektieren. Er wird nicht verpflichtet, Arbeitsplätze oder Ausbildungsstätten zur Verfügung zu stellen. Dies mag der Staat kraft verfassungsrechtlich nicht vorgegebener, politischer Entscheidung tun. Art. 12 I GG verpflichtet ihn dazu aber nicht. An diesem Beispiel werden zwei Grundzüge des Grundgesetzes deutlich: das Grundgesetz ist eine liberale Verfassung und eine Rahmenverfassung. Liberale Verfassung bedeutet, dass es dem Grundgesetz in erster Linie um eine Begrenzung und Mäßigung der Staatsgewalt geht, nicht um die Stimulierung der Staats-tätigkeit durch Statuierung von Handlungspflichten. Rahmenverfassung bedeutet, dass das Grundgesetz dem politischen Leben nur einen äußeren Rahmen setzen will, indem es ein Organisationsgefüge vorgibt und Verfahrensabläufe festlegt. Mit welchem Inhalt dieser Rahmen gefüllt werden soll, sagt das Grundgesetz dagegen nicht. Dies überlässt es der Politik.

Der Gegensatz zu einer liberalen Verfassung – **die andere Reaktionsmöglichkeit** – ist eine sozialistische Verfassung, der Gegensatz zu einer Rahmenverfassung ist eine Vollverfassung.

In diese Richtungen geht die Verfassung von Berlin, indem sie Rechte auf Arbeit, auf Bildung und auf Wohnung gewährleistet. Zugleich versucht sie den geschilderten Bedenken Rechnung zu tragen. Dies geschieht dadurch, dass die Rechte auf Arbeit, Bildung und Wohnung nicht als Ansprüche des Einzelnen aufgefasst werden, sondern als objektiv-rechtliche Verpflichtung. Dieser Punkt ist ganz wichtig, obwohl er bei oberflächlicher Textlektüre leicht übersehen wird.

Konstruktiv liegt ihm die Unterscheidung von subjektiven Rechten und objektivem Recht zugrunde. Im Zivilrecht ist man es gewohnt, dass jeder Rechtspflicht ein Anspruch korrespondiert. So korrespondiert der Pflicht zur Zahlung eines Kaufpreises immer ein Anspruch auf Zahlung des Kaufpreises. Im öffentlichen Recht kann dies anders sein, weil das öffentliche Recht Pflichten kennt, die nicht gegenüber konkreten Anspruchsberechtigten bestehen, sondern gegenüber der Allgemeinheit. So begründet das Sozialstaatsprinzip für den Staat Pflichten; diesen korrespondieren aber keine Rechte auf bestimmte Sozialmaßnahmen. Das Sozialstaatsprinzip schafft mithin eine objektiv-rechtliche Verpflichtung, der keine subjektiven Rechte entsprechen; es ist ein inhaltlich gestaltungsoffener Auftrag an die Politik.

Ähnlich die Verfassung von Berlin. So heißt es in Art. 18, nachdem Satz 1 jedem das Recht auf Arbeit gegeben hat, in den folgenden Sätzen: "Dieses Recht zu schützen und zu fördern ist Aufgabe des Landes. Das Land trägt zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bei und sichert im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen hohen Beschäftigungsstand." Durch diese Zusätze erhält das Recht auf Arbeit eine erhebliche Abschwächung. Entgegen der Formulierung "Recht auf Arbeit" begründet Art. 18 VvB nämlich gar kein subjektives Recht, sondern nur ein objektiv-rechtliches Staatsziel. „Alle“ bedeutet nicht „jeder Einzelne“, sondern die „staatliche Allgemeinheit“. Dies ergibt sich bei einer systematischen Interpretation. Unter den staatlichen Maßnahmen, die Art. 18 Satz 2 VvB nennt, kommt die Erfüllung individueller Ansprüche nicht vor; alle diese Maßnahmen wirken gegenüber der Allgemeinheit, nicht individuell. Entgegen dem trügerischen Wortlaut gibt Satz 1 darum kein Individualrecht.

