

KLAUS STERN

Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht

I. Nachdenken über den Staat als Staatsaufgabe

Vor mehr als 100 Jahren hat *Adolph Wagner*, Professor der Staatswissenschaften in Berlin, das Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit gefunden: „Geschichtliche (zeitliche) und räumlich verschiedene Länder umfassende Vergleiche zeigen“, so schreibt er, „daß bei fortschreitenden Culturvölkern . . . regelmäßig eine Ausdehnung der Staatsthätigkeit und der gesamten öffentlichen, durch die Selbstverwaltungskörper neben dem Staate ausgeführten Thätigkeiten erfolgt“.¹

Heute gibt nicht nur das in literarischer Vision signifikante Jahr 1984 Anlaß, über Aufgaben des Staates nachzudenken. Nein, es ist die vielfach vertretene Auffassung, der Staat der Gegenwart, insonderheit der freiheitlich-demokratische Staat westlicher Prägung, sei zu sehr gefordert, ja überfordert. Unregierbarkeit, Gesetzesflut und Überbürokratisierung – so lauten die Signalwörter, die in der öffentlichen Diskussion auftauchen. Ist, so läßt sich fragen, das in der Nachkriegszeit langsam aufgebaute, aber doch wirksame selbstverständliche Einvernehmen zwischen Bürger und Staat gebrochen, vor allem in der jungen Generation? Besteht die Gefahr, daß der Staat und seine Existenz für die Jugend zur Sache der „anderen“, vor allem der Politiker, wird, der man bestenfalls gleichgültig, wenn nicht gar ablehnend oder aufrührerisch gegenübersteht oder aus der man schlicht „aussteigt“, wenn es beliebt, jedoch bei passender Gelegenheit, wie Not und Krankheit, wieder voll „einsteigt“?

Es ist gewiß nicht nur solche Diagnose, die dazu auffordert, über den Staat und seine Leistungsfähigkeit in der Gegenwart nachzudenken. Eine Gemeinschaft freier und ihrem politischen Schicksal engagiert gegenüberstehender Menschen muß das Bedürfnis fühlen, von Zeit zu Zeit Bestandsaufnahme und Bewertung ihrer Staatlichkeit vorzunehmen, will sie nicht ohne Weg- und Zielbestimmung im Zuge der Zeit ins Blaue oder vielleicht ins „Grüne“ fahren. Auch geht es darum, im Strom zahlreicher apodiktischer, apokalyptischer oder bloß aperçuhafter Perspektiven wieder festen Boden zu gewinnen.

Die Wissenschaften vom Staat haben auch die Aufgabe dazu beizutragen, über den Staat „ins Klare zu kommen“. Sie sollen Problemlagen aufdecken, Begriffe klären, Ziele deuten, Vor- und Nachteile erörtern und abwägen und Entscheidungswege aufzeigen. Sie sollen nach den Regeln der Wissenschaftlichkeit „Einsichten verschaffen, auf deren

¹ Grundlegung der politischen Oekonomie, 2 Bände 1876; 3. Aufl. 1892-1894, 1. Theil, 1. Halbbd., S. 393.

Grund die Staatsgestaltung vor sich gehen kann“.² Dabei helfen weniger abstrakte Theorien, so gigantisch sie auch sein mögen. Wie der Riese Antäus müssen sie mit der Erde in Berührung bleiben, sonst werden sie in der Luft zerrissen. Staatsdenken, Staatsidee, Staatsphilosophie, Staatsrecht einerseits, Staatsleben, Staatsnotwendigkeit, Staatspolitik, Staatswirklichkeit andererseits dürfen nicht zu weit auseinanderklaffen. Manche sozialwissenschaftlichen Theoretiker scheinen mir nicht selten in methodisch, thematisch und personell so enge Zirkel eingewoben zu sein, daß sie sich der Gegenwart des Staates zunehmend entfremdet haben. Aber auch Politiker, Staats- und Verbandsfunktionäre sind von ihren Programmen, Formeln und Wortkaskaden bisweilen so verzückt, daß sie die wirklichen Sorgen der Menschen im Lande nicht mehr zu erkennen vermögen. Bleiben unsere professionellen Analytiker: Haben sie in ihrer zuweilen allzu besorgten Aufgeregtheit über die „kleine“ demokratische Malaise in unserem Staat nicht oft genug den „großen“ Kontrast zu den Despoten vergessen? Selbstprüfung zuerst und Augenmaß zuvörderst dürfen also den Betrachter der Szene nicht verlassen.

Obschon wenig durchleuchtet – überraschenderweise –, gehört das Problem der Staatsaufgaben gewiß zu den Grundfragen von Sinn und Bestimmung des Staates.

Die deutsche Staatslehre hat sich dem Thema früher vorzugsweise unter dem Etikett „Zweck der Staates“, gelegentlich auch „Rechtfertigung des Staates“, ausgiebig gewidmet. Die hierzu entwickelten Lehren standen in der Tradition der antiken Staatsphilosophie, der politischen Ethik des Mittelalters und der Gemeinwohltheorie der Aufklärung und des Naturrechts. *Georg Jellinek* noch hat in seinem eindrucksvollen und seit diesem Jahrhundert die Tradition der Allgemeinen Staatslehre prägenden Werk den Staatszweck als den „Regulator der politischen Tätigkeit“ aller Staaten betrachtet.³ Für ihn war klar: Jedes Staatshandeln muß ein Motiv, „daher einen Zweck“ haben.

Es bedarf hier keiner Darlegung der vielfältigen, absoluten und relativen, expansiven und limitierenden Theorien über die Staatszwecke. Sie können für den Staat der Gegenwart nicht mehr das normative Rüstzeug erbringen, das notwendig ist, um die Frage zu klären, welchen Aufgaben sich der Staat zuwenden soll. Vor allem haftet ihnen allzu Vages, Abstraktes und Unverbindliches in der Festlegung an. So wurde etwa mit dem als „Grundnorm“ des Allgemeinen Staatsrechts ausgegebenen Gemeinwohlzweck des Staates die Enteignung des Kirchengutes und andere schwerste Eingriffe in Leben, Freiheit und Eigentum gerechtfertigt. Das sind negative Extrembeispiele, gewiß; die Staatszwecklehren haben unstreitig auch Positives bewirkt: Sie waren vor allem in der Schrankensetzung des absoluten Staates und in der Betonung des Rechtszweckes neben dem Sicherheits- und Wohlfahrtszweck wertvolle Mosaiksteine in der Ausformung des modernen Verfassungsstaates. Gleichviel, eine Wiederbelebung der überkommenen Staatszwecktheorien dürfte schwerlich Neues bringen, konkrete Fragen kaum lösen. Das schließt nicht aus, daß sich Staatstheorie und Staatsphilosophie und insgesamt die Allgemeine Staatslehre um eine Lehre von den Staatsaufgaben und deren „wertlogi-

² *K. Eichenberger*, *Der Staat der Gegenwart*, 1980, S. 57.

³ *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1928, S. 238. Eine kurze historische Entwicklung der Staatszweck-Bedeutung zeichnet *U. Scheuner*, *Gedächtnisschrift f. Hermann Conrad*, 1979, S. 467 ff., nach.

sche“⁴ Legitimation stärker bemühen sollten, als es gegenwärtig geschieht. Für ein tieferes Verständnis vom Staate und seines Verhältnisses zum Staatsbürger kann es weder ausreichen, sich mit einer empirischen Darstellung der Staatsaufgaben zu begnügen, noch allein dem positiven Verfassungsrecht und seiner Interpretation das Feld zu überlassen. Eine neue Staatslehre hat vor allem die Frage der zunehmenden „Verstaatlichung“, d. h. den funktional und finanziell expansiven Staat zu überdenken.