Weiterhin kommt dem Land bei der Erfüllung dieses Staatszieles – Recht auf Arbeit – ein großer Spielraum zu. Es wird nur ein Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen gefordert, ohne dass gesagt würde, wie groß dieser sein muss; und die Garantie eines hohen Beschäftigungsstands steht unter dem Vorbehalt des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Das, was ich an dem Recht auf Arbeit verdeutlicht habe, gilt für das Recht auf Bildung und

das Recht auf Wohnung in gleicher Weise. Auch sie sind grundsätzlich keine subjektiven Rechte, sondern objektiv-rechtliche Verpflichtungen, bei deren Erfüllung der Staat einen erheblichen Spielraum hat. Dieser Spielraum ist zwingend erforderlich, weil der Staat nicht nur ein Ziel verfolgt, sondern mehrere und zwischen diesen gegebenenfalls abgewogen werden muss. Er ist weiter erforderlich, weil Pflichten des Staates zu einem positiven Tun, das erhebliche Finanzmittel bindet, unter einem Vorbehalt des finanziell Möglichen stehen müssen. So heißt es in Art. 22 I VvB: "Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte die soziale Sicherung zu verwirklichen."

Man kann sich fragen, welchen juristischen Wert Staatszielbestimmungen haben, die grundsätzlich keine einklagbaren Ansprüche geben und bei deren Erfüllung dem Staat erhebliche Spielräume bleiben, ja bleiben müssen. So hilft es einem von der Schließung bedrohten Berliner Theater nicht viel weiter, dass in Art. 20 II VvB steht, das Land schütze und fördere das kulturelle Leben. Manche Staatszielbestimmung steht deshalb in dem Ruf, Verfassungsslyrik ohne juristische Konsequenz zu sein, so Art. 32 Satz 1 VvB: "Sport ist ein förderungs- und schützenswerter Teil des Lebens." Dem entspricht, dass es zu Staatszielbestimmungen fast keine grundlegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gibt. Trotzdem haben solche Zielbestimmungen einen Wert. Anders wäre auch kaum zu erklären, dass über ihre Aufnahme in Verfassungen so heftig gerungen wird. Der Wert besteht darin, dass ein politischer Belang, der von der Verfassung als Staatsziel anerkannt wird, ernster genommen wird und durchsetzungskräftiger ist als ein Belang, der nicht in der Verfassung niedergelegt ist. Ein weiterer Wert besteht darin, dass Zielbestimmungen in der Verfassung Einfluss auf die Auslegung des Gesetzesrechts nehmen können. Beide Argumente haben den Nachteil, dass ihre Richtigkeit sich kaum überprüfen lässt. Trotzdem wird es aus diesen Gründen von vielen als wichtig angesehen, dass im Oktober 1994 folgende Staatsziele in das Grundgesetz aufgenommen worden sind:

--> Art. 3 II 2 GG: Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

--> Art. 3 III 2 GG: Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Eine Bevorzugung von Behinderten wird damit konkludent erlaubt.

--> Art. 20a GG: Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

In einer Zwischenbilanz ist Folgendes festzustellen:

(1) Das Grundgesetz ist eine Rahmenverfassung. Mit Aussagen über Inhalte und Ziele staatlichen Handelns hält es sich zurück. Diese überlässt es der Politik, für die es einen Rahmen bereitstellt.

(2) Aussagen über die Ziele staatlicher Tätigkeit sind in der Regel nur objektiv-rechtlich. Ihnen korrespondieren dann keine subjektiven Rechte auf ein bestimmtes staatliches Handeln.

(3) Aussagen über Ziele staatlicher Tätigkeit sind allgemein formuliert und lassen dem Staat einen Spielraum. Dies muss so sein, weil der Staat eine Fülle von Zielen verfolgt und dabei Prioritäten setzen muss.

Ein Beispiel, an dem sich Letzteres gut veranschaulichen lässt, ist das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Art. 109 II GG, dem Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft Rechnung zu tragen haben. Hierzu konkretisierend sagt § 1 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, dass gleichzeitig die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum angestrebt werden müssen. Man muss nicht über umfangreiche volkswirtschaftliche Kenntnisse verfügen, um sich vorstellen zu können, dass diese vier Ziele untereinander in Konflikte geraten können. So kann eine aktive Beschäftigungspolitik die Inflation antreiben. In Bezug auf die vier Bestandteile des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts spricht man darum von einem "magischen Viereck".