Um wenigstens die Richtpunkte einer solchen Staatslehre anzudeuten, so können sie weder in der Zuerkennung einer „General- und Blankovollmacht, sich in freier Entscheidung und in eigener Verantwortung diejenigen Aufgaben stellen zu dürfen, die er wegen der zu bewältigenden Lagen für erforderlich hält“,⁵ noch in der Feststellung C. Schmitts liegen, die E. Forsthoff bestärkt hat, daß die Epoche des Staates zu Ende sei.⁶ Untauglich, weil unreal, sind auch jene utopisch-anarchischen Ideen, die der staatlichen Vereinigung zugunsten eines auf Kommunismus oder – edler – ideale Humanität gegründeten Gesellschaftszustandes entraten. Schließlich wird auch die marxistische Deutung ausscheiden müssen, für die Überwindung und Absterben des Staates Endziel sein und an deren Stelle nur die Verwaltung von Sachen und die Leitung von Produktionsprozessen treten soll. Eine Allgemeine Staatslehre wird ein Staatsbild zu Grunde legen müssen, das sich in diesem Jahrhundert vor allem im europäisch-amerikanischen Raum gefestigt hat, dem aber tendenziell viele jüngere Staaten nacheifern: das des „regelungsintensiven Industriestaates“.⁷

II. Der regelungsintensive Industriestaat als totalitärer Staat oder als freiheitlicher Verfassungsstaat

Die Charakterisierung als regelungsintensiver Industriestaat sagt noch nichts darüber aus, wie beschaffen das Regelungssystem sein soll, besonders durch wen und in welchem Ausmaß ein Regelungssystem geschaffen wird, welche Instrumente eingesetzt werden und welche Schranken bestehen, vor allem: welche politische Anthropologie und welche normativen, ethisch-moralischen Prinzipien das Regelungssystem durchziehen. Es ist nur die Beschreibung des Seins ohne die Klärung des rechtlichen Sollens. Diese letzteren Kategorien aber sind es, die die eigentlichen Kriterien der neuzeitlichen Staatstypen ausmachen. Legt man sie an die Staaten der Gegenwart an, so schälen sich zwei Grundtypen heraus: der *totalitäre* und der *freiheitliche* Staat. Natürlich kennt die Wirklichkeit der Staaten vielfältige Abstufungen und Mischformen.

Der totalitäre Staat erkennt prinzipiell keine staatsfreie Sphäre an, sein Verfügungsanspruch über das individuelle und soziale Leben ist allumfassend. Er ist in der Regel zentralistisch organisiert, gehorcht einer kompromißlosen Ideologie, hat eine plangemäß reglementierte Wirtschaft und eine allgegenwärtige Bürokratie. Für ihn ist alles

⁴ U. Matz, in: *Regierbarkeit*, Bd. 1, 1977, S. 83.

⁵ H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 1966, S. 760f.

⁶ Vgl. *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971, S. 158f.

⁷ R. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 8. Aufl. 1982, S. 327ff.

„politisch“, und das heißt staatlich oder parteikollektiv durchdrungen. Seine Verfassung bleibt semantisch. Rechte des Individuums gegen den Staat sind papieren oder bestenfalls kollektiv verbrämt. Ein nicht-politischer, privater Bereich ist ihm suspekt.

Ihm steht der Staat gegenüber, dessen grundlegendes Prinzip ist, „that all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights“, wie es die mehr als 200jährige Virginia Bill of Rights ausdrückt, Rechte, die Staatsmacht eingrenzen und individuelle Freiräume ausgrenzen. Dieser in der Form des gewaltenteiligen, demokratischen, grundrechtsgeschützten Rechtsstaates geschaffene moderne Verfassungsstaat hat eine lange und wechselvolle Geschichte hinter sich. Sie steht in engster Verbindung mit Hervorbringung und Verwirklichung der modernen normativen Verfassung, in der sich zugleich die wichtigsten Regulative für die Tätigkeit des Staates finden.

Wenn ich im folgenden diesen Staat und seine Verfassung in den Mittelpunkt der Betrachtungen stelle, so folgt daraus, daß für mich das Verfassungsverständnis maßgebend ist,⁸ das die Verfassung nicht lediglich als Organisationsstatut und Instrument zur Regelung des politischen Prozesses sieht, sondern vielmehr als die oberste Normenordnung, die für die Entscheidungen der politischen Gewalten prinzipiell auch inhaltliche Vorgaben enthält. Es ist die materiale, dirigierende und limitierende Verfassung, die Staatsziele formuliert, Aufgaben zuteilt oder versperrt. Hinter diesem Verständnis steht die Überzeugung, daß das Bündnis von grundrechtsgesicherter Freiheit des Individuums mit den Prinzipien von Gewaltenteilung, Demokratie und sozialem Rechtsstaat das bestmögliche Ordnungsmodell ist, ein menschenwürdiges Gemeinwesen zu konstituieren.

III. Verfassungsaussagen zu Staatsaufgaben und Staatszielen

1. Staatsverfassungen enthalten Zweck- und Zielbestimmungen gemeinhin vor allem in den Präambeln. Klassisches Vorbild wurde die Unionsverfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. 9. 1787, nach der sich das Volk der USA diese Verfassung gibt „in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity“. Kürzer, aber ähnlich formulierte die Reichsverfassung von 1871, wenn sie den „ewigen Bund“ für geschlossen erklärt „zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes“. Die Präambel der Weimarer Reichsverfassung betonte den Willen des Deutschen Volkes, „sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern“ – Formulierungen, die für G. Anschütz überraschenderweise kein Anlaß für eine Kommentierung waren.

Enthaltener verhält sich die Präambel des Grundgesetzes. Im Parlamentarischen Rat mochte der primäre Blick auf die Wiedergewinnung der nationalen Einheit und die

⁸ Näher Staatsrecht Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 3. Sehr weitgehend neuerdings N. Achterberg, Festschrift H.U. Scupin, 1983, S. 293 ff. Zurückhaltender E.W. Böckenförde, Festschrift Gmür, 1983, S. 7 ff.

Vorstellung, „dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“ den Verzicht auf eine Regelung der materialen Lebensordnung anraten, nicht zuletzt auch die Rücksichtnahme auf die in der Staatsprogrammatisierung ergiebigeren Landesverfassungen. Allerdings klang bereits in der Diskussion über die Präambel im Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates an, daß die Grundrechte „Zielsetzungen“ für die Staatstätigkeit enthalten sollten.⁹ Die Verbindungslinie zur Sozialstaatsklausel wurde, soweit ersichtlich, nicht gezogen.

Neueste Verfassungen, wie etwa die spanische von 1978 oder die portugiesische von 1976, geben in ihren Präambeln – und nicht nur in ihnen – außerordentlich weitreichende Ziele an. Die spanische Verfassung z. B. strebt eine gerechte Wirtschafts- und Sozialordnung an, die Konsolidierung des Rechtsstaates, Schutz bei der Ausübung der Menschenrechte, Kultur-, Traditions- und Sprachpflege, Förderung des Fortschritts von Wirtschaft und Kultur, würdige Verhältnisse für alle, Errichtung einer fortgeschrittenen demokratischen Gesellschaft. Weit über den bisherigen Art. 2. der Schweizer Bundesverfassung von 1874, der als Staatszweck festlegt: „Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt“ geht der Art. 2 im Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Schweizer Bundesverfassung hinaus. Er proklamiert folgende Ziele:

- „1. Der Staat sorgt für das friedliche Zusammenleben der Menschen in einer gerechten Ordnung.
2. Er schützt die Rechte und Freiheiten der Menschen und schafft die erforderlichen Grundlagen für ihre Verwirklichung.
3. Er fördert die Mitwirkung der Bürger an den politischen Entscheidungen.
4. Er strebt eine ausgeglichene Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung an, die der Wohlfahrt des Volkes und der Entfaltung und Sicherheit der Menschen dient.
5. Er schützt die Umwelt und schafft eine zweckmäßige Raumordnung.
6. Er schützt die allgemeine Gesundheit.
7. Er fördert Bildung und Wissenschaft, Kunst und Kultur.
8. Er wahrt die Unabhängigkeit des Landes und setzt sich ein für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.“

Mit diesem Vorschlag dürfte wohl für die Verfassungen freiheitlicher Demokratien der Höhepunkt in der Festlegung von Staatszielen erreicht sein. Damit möchte ich auch meine normative Bestandsaufnahme beenden, lediglich noch auf den Verfassungsergänzungsvorschlag zum Grundgesetz der 1981 von den Bundesministern des Innern und der Justiz einberufenen „Sachverständigenkommission ‚Staatszielbestimmung/Gesetzgebungsaufträge‘“ hinweisen, die im September 1983 ihren Bericht vorlegte und – inspiriert vom Schweizer Vorschlag – die Einfügung von Staatszielbestimmungen über die Arbeit, über den Umweltschutz und über die kulturelle Prägung des Staates emp-

⁹ Vgl. *Th. Heuß*, 19. Sitzung, Stenogr. Prot., S. 31.

fiht. Dem Vernehmen nach will man den Vorschlag über den Umweltschutz für eine Novellierung der Bayerischen Verfassung aufgreifen.