II. Regeln und Prinzipien

Die bisherigen Ausführungen lassen sich in zwei Richtungen in einen allgemeineren Kontext einbinden, was zwar aus dem Staatsrecht herausführt, sie und weitere staatsrechtliche Probleme aber verständlicher machen. Die eine Richtung führt in die Rechtstheorie; dort werden Rechtsnormen, nicht nur staatsrechtliche, sondern alle Rechtsnormen, im Sinne eines Entweder – oder in Regeln und Prinzipien unterschieden. Regeln sind Normen, die stets nur entweder erfüllt oder nicht erfüllt werden können (grundlegend Robert Alexy, Theorie der Grundrechte, stw 582, 1986, S. 75 – 77). Wenn eine Regel gilt, dann ist es geboten, genau das zu tun, was sie verlangt, nicht mehr und nicht weniger. Prinzipien dagegen sind Normen, die gebieten, dass etwas in einem auf die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten möglichst hohen Maße realisiert wird. Prinzipien sind Optimierungsgebote, die dadurch charakterisiert sind, dass sie in unterschiedlichen Graden erfüllt werden können und dass das gebotene Maß

ihrer Erfüllung nicht nur von den tatsächlichen, sondern auch von den rechtlichen Möglichkeiten abhängt. Zu Prinzipien greift ein Normsetzer, wenn er selbst zu einer abschließenden Lösung nicht in der Lage ist, etwa weil das normierte Problem zu komplex ist. Das ist im Staatsrecht häufig der Fall, so bei der Gewährung individueller Freiheit in Konkurrenz mit Belangen der Allgemeinheit oder bei Konflikt von Staatszielen mit anderen Staatszielen oder der Begrenztheit der Mittel des Staates. Prinzipien sind „weicher“ als Regeln, was zu der nur politisch zu beantwortenden Frage führt, ob sie so „weich“ sind, dass sie wertlos sind.

III. Die Unterscheidung von Staatszwecken, Staatszielen und Staatsaufgaben

Nach dem Grad ihrer Allgemeinheit werden näherhin unterschieden die Staatszwecke, die Staatsziele und die Staatsaufgaben. Staatszweck ist eine philosophische Kategorie, mit der Wesenszüge und Rechtfertigungsgründe aller Staaten beschrieben werden. Staatsziele beziehen sich auf einen konkreten Staat zu einer bestimmten Zeit und machen diesem allgemeine Vorgaben. Gleiches gilt für Staatsaufgaben, nur dass diese gegenständlich bestimmt sind. Dies sei an Beispielen verdeutlicht, wobei zuzugeben ist, dass die drei Begriffe sich nicht trennscharf voneinander abgrenzen lassen (was auch nicht im Hinblick auf Rechtsfolgen erforderlich ist). Ein Staatszweck ist die Sicherung des inneren und äußeren Friedens; dies gilt für jeden Staat. Ein Staatsziel ist die Verfassungsentscheidung für eine militärische Landesverteidigung durch die Bundeswehr. Eine Staatsaufgabe, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist die gesetzliche Regelung des Näheren zum Recht auf Kriegsdienstverweigerung (Art. 4 III 2 GG). Art. 4 III 2 GG ist ein Beispiel für einen besonderen Typ von Staatsaufgabe, nämlich für einen Gesetzgebungsauftrag.

1. Die Staatszwecke

In der Staatsphilosophie werden drei hauptsächliche Staatszwecke unterschieden: die Sicherheit, die Freiheit und die soziale Gerechtigkeit. **Sicherheit** meint den Schutz vor Gefahren und Bedrohungen, die dem Staat und seiner Bevölkerung im Inneren, insbesondere durch Kriminalität, drohen; **Sicherheit** meint weiterhin den Schutz vor Bedrohungen von außen, insbesondere durch andere Staaten. Von den drei Staatszwecken ist Sicherheit, historisch betrachtet, der älteste. Mit einiger Vergrößerung kann man sagen, dass „Staat“ eine Erfindung ist, die Juristen im Zeitalter der konfessionellen Bürgerkriege in Europa, also im 16. Jahrhun-

dert, gemacht haben, um dem Blutvergießen zwischen Katholiken und Protestanten ein Ende zu bereiten. Zu diesem Zweck wurde eine Machtinstanz errichtet, die souverän war und für sich das Gewaltmonopol beanspruchte, d.h. das ausschließliche Recht zur Anwendung physischer Gewalt. Die Souveränität wurde dem Staat gegeben, um die antagonistischen konfessionellen Kräfte zu befrieden. Der Staat erweist sich damit als ein Gebilde, das nicht älter ist als 400 Jahre. Seine Anfänge liegen vor allem im Frankreich des 16. Jahrhundert; einer seiner ersten Theoretiker war Jean Bodin.

Der zweite Staatszweck, die **Freiheit**, ist die Konsequenz daraus, dass das Modell Staat so erfolgreich war. Jedenfalls die Aufgabe, für innere Sicherheit zu sorgen, wurde vom modernen Staat erfüllt. Das Elend der konfessionellen Bürgerkriege konnte mit diesem Mittel überwunden werden. Andererseits hatte die staatliche Souveränität aber auch negative Eigenschaften. Sie sorgte nicht nur für innere Sicherheit, sondern gefährdete die individuelle Freiheit. Im Absolutismus erhob der Monarch einen durch nichts beschränkten Herrschaftsanspruch. Um diesem Anspruch Schranken zu ziehen, wurde im 18. Jahrhundert der Staatszweck Freiheit immer stärker und schließlich in bürgerlichen Revolutionen durchgesetzt. Der Staatszweck Freiheit schlug sich in Menschen- und Bürgerrechten nieder, durch welche die Staatsmacht begrenzt wurde. Die Einführung des neuen Staatszweckes der Freiheit änderte an dem Staatszweck Sicherheit jedoch nichts. Fortan sollte der Staat beides gewährleisten: Sicherheit und Freiheit. Mittel zur Gewährleistung war primär die Verfassung. Es lässt sich historisch nachweisen, dass Verfassungen in unserem heutigen Sinne so alt sind wie der Staatszweck Freiheit und mit diesem zusammenhängen.

Der dritte Staatszweck, die soziale Gerechtigkeit, lässt sich wiederum als die Konsequenz aus dem Erfolg des zweiten begreifen. Indem der Staat Freiheit gab, ermöglichte er dem Bürgertum im 19. Jahrhundert die industrielle Revolution. Diese – und Voraussetzungen wie die Bauernbefreiung - führten dazu, dass sich soziale Gegensätze aufbauten oder zumindest sichtbarer wurden. Abhilfe suchte man wiederum beim Staat. Dieser sollte für einen sozialen Ausgleich sorgen. Demgemäß setzte sich gegen Ende des letzten Jahrhunderts immer mehr die Erkenntnis durch, dass auch soziale Gerechtigkeit ein Staatszweck sei, ein Staatszweck, der zu Sicherheit und Freiheit hinzutrat. Primäres Mittel zur Verwirklichung dieses Staatszwecks ist das Instrument der Steuer, das damit auf eine Ebene mit Gewaltmonopol und Verfassung tritt.

Gegenwärtig ist die Entwicklung dabei, einen vierten Schritt zu vollziehen, der wiederum die Konsequenz des dritten ist. Dies ist der ökologische Staatszweck. Vergrößert kann man näm-

lich sagen, dass in dem Maße, wie die Sozialpolitik des Staates Erfolg hatte, ökologische Probleme auftraten. Diese sind die Folge eines immer größeren Wohlstandes einer immer größeren Zahl von immer älter werdenden Menschen. Wiederum sucht man Hilfe beim Staat. Diesem fällt die Aufgabe zu, die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen zu schützen und für künftige Generationen zu sichern. Das Umweltrecht hat sich in Deutschland erst in den 70er Jahren dieses Jahrhunderts als eigenständiges Rechtsgebiet etabliert. Ein bestimmtes Mittel kann diesem Ziel nicht zugeordnet werden. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz war bei ihrer Aufnahme in das Grundgesetz umstritten und ist in kurzer Zeit einmal geändert worden. Die Entwicklung ist also noch nicht konsolidiert.