Nach Ansicht der Kommission ist es geboten, „in einer heutigen Verfassung materiell Staatsaufgaben zum Ausdruck zu bringen“, wobei in der Kommission Konsens herrschte, daß „solche Aufgaben nicht in der Form subjektiver (einklagbarer) Rechte, sondern als objektive Normen . . . festzuhalten seien“.¹⁰ Insofern liegt also eine deutliche Zurückhaltung gegenüber der Idee des Art. 14 Abs. 3 Herrenchiemseer Entwurf vor. „Jeder hat Anspruch auf gleiche wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten“ – ein Grundrecht, das der Parlamentarische Rat bekanntlich nicht aufgegriffen hat.

Die Vorschläge der Kommission stellen teils Mehrheits- und Minderheits-, teils Alternativpositionen dar. Sie lauten:

Erstens: „Als Kurzfassung soll ein neuer Abs. 2 in Art. 12 GG (unter Verschiebung der weiteren Absätze) aufgenommen werden:

„Staat und Gesellschaft tragen Verantwortung für Arbeit und Ausbildung. Das Nähere kann durch Gesetz geregelt werden.“

Oder es soll als weitere mittlere Fassung ein neuer Abs. 2 in Art. 12 GG (unter Verschiebung der weiteren Absätze) aufgenommen werden:

„Jeder Deutsche (Jedermann) soll durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt erwerben können; soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Die Verantwortung für die Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungs- und Ausbildungsstandes obliegt dem Staat und allen Trägern sozialer Macht einschließlich der sozialen Vertretungen der Beschäftigten und der Arbeitgeber.“

Zweitens: Als Kurzfassung soll in Art. 20 Abs. 1 GG eingefügt werden:

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Sie schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen.“

Ferner ist vorgesehen, Art. 28 Abs. 1 GG in Anpassung an Art. 20 Abs. 1 GG wie folgt zu ändern:

„Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes und der Verantwortung des Staates für Kultur und natürliche Umwelt entsprechen.“

Die vorgeschlagene mittlere, als neuer Art. 37a in das Grundgesetz einzufügende Fassung lautet:

„(1) Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.

(2) Natur und Umwelt sowie die Denkmäler der Kunst und der Geschichte sind der Obhut und Pflege von jedermann anvertraut. Das Gesetz bestimmt die notwendigen Bindungen und Pflichten; es ordnet den Ausgleich der betroffenen öffentlichen und privaten Belange und regelt die staatlichen und kommunalen Aufgaben.“

¹⁰ Bericht, S. 49. Über weitere Verfassungen mit Sozialaufträgen vgl. H. F. Zacher, Festschrift H. P. Ipsen, 1977, S. 224ff.

Drittens: Zur Debatte stand schließlich (neben einigen ähnlichen Formulierungen) die Alternative zwischen einer *Kulturstaatsklausel* ungefähr folgender Fassung (Änderung gegenüber dem geltenden Text des Grundgesetzes sind *kursiv*):

Art. 20 Abs. 1

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer *Bundesstaat*. Sie ist *Rechtsstaat, Sozialstaat und ein dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen verpflichteter Kulturstaat*.

Art. 28 Abs. 1

Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates *sowie des umweltverpflichteten Kulturstaates* im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.

Die weniger „etatistische“ Fassung lautet:

Art. 20 Abs. 1

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Sie *schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen*.

Art. 28 Abs. 1

Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes *und der Verantwortung des Staates für Kultur und natürliche Umwelt* entsprechen.“

2. Vergleicht man die Staatsverfassungen des jüngeren Typus, wie sie beispielhaft mit der Spanischen Verfassung und dem Schweizer Verfassungsentwurf vorgestellt wurden, mit den älteren Verfassungen, so fällt ein erstaunlicher Stilwandel auf. Die früheren Verfassungen haben nur die unentbehrlichen Staatsaufgaben, die Kernaufgaben, die gleichsam die Staatlichkeit definierenden Tätigkeiten aufgeführt: Sicherheit nach innen und außen, Gewährleistung von Freiheit und Gerechtigkeit, namentlich durch bestimmte Institutionen und – teils zurückhaltend, teils ausgreifend – Wohlfahrtsförderung. Demgegenüber nehmen die neueren Verfassungen recht ausführlich Leistungsaufgaben des Staates auf, die ihm aus konkreten Lagen in der jüngeren Vergangenheit und in der Gegenwart zugewachsen sind oder die er aus politischen oder ideologischen Motiven wahrgenommen hat oder wahrnehmen will. Offenbar reflektieren die Verfassungen insoweit Unterscheidungen zwischen den *essentiellen*, dem Staat vorbehaltenen Aufgaben und *möglichen*, vielleicht üblichen, jedenfalls aber *situationsbedingten* Aufgaben, bei denen nicht von vornherein die Unentbehrlichkeit der Erledigung durch den Staat feststeht. Insofern könnte eine Differenzierung zwischen primären, in der Regel ausschließlichen, und sekundären oder subsidiären, in der Regel nicht allein vom Staat wahrgenommenen Aufgaben angenommen werden. Es liegt auf der Hand, daß die Bildung solcher Kategorien nicht ohne Bewertung auskommt, und Werturteile können wissenschaftlich, wie wir wissen, nur schwer bewiesen werden. Also bleibt es praktisch, so ließe sich folgern, eine politische Entscheidung der Staatsorgane, was sie tun wollen und was nicht. Staatsrechtswissenschaft würde zur Bestimmung der Staatsaufgaben aufhören, könnte allenfalls noch auf staats- und gesellschaftsphilosophische Axiome wie das Subsidiaritätsprinzip oder auf die alte Gemeinwohlklausel rekurrieren.

Indes meine ich, daß sich eine auf dem Boden des Grundgesetzes argumentierende Staatsrechtslehre mit einer solch resignativen Feststellung nicht begnügen darf. Sie würde wesentliche Aussagen, Interpretationen und Festschreibungen unserer Verfassung ignorieren. Das Grundgesetz ist keine so offene Verfassung, daß sie jedwede Aufgabe als staatliche zuließe, wenn es nur die Staatsgewalt will. Es ist vielmehr eine eher dichte Verfassung, die zwar aufgabenflexible Generalklauseln, besonders die Sozialstaatsklausel, kennt, sie aber gleichzeitig durch Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte einbindet, in jedem Falle aber eine durchweg normative und justitiable Verfassung, die die politischen Gewalten bei ihrer gesamten Tätigkeit durch die Verfassungsgerichtsbarkeit kontrolliert.

Durch seinen betonten, wohlüberlegten Verzicht und Programmsätze unterscheidet sich das Grundgesetz wesentlich von der Weimarer Reichsverfassung. Selbst seine Präambel enthält, wie *Carlo Schmid* es ausdrückte, „rechtlich erhebliche Feststellungen, Bewertungen, Rechtsbewahrungen und Ansprüche zugleich“.¹¹ Verbindlichkeit, Regelungsdichte und innere Konsistenz des Grundgesetzes können daher nicht folgenlos für das Thema Staatsaufgaben sein. Zwar läßt sich die These, daß alles staatliche Handeln Verfassungsvollzug sei, nicht verifizieren, aber ein „Vorbehalt der Verfassung“ besteht insofern, als Staatstätigkeit im Widerspruch zur Verfassung auf irgendeine Weise Gefahr läuft, untersagt zu werden. Nicht zu Unrecht sucht daher der Gesetzgeber oft genug zur Realisierung seiner Ziele Anhalt in der Verfassung. Selbst bei echt materiellen Regierungsaufgaben,¹² wie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, werden verfassungsrechtliche Bedenken ins Feld geführt, obschon das Thema durch Art. 24 und 26 GG sowie die Einfügung der Wehrverfassung in das Grundgesetz als abgehakt gelten sollte. Ich komprimiere: Das Grundgesetz ist heute jedenfalls in seiner Verfassungsentwicklung, will sagen Interpretation, verfassungsgerichtlichen Konkretisierung und Fortschreibung, zur Grundlage des staatlichen Geschehens schlechthin geworden.

Die deutsche Staatsrechtswissenschaft hat sich auf einen solchen *Neo-Konstitutionalismus* eingestellt; sie ist heute in betontem Maße Verfassungsrechtswissenschaft geworden, mindestens denkt sie in ihrer großen Mehrheit primär aus der Warte der Verfassung und nicht des Staates. Das Grundgesetz hat der Wissenschaft durch seine Systematik, die an die Spitze gestellten Grundrechte, aufgegeben, den Schranken der Staatsgewalt eine bevorzugte Beachtung zuteil werden zu lassen. Es bewegt sich in dieser Hinsicht in der Linie der großen Deklaration von 1789, deren Art. 2 bestimmt: „Das Ziel jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte“. Dementsprechend erscheint erst nach der Menschenwürde des Art. 1 Satz 1 im Satz 2 der Staat, genauer die „staatliche Gewalt“. Bekanntlich entbrannte um diesen Einleitungsartikel des Verfassungstextes nicht geringer Streit, in dem sich *Th. Heuß* gegenüber dem Herrenchiemseer Vorschlag „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen“ durchsetzte, weil der Staat

¹¹ Parlamentarischer Rat, Plenum, Stenogr. Bericht, S. 171.

¹² Zum Begriff vgl. *K. Stern*, Staatsrecht II, 1980, § 39.

nicht „eine subsidiäre Angelegenheit für den Menschen ist“, weil „Staatssinn und Menschentum“ nicht als Gegensätze empfunden werden dürfen.¹³

IV. Die Zunahme der Staatsaufgaben in der Gegenwart

Der Terminus Staatsaufgabe ist ein Begriff mittlerer Genauigkeit, jedenfalls von Verständigungswert in der fachlichen und politischen Diskussion. Das Grundgesetz verwendet ihn mehrfach, dreimal interpretativ eindeutig in Art. 30, 91a Abs. 1 und 104a Abs. 1 für die bundesstaatliche Kompetenzverteilung, sehr viel subtiler in Art. 33 Abs. 4, wenn es die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel besonderen öffentlichen Dienstnehmern, den Berufsbeamten, als ständige Aufgabe anvertraut. Der Begriff *öffentliche* Aufgabe, vielfach in Anspruch genommen und strapaziert, z. B. für Presse, Rundfunk, politische Parteien, Kirchen usw. – wer schmückt sich nicht gern sonst damit, um darzutun, daß er etwas besonders Wichtiges, allgemein Anerkennenswertes und dementsprechend auch finanziell Förderungswürdiges tut – ist der Verfassung unbekannt. Einfache Gesetze arbeiten mit ihm – ob bloß als Dekoratum oder mit substantieller Aussage, sei hier dahingestellt. Staatliche Aufgabe meint jedenfalls, daß der Staat – Bund oder Land – die Angelegenheit wahrnimmt.

An dieser Stelle ist ein kurzes Wort zu den Aufgaben der Selbstverwaltungseinrichtungen angebracht. Soweit diese von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wahrgenommen werden, garantiert ihnen das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 mindestens im Sektor der nicht vom Staat übertragenen Angelegenheiten einen eigenen, in bestimmten Grenzen unantastbaren Wirkungsbereich. Das Grundgesetz erkennt also einen gewissen Unterschied zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und Staatsaufgaben an, wenngleich die Grenze nicht immer einfach zu ziehen ist und bedrohliche Wanderungserscheinungen von unten nach oben zu registrieren sind. Selbstverwaltungsfreunde, zu denen ich mich durchaus bekenne, betonen, daß dem Einhalt geboten werden muß, schon um der Entlastung des Staates und einer bürgerfreundlichen Dezentralisierung willen. Dem ist nicht nur für die kommunale, sondern auch für alle Arten der sog. funktionalen Selbstverwaltung zuzustimmen. Ich darf insoweit auf andere Beiträge von mir verweisen.¹⁴

Aus der Sicht des Bürgers bleiben aber auch die von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wahrgenommenen Aufgaben Staatsaufgaben im weiteren Sinne, weil sie von Hoheitsträgern geleistet werden, auch wenn kommunale Daseinsvorsorge meistens nicht hoheitlich erbracht wird.

Die Liste dieser umfassend verstandenen Staatsaufgaben ist mannigfaltig und im Laufe der Zeit ständig gewachsen. Ein Blick in die staatlichen Haushaltspläne zeigt Umfang und Detail der Aufgabenpalette. Zur Ordnungsverwaltung ist eine komplexe und umfangreiche Sozial- und Leistungsverwaltung getreten, die später um eine diversi-

¹³ Parl. Rat, Plenum, Stengr. Berichte, S. 44.

¹⁴ Vgl. Gemeindeverwaltung und Staatsverfassung, in: Städte und Staat, 75jähriges Jubiläum des Deutschen Städtetages, 1980, S. 35 ff.

fizierte Krisenverwaltung ergänzt wurde. Der neuzeitliche Leistungs- und Sozialstaat hat den ehemals merkantilistischen Wohlfahrts- und Policeystaat abgelöst, ohne daß die Rolle des Eingriffs-, vor allem des Steuerstaates aufgegeben wurde. Zutreffender ist es daher, vom *Umverteilungsstaat* zu sprechen. Der moderne Staat begnügt sich nämlich längst nicht mehr mit dem „Zehnten“; er ist beim „Fünfzigsten“ (vom Hundert) angelangt, den er nach Abzug seiner nicht geringen Selbstkosten größtenteils wieder verteilt. Vielleicht ist es sogar richtiger, von einer „Umverteilungsagentur“ zu sprechen, wenn man ins Auge faßt, daß es vor allem die organisierten Partikularinteressen sind, die die Verteilungskonflikte aus dem gesellschaftlichen in den staatlichen Raum überleiten. In jedem Falle sind heute schon viele Bürger zugleich Interventionsopfer und Leistungsempfänger. Hinzu tritt eine weitere Staatstätigkeit durch die Schaffung oder Übernahme monopol- oder oligopolartiger Gemeinschaftseinrichtungen wie Post, Bahn, Fernsprechwesen, Luftverkehr, Energie- und Wasserversorgung usw. Schließlich ist der Staat aus eigenem Antrieb oder der Not gehorchend vielseitiger Unternehmer. Der Anteil des Bundes einschließlich der Sondervermögen beträgt buchmäßig einen Wert von mehr als 10 Mrd. DM. Neben Großunternehmen der VEBA, VIAG, VW und anderen gehört dazu auch die sicher sehr nützliche Hotel AG in Davos-Dorf. Auf die öffentliche Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland fallen ca. 11% der gesamten Wertschöpfung. Daß sie nicht als Fremdkörper in der sich marktwirtschaftlich orientierenden privaten Wirtschaft zu empfinden ist, hängt mit zwei Faktoren zusammen: Sie ist kein „einheitlicher Block unter einheitlicher Leitung“, sondern aufgeteilt auf Bund, Länder und Gemeinden sowie verselbständigte juristische Personen.¹⁵ Außerdem ist sie zu nicht geringen Teilen, besonders im Kreditwesen, in scharfen Wettbewerb eingebunden. Alles in allem ist die ökonomische, soziale und infrastrukturelle Leistungsfähigkeit des Staates enorm, steht aber auch in der Gefahr, zum allgegenwärtigen „Großen Bruder“ zu werden, dessen Schatten mit dem Wachsen der Europäischen Institutionen immer länger werden. Ordnende oder konzeptionelle Aufgabenplanungssysteme wurden vielfach versucht; nennenswerte Erfolge sind jedoch nicht zu verzeichnen. Nichts anderes galt bislang für Reformkommissionen, die allenfalls bei der Vorschriftenbereinigung einiges zuwege brachten.