Staatszwecke sind theoretische Konstruktionen zur Beschreibung und zur Rechtfertigung jedes Staates. Sie sind nicht geltendes Recht. Andererseits haben alle Staatszwecke im Grundgesetz Spuren hinterlassen. Die Staatszwecke Sicherheit und Freiheit kommen schon im ersten Artikel zum Ausdruck: Nach Art. 1 I 2 GG hat der Staat die Würde des Menschen nicht nur zu achten, sondern auch zu schützen. "Achten" bedeutet, dass der Staat nicht selbst in die Menschenwürde eingreifen darf. "Schützen" bedeutet, dass der Staat die Menschenwürde gegen Übergriffe von Dritten verteidigen muss. Das staatliche Gewaltmonopol wird vom Grundgesetz vorausgesetzt, etwa in Art. 8 I GG, der nur das Recht gibt, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Ähnliche Formulierungen finden sich schon in den entsprechenden Gewährleistungen in den ersten Gliedstaatsverfassungen der USA aus dem 18. Jahrhundert.

Der Staatszweck Freiheit äußert sich in den Grundrechten. Die Grundrechte der Art. 1 ff. GG sind in erster Linie Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat. Darüber hinaus dienen die Grundrechte dem Staatszweck Sicherheit. Die Grundrechte sind in erster Linie Eingriffsabwehrrechte; sie können aber auch Schutzrechte sein. So verpflichtet Art. 2 II GG den Staat nicht nur, selbst Eingriffe in das menschliche Leben zu unterlassen. Art. 2 II GG verpflichtet den Staat darüber hinaus, den einzelnen davor zu schützen, dass Dritte, etwa Terroristen, sein Leben bedrohen. Einige wenige Grundrechte lassen sich dem Staatszweck der sozialen Gerechtigkeit zuordnen. So hat nach Art. 6 IV GG jede Mutter Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft. Zu den Staatszwecken soziale Gerechtigkeit und Umweltschutz findet man im Grundgesetz relativ wenig. Aus den schon genannten Gründen hält das Grundgesetz sich hier zurück und beschränkt sich auf grobe Zielbestimmungen, das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 I GG und das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG.

2. Das Sozialstaatsprinzip

Der Umstand, dass das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 I GG nur in dem Adjektiv "sozial" Ausdruck findet, rechtfertigt nicht die Annahme, es hätte eine geringe Bedeutung. Es wäre ein Missverständnis, zu meinen, das Bundesstaatsprinzip sei wichtiger, weil es sich in einem Substantiv niederschlägt. Richtig ist vielmehr, dass die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 I GG gleichrangig sind. Dies betrifft das republikanische Prinzip, das demokratische Prinzip, das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip – und das Sozialstaatsprinzip. Konflikte zwischen diesen Prinzipien sind zwar möglich, etwa zwischen staatlicher Sozialgestaltung und rechtsstaatlich geschützter Freiheit oder zwischen föderaler Vielfalt und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Diese Konflikte dürfen aber nicht einseitig aufgelöst werden, weil die „Konfliktparteien“ gleichrangig sind.

Das Sozialstaatsprinzip weist die beiden Eigenschaften von Staatszielnormen auf, die schon festgestellt worden sind. Das Sozialstaatsprinzip ist objektiv-rechtlich. Der Einzelne kann subjektive Rechte unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip – von Extremfällen abgesehen – nicht ableiten. So folgt ein Anspruch auf Sozialhilfe nicht aus dem Sozialstaatsprinzip, sondern aus dem Bundessozialhilfegesetz. Auch soziale Leistungen unterliegen einem Vorbehalt des Gesetzes. Sie bedürfen einer gesetzgeberischen Entscheidung und können nicht unmittelbar aufgrund der Verfassung beansprucht werden. Das Sozialstaatsprinzip lässt dem Staat, nicht zuletzt dem Gesetzgeber, weiterhin einen erheblichen Spielraum bei der Ausgestaltung. Aus Art. 20 I GG kann keine Verpflichtung zu bestimmten sozialpolitischen Maßnahmen abgeleitet werden. Aus Art. 20 I GG kann weiterhin kein Verbot abgeleitet werden, hinter einen einmal erreichten Stand der sozialen Sicherung zurückzugeben.