Überdimensionierung, Ausdehnung von staatlichen Einrichtungen, Aufgaben und Vorschriften, die es zu beschneiden gelte, registrieren in solchen Situationen die einen; eine wie immer geartete weitere Verstaatlichung postulieren andere. Während das 19. Jahrhundert noch die Selbstregulierungskräfte des Individuums und seiner Vereinigungen betonte, wird im 20. Jahrhundert unter dem Eindruck mangelnder Unterscheidung von Staat und Gesellschaft der Staat als „populäre“ Aufgabenerledigungsinstanz für fast alle Probleme herangezogen. Aufgabenhäufung statt Aufgabenminderung wurde zum Signum der Zeit seit dem Ersten Weltkrieg. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Staatshaushalte wurde dadurch aufs äußerste strapaziert, in vielen Ländern über-

¹⁵ Vgl. G. Püttner, DÖV 1983, 697 (701). Vgl. auch P. Badura, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Unternehmenszwecke bei der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Festschrift Schlochauer, 1981, S. 3ff. m. w. Nachw.

strapaziert,¹⁶ und es wurde ein Berg von Staatsschulden aufgehäuft. Bei uns sind es bereits mehr als 600 Milliarden, deren Abbau weit langsamer und schwieriger vor sich gehen wird,¹⁷ als seiner Zeit die Leerung von Julius-Türmen und anderer voller Kassen. Zugleich ist das Finanzierungssystem mit Steuern, Sonderabgaben, Beiträgen und Gebühren immer undurchsichtiger geworden. Die Ursache der Anspannung der öffentlichen Finanzen liegt ebenso in der Quantität der Staatsaufgaben wie in ihrer zugleich wachsenden aufwendigeren Erledigung.

Niemand wird in dieser Lage bezweifeln, daß es an der Zeit ist, die Aufgabenlast des Staates zu überprüfen und die Aufgaben zu bestimmen, die er wahrnehmen muß oder bloß darf sowie entsprechende Legitimationskriterien hierfür zu finden. Das ist nicht minder eine politisch-pragmatische wie interdisziplinäre wissenschaftliche Aufgabe.¹⁸ Normative Kompetenzen der Verfassung gewinnen dabei einen hohen Legitimationsgrad. Auch wenn viele Aufgabenübernahmen irreversibel sind, bleibt doch „Auftrag und Vermögen zur Aufgabenselektion“ ein dringendes Desiderat.¹⁹ An dieser Aufgabe haben sich mehrere Wissenschaften versucht, namentlich die Wirtschaftswissenschaft, vor allem die Finanzwissenschaft²⁰ und die politische Ökonomie,²¹ die Wissenschaft von der Politik,²² die Soziologie,²³ die Verwaltungswissenschaft²⁴ und nicht zuletzt mannigfache philosophische Reflexionen.²⁵ Der Beitrag der Staatsrechtslehre ist eher schmal geblieben, obgleich eine alte Tradition bestand, die weiterzuführen gemeinhin unterlassen wurde, sieht man von dem Versuch *H. P. Bulls* in seiner Habilitationsschrift von 1972 ab. Vor einem solchen Defizit stand auch die schon erwähnte Sachverständigenkommission, die es dementsprechend für erforderlich erachtete, ihren Überlegungen einen grundsätzlichen Teil vorzuschicken.

V. Grundgesetzliche Orientierungsmaßstäbe und Staatszielbestimmungen – die Unterscheidung von „protective“ und „productive state“

Die Verfassung des Staates der Gegenwart steht vor einem Grunddilemma: Darf sie einerseits über bestimmte Kernaufgaben hinausgehende Staatsaufgaben inhaltlich fixieren, ohne ihren Wesentlichkeits-, auf Dauer angelegten Grundordnungscharakter auf-

¹⁶ Vgl. *H. Rühle/H. -J. Veen* (Hrsg.), *Wachsende Staatshaushalte*, 1979.

¹⁷ Vgl. *K. Stern*, *Verfassungsrechtliche Aspekte der Staatsverschuldung unter Berücksichtigung von Art. 115 GG*, in: *Steuerberater-Jahrbuch 1982/83*, S. 41 ff.; *ders.*, *Staatsrecht*, Bd. II, 1980, S. 1254 ff., 1274 ff.

¹⁸ Vgl. *E. Becker*, *Wissenschaftliche Erörterungen der Staatsaufgaben*, Festschrift für W. Geiger, 1974, S. 755 ff.

¹⁹ Vgl. *E. Matzner* (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat von morgen*, 1982.

²⁰ Vgl. *K. Littmann*, *Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung*, 1957.

²¹ Vgl. bes. *G. Hesse*, *Staatsaufgaben*, 1979; *H. C. Recktenwald*, *HdbFW*, Bd. I, 3. Aufl. 1977, S. 713 ff.

²² Vgl. etwa *Th. Ellwein*, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, 1966; *ders.*, *Regieren und Verwalten, eine kritische Einführung*, 1976.

²³ Vgl. etwa *R. Mayntz*, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 1978, S. 33 ff.; *H. Schelsky*, *Der selbständige und der betreute Mensch*, 2. Aufl. 1978; *N. Luhmann*, *Politische Planung*, 3. Aufl. 1983; *H. Klages*, *Überlasteter Staat – verdrossener Bürger?*, 1981.

²⁴ Vgl. *G. Püttner*, *Verwaltungslehre*, 1982.

²⁵ *H. Kubn*, *Der Staat*, 1967; *P. Saladin*, *Wachstumsbegrenzung als Staatsaufgabe*, Festschrift U. Scheuner, 1979, S. 541 ff.; *P. Pernthaler*, *Der moderne Staat an den Grenzen des Wachstums, demnächst in ÖZöffRuVR*.

zugeben? Andererseits ist sie in der Gefahr, bei einer Begrenzung auf ein bloßes „instrument of government“ und einer Festlegung auf die Staatsstruktur bezogener Verfassungsprinzipien, vor allem also Demokratie, Bundesstaat und Rechtsstaat, an eigener materieller Legitimität, an Integrationskraft zu verlieren. Das Grundgesetz ist hier, wie ich meine, einen guten Mittelweg gegangen.

1. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland konstituiert unstreitig einen Staat, den die angelsächsische Theorie „protective state“ nennt, jenen Staat also, der Anarchie und absolute Staatsgewalt überwunden hat, Sicherheit nach außen und innen gewährleistet, allein Träger aller Gewalt ist, Rechtsetzung und Gerichtsbarkeit prinzipiell in seine Hand nimmt und dem Individuum durch die Grundrechte einen beachtlichen Freiheitsraum sichert. Politische Konsequenz dieser Verfassungsstaatlichkeit ist die maßgebliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung, die demokratische Ausgestaltung der Staatsgewalt. Daraus ergeben sich jene von mir als Kern- oder Grund- oder Primäraufgaben bezeichneten klassischen Staatsaufgaben: Recht und Ordnung sicherzustellen, Streitkräfte zu unterhalten, das Währungswesen zu ordnen, einen öffentlichen Dienst zu etablieren, den demokratischen Willensbildungsprozeß zu institutionalisieren, Sorge für den Schutz der Verfassungsordnung und für den Notstand zu treffen, den völkerrechtlichen Verkehr mit anderen Staaten zu pflegen. Für den nach außen aktiven Staat weiß das Grundgesetz eine Reihe besonderer Direktiven und Aufträge zu formulieren: Friedenssicherung (Präambel, Art. 26 GG), grundsätzlicher Verteidigungsauftrag der Streitkräfte (Art. 87a Abs. 2 GG), Völkerrechtsfreundlichkeit (Art. 24 Abs. 3, 25, 100 Abs. 2 GG), Optionen bei Supranationalität und Bündnisystem (Art. 24 Abs. 1 und 2, 80a Abs. 3 GG) sowie das Wiedervereinigungsziel (Präambel, Art. 23 und 146 GG). Im Dienste dieser unentbehrlichen, in der Staatlichkeit vorausgesetzten Aufgaben stehen zahlreiche Institutionen der Exekutive und der Justiz; ihr dienen vor allem auch die Kompetenzvorschriften zur Gesetzgebung, die vereinzelt erzwingbare Aufträge enthalten, grundsätzlich aber Ermächtigungen sind. Allerdings läßt sich nicht leugnen, daß die Formulierungen einiger Kompetenztatbestände so beschaffen sind, daß sie staatliche Aktivität zumindest erwarten lassen. Das gilt z. B. nach Art. 74 Nr. 13 (in Verbindung mit Art. 91 b) für die „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“, nach Art. 74 Nr. 17 für die Sicherung der Ernährung und die Förderung von Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei sowie Küstenschutz, nach Art. 74 Nr. 19a hinsichtlich der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser, nach Art. 74 Nr. 24, Art. 75 Nr. 3 und 4 für wichtige Bereiche des Umweltschutzes. Andererseits läßt sich nicht leugnen, daß in einigen Kompetenztatbeständen auch Schranken angelegt sind, etwa wenn es in Art. 74 Nr. 16 heißt, den „Mißbrauch“ wirtschaftlicher Machtstellung zu verhindern.

Diese Arbeitsfelder des im wesentlichen sichernden und ordnenden Staates sind insgesamt nicht problematisch. Seine Aufgaben sind gleichsam *geborene Staatsaufgaben*, ausgezeichnet durchweg durch das Kriterium der Notwendigkeit und Wesentlichkeit. Ein Abbau ist hier undenkbar.

2. Ganz anders sieht es hingegen im Bereich des sog. „productive state“, des Leistungsstaates, des Wohlfahrtsstaates, des Sozialstaates, den das Grundgesetz attributiv

als „sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1) bzw. „sozialen Rechtsstaat“ (Art. 28 Abs. 1) aufgreift.

Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes hat von Anfang an zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten in der Staatsrechtswissenschaft geführt, vor allem weil über ihren Inhalt in den Beratungen des Parlamentarischen Rates, aber auch in den verfassungsgebenden Gremien der Landesverfassungen, die sie schon vorher verwandt hatten, nichts Erhellendes zu finden ist. Ich kann die Interpretationsgeschichte dieses Begriffs hier nicht nachzeichnen, darf vielmehr auf die Darstellung in meinem Staatsrecht (Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 21) verweisen. Heute wird die Sozialstaatsaussage weithin übereinstimmend nach dem Vorschlag *H. P. Ipsens* als rechtsgrundsätzliche Staatszielbestimmung verstanden und daraus gefolgert: „Wenn die Entscheidung des Grundgesetzes zum Sozialstaat etwas Wesentliches und Tieferes sein will als eine wohlfeile Formel aus Kompromiß oder Konzession oder auch nur eine unverbindliche Verheißung, so bedeutet sie Bereitschaft und Verantwortung, Aufgabe und Zuständigkeit seines Staates zur Gestaltung der sozialen Ordnung“.²⁶

Danach liegt es auf der Hand, daß für das Thema Staatsaufgaben die Sozialstaatsklausel von größter Bedeutung ist. Die Gefahr, in ihr eine Allkompetenz zu erblicken, den Staat zum „Superstaat“ zu entfalten, ist erheblich; die Konsequenz, den Staat nur noch am „Leistungswert“, an der sozialeudämonistischen Erfolgsbilanz, zu messen, ist bei vielen allzu offenkundig. Die juristisch maßgebliche Interpretation ist weder dem postulierten Grenzenlosigkeitsschluß noch der Annahme eines Transformationsgebotes zur Gesellschaftsveränderung gefolgt. Dem Sozialstaatsprinzip wohnt zwar – begrenzte – Verpflichtungskraft für alle drei Gewalten inne, aber konkrete Ansprüche ohne gesetzgeberische Konkretisierung werden aus ihm nicht abgeleitet. Es bleibt also primär dem Gesetzgeber überlassen, die vielfältigen Inhalte des Prinzips zu verwirklichen – und er hat es reichlich getan. Vielleicht läßt sich folgendes Fazit ziehen: Es war der Sozialstaat vorgrundgesetzlicher Provenienz, der die Antwort auf die soziale Frage der industriellen Revolution gegeben hat, und es ist der Sozialstaat grundgesetzlicher Prägung, der der modernen Industriegesellschaft Stabilität zu verleihen hat, konkret den regelungsintensiven Industriestaat etablierte. In diesem Sinne ist das sozialstaatliche Prinzip die Antwort einer Staatsverfassung auf die Probleme einer pluralistischen, industriell-technisch-arbeitsteilig gegliederten Gesellschaft. Es will einen vernünftigen Ausgleich zwischen exzessivem Liberalismus und Kollektivismus sozialistischer, faschistischer oder kommunistischer Provenienz erreichen. Die Verfassungsidee des sozialen Rechtsstaats freiheitlicher Demokratie dürfte heute zum Grundmuster der westlichen Demokratien überhaupt geworden sein. Die Existenz dieses Staatstypus ist in der westlichen Welt im Prinzip unkorrigierbar. Wohl aber gibt es Sektoren und Instrumente seines Leistungssystems, die sich ändern lassen, vielleicht sogar geändert werden müssen. Vor allem geht es darum, einen Wandel in der Mentalität, die die Mechanismen und Apparaturen steuert und nutzt, herbeizuführen: Weder „Versorgungs“- noch „Betreuungs“-mentalität dürfen Richtmaß sein. Dazu ist es notwendig, den heute nur noch

²⁶ VVDStRL Heft 10 (1952), S. 74.

schwer durchsichtigen Komplex des sozialen Aufgabenbündels des Staates zu überprüfen und überzogenes Anspruchsdenken zurückzudrängen. Das hat nichts mit einer „ordnungspolitischen Konterrevolution“ zu tun, sehr viel aber mit der Erkenntnis, daß das Übermaßverbot nicht nur eine Maxime der Eingriffsverwaltung sein darf.

3. Mit der Kategorie der Staatszielbestimmung dürfte der Staatsrechtswissenschaft nicht bloß eine Sprachschöpfung, sondern eine wichtige Neuerung in rechtsdogmatischem Begriffsarsenal gelungen sein, ohne daß alle terminologischen und juristischen Zweifelsfragen geklärt wären.²⁷ Ein Staatsziel ist konkreter als der abstrakte Staatszweck der Allgemeinen Staatslehre, der gewissermaßen Endziele staatlichen Handelns wiedergegeben hat, etwa Gerechtigkeit, Humanität, Kultur, Wohlfahrt. Es ist aber abstrakter als eine Staatsaufgabe, die stets konkret wahrzunehmende Tätigkeiten umschreibt. Staatszielnormen sind legitimierende Grundsatzaussagen der Verfassung, Richtnormen für die Staatsorgane, die jedoch für konkrete Handlungsanweisungen meist einer gesetzlichen Umsetzung bedürfen. In ihnen sind Orientierungen für das staatliche Tätigwerden enthalten. Sie weisen bei der Erfüllung von Staatsaufgaben die Richtung, begründen aber keine einklagbaren Pflichten zur Tätigkeit. Wegen ihres allgemeinen Orientierungsmaßstabes sollte eine Verfassung zurückhaltend mit der Festlegung von Staatszielen sein, da die allzu großzügige Ausbreitung in der Weimarer Reichsverfassung im Abschnitt über das Wirtschaftsleben (Art. 151 ff.) nicht gerade zur Nachahmung auffordert. Auch besteht die Gefahr, daß Zielbestimmungen einander widersprechen. Am Beispiel des Art. 2 Entwurf der Schweizer Bundesverfassung ist es gewiß keine leichte Aufgabe, Rechte und Freiheiten zu schützen und das Streben nach einer ausgeglichenen Eigentums- und Wirtschaftsordnung – was immer das heißt – miteinander zu harmonisieren. Außerdem entsteht bisweilen der Eindruck, daß mit Staatszielen dem Bürger zu viel verheißen wird, die finanziellen Verwirklichungsmöglichkeiten dahinter aber zurückbleiben. Eine Verfassung darf sich mit Staatszielbestimmungen nicht übernehmen; zu leicht kann sie an Legitimationskraft und Glaubwürdigkeit verlieren.

1967 hat man etwa in Art. 109 Abs. 2 GG als Zielnorm die Respektierung des *gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts* eingeführt.²⁸ Das Gesetz über die Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft hat dieses Ziel konkretisiert in Richtung auf Stabilität des Preisniveaus, hohen Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, Ziele, die im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung *gleichzeitig* zu erstreben sind. Man geht nicht zu weit, wenn man darin in der bald 17jährigen Rückschau für die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik eine Lösung der Quadratur des Kreises erblickt, die bei krisenhaften Zuspitzungen eher schlecht als recht gelingen kann. Nicht umsonst spricht die Wirtschaftswissenschaft vom magischen Viereck. Verfassungsrechtlich war man mit der Formulierung, „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rech-

²⁷ Vgl. P. Badura, Festschrift H. P. Ipsen, 1977, S. 376.