Das Sozialstaatsprinzip wendet sich zunächst an den Gesetzgeber. Für Verwaltung und Rechtsprechung wird es nach Maßgabe seiner gesetzlichen Konkretisierung wirksam. Infolgedessen sind wichtige verfassungsrechtliche Konkretisierungen des Sozialstaatsprinzips in den Katalogen über die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zu finden. Nach Art. 74 I Nr. 7 GG hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge. Auf dieser Grundlage wurde das Bundessozialhilfegesetz erlassen. Nach Art. 74 I Nr. 12 GG hat der Bund die Gesetzgebung unter anderem für die Sozialversicherung. Die Sozialversicherung besteht inzwischen aus fünf Zweigen: Rentenversicherung, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung und Pflegeversicherung. Die Nr. 7 und 12 des Art. 74 I GG lassen die beiden Hauptsäulen des deutschen Sozialstaats erkennen: die Sozialhilfe und die Sozialversi-

cherung. Deren Bedeutung erkennt man, wenn man sich vor Augen hält, dass jährlich das Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen drei Fünftel des Steueraufkommens erreicht.

3. Das Staatsziel Umweltschutz

Was ich zum Sozialstaatsprinzip gesagt habe, gilt ebenso für das Staatsziel Umweltschutz, das in Art. 20a GG und in Art. 31 I VvB niedergelegt ist. Art. 20a GG lässt sich die Begrenztheit seiner normativen Kraft sogar unmittelbar entnehmen. Art. 20a GG wendet sich in erster Linie an den Gesetzgeber. Für die anderen Staatsgewalten erlangt er nur vermittelt der Entscheidung des Gesetzgebers Bedeutung. Die Angewiesenheit des Umweltschutzes auf den Gesetzgeber schließt es aus, dass Einzelne unmittelbar aus Art. 20a GG Rechte herleiten. Der Umweltschutz ist mithin gesetzesmediatisiert.

Damit fragt sich, welche Bedeutung das Staatsziel Umweltschutz hat, um das so lange und so intensiv gestritten wurde. Diese Bedeutung wird in dreierlei gesehen: (1) Art. 20a GG enthält eine grundsätzliche Verpflichtung des Gesetzgebers zum Umweltschutz.

(2) Art. 20a GG führt dazu, dass bei Abwägungen zwischen Umweltschutz und wirtschaftlichen Freiheitsrechten dem Umweltschutz ein größeres Gewicht zukommt. Der wirtschaftsgrundrechtliche Widerstand gegen staatliche Umweltgesetze wird mithin zurückgenommen.

(3) Art. 20a GG nimmt schließlich Einfluss auf die Auslegung staatlicher Umweltgesetze. Dieser Einfluss lässt sich jedoch nur schwer erfassen. Eine Maxime "Im Zweifel für die Umwelt." ist zu pauschal.

4. Das Gemeinwohl

Noch abstrakter als Staatszwecke und Staatsziele, aber im Grundgesetz niedergelegt ist die Kategorie des Gemeinwohls. Alle staatlichen Maßnahmen müssen dem Gemeinwohl dienen. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die in Grundrechte eingreifen. Grundrechtseingriffe müssen nämlich stets verhältnismäßig sein, und dies sind sie nur, wenn sie im Hinblick auf einen bestimmten Gemeinwohlzweck geeignet und erforderlich sind und wenn es nicht grob unangemessen ist, dass für diesen Gemeinwohlzweck in Grundrechte eingegriffen wird. In Art. 14 GG kommt das Wort zweimal vor. Nach Abs. 2 Satz 2 soll der Eigentumsgebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Nach Abs. 3 Satz 1 sind Enteignungen nur

zum Wohle der Allgemeinheit zulässig.

Das Gemeinwohl ist keine vorgegebene Größe. Das Gemeinwohl ist der freiheitlichen Demokratie nicht vorgeben, vielmehr aufgegeben. Das Grundgesetz vertraut darauf, dass politische Entscheidungen dem Gemeinwohl dienen, wenn sie demokratisch zustande gekommen sind. Dem Grundgesetz liegt keine apriorische, sondern eine aposteriorische Gemeinwohlkonzeption zugrunde. Das Gemeinwohl ist keine feste Größe. Mit ihm verbinden sich keine bestimmten Inhalte oder Ziele. Es bedarf der Bestimmung im politischen Prozess. Diesem ist es nicht vorgegeben; es ist vielmehr die Resultante des Wirkens der politischen Kräfte.

5. Die Problematik einer Wirtschaftsverfassung

In Ziel- und Aufgabennormen programmiert die Verfassung das Verhalten des Staates. Am konkretesten sind Staatsaufgaben, die sich nur vereinzelt in der Verfassung, häufig aber in einfachen Gesetzen finden, so in § 1 BImSchG der Schutz der Menschen vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Am abstraktesten ist das Gemeinwohl. Dieses macht keine inhaltlichen Vorgaben, sondern ist ein Prinzip, das den demokratischen Prozess leitet und durch Mehrheitsentscheidung konkretisiert wird.

Nicht erfasst, nicht verfasst werden nicht-staatliche Instanzen. Auch insoweit erweist das Grundgesetz sich als liberale Rahmenverfassung. Das Grundgesetz will nur den Staat verfassten und in die Pflicht nehmen, nicht außerstaatliche Instanzen. Dies möchte ich am Beispiel der sogenannten Wirtschaftsverfassung verdeutlichen.

Unter "Wirtschaftsverfassung" versteht man verfassungsrechtliche Aussagen über das Wirtschaftsleben, etwa die Systemaussage: „Eine marktwirtschaftliche Ordnung wird gewährleistet.“ Solche Aussagen sind im Grundgesetz nicht zu finden. Die Ordnung, die Verfassung der Wirtschaft überlässt das Grundgesetz zunächst den Marktkräften, sodann der von ihm verfassten Staatlichkeit. Dieser werden dabei durch die Grundrechte Grenzen gezogen, nicht aber durch eine Wirtschaftsverfassung Vorgaben gemacht. Der Satz, dass die Bundesrepublik Deutschland eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung habe, ist nicht geltendes Verfassungsrecht (wohl aber inzwischen geltendes EG-Recht). Dies ist der richtige Kern der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach das Grundgesetz ein bestimmtes Wirtschaftssystem nicht gewährleiste. Zwar schützen die insbesondere die Berufsfreiheit und die Garantie des Privateigentums mittelbar auch die marktwirtschaftliche Ordnung. Dass diese aber nicht unmittelbar Schutzgut des Grundgesetzes sein kann, zeigt schon Art. 15 GG, der

Sozialisierungen in bestimmten Wirtschaftsbereichen erlaubt.

Dies verallgemeinernd kann man sagen, dass das Grundgesetz eine Staatsverfassung ist, keine Verfassung gesellschaftlicher Bereich wie der Wirtschaft, der Kultur, der Religion usw. Diese Beschränkung entspricht einem liberalen Konzept. Die Forderung nach einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Marktwirtschaft wäre darum aus liberaler Sicht zwiespältig. Für diese Forderung spricht aus liberaler Sicht ihr Inhalt. Gegen diese Forderung spricht, dass eine positive Ordnung der Wirtschaft durch staatliches Recht den Anspruch des Staates impliziert, die Wirtschaft überhaupt und damit auch anders, ggfs. nicht marktwirtschaftlich verfassen zu können.