²⁸ Über den inneren Zusammenhang mit der Sozialstaatsklausel vgl. K. Stern, Staatsrecht Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 21; H. P. Ipsen, Festschrift K. Zweigert, 1981, S. 755.

nung zu tragen“ vorsichtiger. Das alles nimmt sich in der Theorie glänzend aus, und hat auch in den Anfangsjahren zum Ankurbeln nach der Rezession 1967/68 durchaus funktioniert, später aber Arbeitslosigkeit und Stagflation nicht verhindern können. Ein nach dem Vorschlag der Sachverständigenkommission in Aussicht genommener Art. 37b Abs. 2 „Der Staat trägt zur Erhaltung und Beschaffung von Arbeitsplätzen bei. Er sichert im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen hohen und stabilen Beschäftigungsstand“ bringt daher in der Sache nichts Neues, von der möglicherweise daraus abzuleitenden gefährlichen Interventionspflicht abgesehen, was wohl in erster Linie staatliche Subventionierung bedeutet. Der 9. Subventionsbericht der Bundesregierung weist für 1984 aber schon ein Volumen von mehr als 29 Mrd. DM Finanzhilfen und Steuervergünstigungen besonders für Landwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen und Städtebau, Sparförderung und Vermögensbildung aus. Auf die Dauer erscheint es zweifelhaft, ob es richtig ist, immer höher werdende Summen in dahinsiechende Wirtschaftszweige zu stecken, anstatt zu prüfen, ob es nicht besser ist, Risikogarantien für Innovationsinvestitionen zu übernehmen.

4. Staatszielbestimmungen stoßen nicht nur an die Grenzen des „Machbaren“, auf Ressourcenknappheit, vor allem in finanzieller Hinsicht, sondern sie sind auch in umfassender Weise auf Gesetz und Administration angewiesen. Sie vermehren den Bereich des Staatlichen. Sie haben Signalwirkung für (neue) Staatsaufgaben, stellen die Verfassungsinterpretation aller Staatsorgane vor schwierige Fragen, stehen in der Gefahr „aufgeladen“ zu werden. Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip reicht, Kulturstaatlichkeit, *Fichtes* großer Gedanke, taugt gerade noch²⁹ – wobei ich die föderativen Implikationen einmal beiseite lasse-, aber mehr könnte des Guten zu viel sein.

Gerade wenn man solche eher blankettartigen Staatsstruktur- und -zielbestimmungen akzeptiert, ist es notwendig, die unter ihrem Dach angesammelten Staatsaufgaben zu sichten und vor allem auf Notwendigkeit, Wichtigkeit und Entbehrlichkeit zu prüfen. Kurz: Es bedarf einer Durchsicht und Prioritätenordnung, bei der nicht von vornherein Tabus aufgerichtet werden dürfen. In einer „civitas semper reformanda“ gehört die Bereinigung staatlicher Aufgabenkataloge auf die Traktandenliste. Darüber besteht Einigkeit,³⁰ nur ist bekanntlich aller Anfang schwer. Aufgabenkritik ist und bleibt eine staatliche Daueraufgabe hinsichtlich Gegenstand, Personal und Finanzierung. Verfassungsrechtlich war vom Grundgesetz ein sozialer Rechtsstaat vorgeordnet, d. h. das Adjektiv „sozial“ war dem „Rechtsstaat“ als Substantiv zugeordnet. Etabliert ist freilich heute ein rechtlich garantierter Sozialstaat, d. h. eine Umkehr der Zuordnungen mit der Folge, daß Besitzstände, die mit dem Mythos des Sozialen etikettiert sind, fast als sakrosankt gelten.³¹

²⁹ Skeptisch U. Steiner und D. Grimm, VVDStRL Heft 42 (1984).

³⁰ Vgl. G. Schmid, Festschrift für K. Eichenberger, 1982, S. 264.

³¹ Vgl. etwa J. Isensee, Festschrift J. Broermann, 1982, S. 365 ff.

VI. Grundgesetzliche Schranken für Staatsaufgaben, vor allem die Grundrechte

Staatszielbestimmungen sind Impulse und Aufträge für die Sicherung oder Übernahme von Staatsaufgaben. Sie erweitern das Staatliche. Grenzen ziehen die finanziellen Möglichkeiten. Da aber der über eine in den Finanzverfassungsnormen kaum eingegrenzte Finanzgewalt verfügende Steuerstaat, dem auch das Instrument des Staatskredits großzügig – zu großzügig – gestattet ist (Art. 115 GG), dazu neigt, Wohltaten zu verteilen, ohne daß die Frage der Finanzierung im Lichte des Kosten-Nutzen-Prinzips geprüft wird, ist nach den Vorkehrungen der Verfassung für *normative* Schranken zu fragen.³² Zwei Arten von Begrenzungsbestimmungen treten hervor: *Institutionelle* und *materielle*.

1. Die erstgenannten liegen vor allem im Kompetenzverteilungssystem der Bundesstaatlichkeit, der Existenz verselbständigter juristischer Personen mit eigenem, zum Teil sogar verfassungsrechtlich garantierten Aufgabenbereichen, wie etwa der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), der wissenschaftlichen Hochschulen (Art. 5 Abs. 3 GG), der Kirchen (Art. 140 GG), der Sozialversicherungsträger (Art. 87 Abs. 2 GG), der Medien (Art. 5 Abs. 1 GG), der Tarifvertragsparteien (Art. 9 Abs. 3 GG), der Privatschulen (Art. 7 Abs. 4 GG) und eines breiten karitativen, sportlichen, wissenschaftspflegenden und beruflichen Verbandswesens. Viele dieser Einrichtungen sind institutionell garantiert und reichen von der organisatorischen Sphäre in die sogleich zu behandelnde materielle Sphäre der Grundrechte hinüber. Aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie bedarf die Wahrnehmung von Staatsaufgaben vielfach gesetzlicher Regelungen. Parlamentsvorbehalte und Wesentlichkeitstheorie haben diesen Bereich über den Eingriffssektor hinaus erstreckt. Sozialstaatlichkeit kann daher nur in den Formen und mit den Mitteln des Rechtsstaats verwirklicht werden. Darin liegen vielfach wirkende Bindungen.³³

2. Am gewichtigsten ist jedoch die zweite Art von Schranken: die *Grundrechte*. Von allen Bestimmungen des Grundgesetzes haben sie in den letzten 35 Jahren wohl die rasanteste Rechtsentwicklung hinter sich. Ihr Deutungsspektrum ist ungeahnt gewachsen. Bei häufig übereinstimmendem Wortlaut mit den Formulierungen der Weimarer Reichsverfassung sind sie in ihrer juristischen Wirkkraft und in ihrem Inhalt deutlich über die frühere Bedeutung hinausgewachsen. In Abwandlung eines Wortes von *R. Thoma* zu den Weimarer Grundrechten läßt sich rückschauend sagen, daß die Staatsrechtswissenschaft und die Rechtsprechung, vor allem die des Bundesverfassungsgerichts, die Grundrechte wie ein Gebirge behandelt haben, in dessen Tiefe die Wünschel-

³² „Eine ‚leitgrundsatzbezogene‘ Theorie der Staatsaufgaben (hat) stets auch eine Theorie der Grenzen staatlicher Aufgaben zu sein . . . Solche Begrenzung muß wiederum verfassungsrechtlich fixiert werden . . .“ (*P. Saladin*, Soziale Marktwirtschaft – ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System, in: *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, n. F. Bd. 116, 1981, S. 847).