IV. Die Unterscheidung von Volk und Gesellschaft

Die Frage nach Zwecken, Zielen und Aufgaben der Staatstätigkeit führt auf die weitere Frage nach den Adressaten der Staatstätigkeit. Das ist nicht das Volk oder, synonym, die Nation. Volk oder Nation sind zwar Träger demokratischer Staatlichkeit, nicht aber deren Adressat. Adressat ist die Gesellschaft, die mit dem Volk freilich weitgehend, aber eben nur weitgehend identisch ist. Bei „Gesellschaft“ handelt es sich um einen staatsrechtlichen terminus technicus mit einem relativ präzise angebbaren Inhalt. „Volk“ ist der Verband der deutschen Staatsangehörigen, mit gewissen Weiterungen, die durch die deutsche Geschichte in der 1. Hälfte des 20. Jhd. bedingt sind, die sich aus Art. 116 I GG ergeben und die allmählich auslaufen. „Gesellschaft“ sind alle natürlichen Personen und alle juristischen Personen des Privatrechts, die deutscher Staatsgewalt unterworfen sind. „Gesellschaft“ ist im Kern personenidentisch mit „Volk“, aber in zwei Richtungen weiter: hinsichtlich der in Deutschland lebenden Ausländer und hinsichtlich juristischer Personen. Wenn die Forderung nach einem Ausländerwahlrecht mit der Steuerpflicht von Ausländern begründet wird, beruht dies auf einer Verwechslung von Volk, zu dem Ausländer nicht gehören, und Gesellschaft, zu der die in Deutschland lebenden Ausländer gehören. Dies wird deutlicher, wenn man sich die Situation eines Geschäftsmanns verdeutlicht, der in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden Geschäfte macht und steuerpflichtig ist, der aber nur in einem dieser Staaten wahlberechtigt ist, oder wenn man als Parallele eine in Deutschland ansässige GmbH betrachtet, die, wenn sie leistungsfähig ist, selbstverständlich Steuern zahlt, ohne dass deshalb irgendjemand auf die Idee käme, ihr das Wahlrecht zu geben.

Das Grundgesetz ist eine Staatsverfassung. Verfasst wird nur der Staat, nicht die Gesellschaft.

Dies hat einen grundsätzlichen Erklärungswert. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes z.B. hat rechtlich keine Bedeutung etwa für Wirtschaftsunternehmen oder Kirchen. Diese sind Teile der Gesellschaft und werden vom Grundgesetz als Gegenüber vom Staat betrachtet. Das Grundgesetz betrachtet die Gesellschaft als Gegenüber des Staates, für das die Prinzipien und Regeln der Staatsverfassung nicht gelten, es sei denn, sie würden, wie das Demokratieprinzip für die politischen Parteien in Art. 21 I 3 GG, ausdrücklich angeordnet.

Nur der Staat wird vom Grundgesetz verfasst und ist ohne diese Verfassung nicht denkbar. Alles staatliche Handeln muss darum demokratisch legitimiert, rechtsstaatlich gebunden und auf das Gemeinwohl orientiert sein. Die Gesellschaft bedarf keiner Legitimation durch Verfassung. Die Gesellschaft legitimiert sich selbst, in ihr herrscht Freiheit, Freiheit, die das Grundgesetz durch Grundrechte vor dem Staat schützt. Man kann deshalb auch sagen, dass Gesellschaft die Summe der Grundrechtsberechtigten ist. Dies sind grundsätzlich auch Ausländer und gemäß Art. 19 III GG auch juristische Personen. Der Freiheitlichkeit entspricht, dass die Mitglieder der Gesellschaft nicht auf das Gemeinwohl verpflichtet sind, sondern ihre privaten Interessen verfolgen, insoweit mit der Befugnis zu Willkür, nicht gebunden an rechtsstaatliche Objektivitätsgebote. Dies zusammenfassend kommt man zu einem rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip (so Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 126): „Die Freiheitssphäre des Einzelnen wird als etwas vor dem Staat Gegebenes vorausgesetzt, und zwar ist die Freiheit des Einzelnen prinzipiell unbegrenzt, während die Befugnis des Staates zu Eingriffen in diese Sphäre prinzipiell begrenzt ist.“

Aus diesem Verteilungsprinzip ergibt sich, dass zwischen staatlichem und privatem Handeln, zwischen öffentlichem und privatem Recht unterschieden werden muss. Diese für das deutsche Rechtssystem grundlegende Unterscheidung ist damit verfassungsrechtlich vorgegeben. Das öffentliche Recht ist der „Bereich des Staates“. Seine Heraushebung aus dem Privatrecht, zugleich die Heraushebung des Staates aus dem Kreis gesellschaftlicher Organisationen, rechtfertigt sich aus zwei Gründen: aus der Macht, die im Staat konzentriert ist und die ihn von allen innerstaatlichen Organisationen unterscheidet, und aus den Zielen, die nur der Staat verfolgt und die mit dem uneigennütigen Begriff des Gemeinwohls umschrieben werden können.