³³ Zuletzt *Chr. Degenhart*, Festschrift H. U. Scupin, 1983, S. 537ff. m. w. Nachw.

rute der Auslegung immer neue verborgene Adern aufgedeckt hat. An dieser Stelle muß ich mich damit begnügen, einige Wegmarken der Entwicklung aufzuzeigen.

a) Die Entscheidung des Verfassungsgebers, die Grundrechte an die Spitze des Verfassungstextes zu stellen und sie auch für die Gesetzgebung als unmittelbar rechtlich verbindlich zu erklären, zwang gegenüber der Weimarer Zeit zu einer erweiterten und vertiefenden Betrachtungsweise, die überkommene Gedanken mit neuen Ideen zu verknüpfen hatte. Der Grundrechtslehre des grundgesetzlichen Verfassungsstaates geht es um alte und neue Perspektiven der Grundrechte, oder besser um deren *Qualität* im regelungsintensiven Industriestaat, die heute mit Begriffen wie „Multifunktionalität“, „Mehrdimensionalität“ oder „Mehrschichtigkeit“ beschrieben wird. Das Bundesverfassungsgericht hat sehr frühzeitig bemerkt, daß die Grundrechte „ohne Zweifel“ dazu bestimmt sind, die Freiheitssphäre des einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu schützen,³⁴ gleichzeitig aber auch bekundet, daß die Grundrechte „auch“ noch anderes sind und bedeuten. Mit ihrer neuen Qualität beschäftigt sich seither die Grundrechtsdogmatik ausgiebig. Der Grundrechtsteil ist „unaufgebbares, zur Verfassungsstruktur des Grundgesetzes gehörendes Essentiale“,³⁵ der „eigentliche Kern der freiheitlich-demokratischen Ordnung des staatlichen Lebens“³⁶ geworden. Die Grundrechte sollen „das Grundgesetz regieren“, vermerkte C. Schmid schon im Parlamentarischen Rat,³⁷ und H. v. Mangoldt begründete als Vorsitzender des Grundsatzausschusses die Voranstellung des generellen Freiheitsartikels (Art. 2) vor den Gleichheitssatz (Art. 3) folgendermaßen: „Die allgemeine Freiheit müßte wohl davor stehen. Für unser Staatswesen ist nicht nur die reine Gleichheit kennzeichnend. Die reine Gleichheit kann stark zur Massendemokratie führen und würde gerade den Grundsatz, den wir nach einer Zeit der Unterjochung der Freiheit glauben betonen zu müssen, in den Hintergrund drängen“.³⁸

b) Ausgehend von einem erweiterten Grundrechtsverständnis sieht man in den Grundrechten heute auch eine „verbindliche Wertentscheidung“, räumt ihnen eine gewisse institutionelle Bedeutung, einen begrenzten Leistungs- und Teilhaberrechtscharakter, Wirksamkeit für Organisation und Verfahren sowie vereinzelt Horizontalwirkung im Privatrechtsverkehr ein. Im Grundsatz ist das alles heute nicht mehr streitig, was nicht heißt, daß in Detailfragen nicht erhebliche Meinungsverschiedenheiten herrschten. Sie können und müssen hier auf sich beruhen. Entscheidend ist, daß die Grundrechtsbestimmungen als objektive und wertsetzende Normen eine Grundsatzaussage für die gesamte staatliche Tätigkeit sind. Sie sichern und gewährleisten einen unverletzlichen – siehe die menschenrechtliche Herkunft, auf die Art. 1 Abs. 2 GG rekurriert – Bereich autonom bestimmter Lebensgestaltung des privaten, geistigen, künstlerischen, wissenschaftlichen, beruflichen, ökonomischen und politischen Wirkungsfeldes. Sie sind mithin Begrenzungsnormen auch für Staatsaufgaben, weil sie

³⁴ E 7, 198 (204f.).

³⁵ E 37, 271 (280).

³⁶ E 31, 58 (73).

³⁷ Plenum, Stenogr. Berichte, S. 14.

³⁸ 26. Sitzung vom 30. 11. 1948, Stenogr. Prot., S. 63.

individual- oder gesellschaftlich-freiheitliche Sektoren festlegen. Der Staat darf bestimmte Aufgaben nicht wahrnehmen, weil sie ihm grundrechtlich entzogen sind. Am schärfsten ist dies vom Bundesverfassungsgericht für das Rundfunkwesen ausgesprochen, deutlich auch für die Kirchen und ihre Arbeitsfelder, in Grenzen für Elternrechte im Schulbereich, am wenigsten aber für den wirtschaftlichen und beruflichen Bereich. Staatliche Wirtschaftsbeschäftigung ist bislang verfassungsrechtlich nicht in Zweifel gezogen worden, eine Privatisierungspflicht ausdrücklich abgelehnt worden. Viele Fragen des Wirtschaftsinterventionismus sind offen geblieben, die in der Zukunft bei härter werdenden Verteilungskämpfen, Wachstumsinderungen und Mangelsituationen die Verfassungsinterpretation herausfordern werden. Die hierbei auftretenden Grenzziehungen sind offenbar unscharf und fließend, im Wandel der Zeiten situationsbedingt vorgenommen, nicht prinzipiell.

Das liegt in der Dehnbarkeit und schwierigen Ausdeutbarkeit aller nur Grundsätze und Richtungen wiedergebenden Verfassungsbestimmungen, der Staatszielnormen wie der Grundrechtsnormen.

Die Verfassung gewährt hier politische Handlungsspielräume, ohne sich deutlich zu den Grenzen zu äußern: Stahlsubvention, Wertensanierung – ja oder nein? Eine konkrete Antwort wird schwerlich im Verfassungsrecht zu finden sein. Und dennoch möchte ich am Grundsatz festhalten: Die Grundrechtsnormen sind Zielbestimmungen und Wegweisungen für jedwedes staatliche Handeln. Sie sind ein Richtmaß für die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialordnung. Sie geben in unterschiedlicher normativer Dichte Richtlinien für die Gestaltung der menschlichen Lebensbereiche. Es ist heute anerkannt, daß ihr „Sinnsystem“ (R. Smend) nicht bloß das subjektiver öffentlicher Abwehr-Rechte ist – das sind sie auch und werden sie auch bleiben, da kein Staat ohne Eingriffs- und Zwangsordnung auskommen kann –, sondern sie sind darüber hinaus objektive Verfassungsrechtsnormen, die Güter und Werte des personalen und sozialen Daseins anerkennen und sichern. Ihnen kommt heute eine staats- und gesellschaftskonstitutive Bedeutung zu. In ihrer ideengeschichtlichen Entwicklung bedeuten sie die juristische Verwirklichung und Sicherung der Grundfreiheiten des Menschen als autonomer Persönlichkeit.

Wegen ihres Grundordnungscharakters können die Grundrechte für die Frage der Staatsaufgaben nicht unbeachtlich bleiben. „Die Grundrechte schließen rechtlich erhebliche Festlegungen über Aufgaben und Tätigkeiten des Staates ein, soweit sie als Grundsatznormen für einen Sach- und Freiheitsbereich zu verstehen sind“, nimmt auch die Sachverständigenkommission an. Das wird dort nur beispielhaft verstanden.³⁹ M. E. ist der grundrechtliche Anstoß *umfassend*: Grundrechte sind Aufruf nicht zu Verstaatlichung, sondern zu staatlicher Selbstbeschränkung, zu dezentraler Problemlösung und Verantwortlichkeit. Diese These ist zwar nicht neu, aber im Wandel der Zeiten heute noch immer gewagt; denn sie läuft dem Zeitgeist zuwider, der uns seit Jahrzehnten einredet, den Staatsbereich auszudehnen, ohne zu erkennen, daß staatliches Versagen, wie immer begründet, stets ein Stück staatlicher Legitimationseinbuße bedeutet. Aber

³⁹ AaO, S. 2f.; s. auch R. A. Rabinow, Festschrift für H. Huber, 1981, S. 434.

so lange es bequemer und billiger ist, eigennützige Ziele besser durch politische Prozesse als auf dem freien Markt der Ideen durchzusetzen, wird es eine entgegengesetzte Reformstrategie immer schwer haben. Einen Verfassungsartikel zur Garantie der sozialen Marktwirtschaft schlägt merkwürdigerweise niemand vor.

c) Für viele Grundrechtsinterpreten tritt indessen der Defensivcharakter der Grundrechte zurück; sie plädieren für ein dynamisches und offensives Verständnis derselben, dem anspruchs- und leistungsrechtliche Komponenten abgewonnen werden.⁴⁰ Der Schritt zur Entwicklung sozialer Grundrechte liegt solcher Deutung dann sehr nahe. Gemeinhin werden darunter erfaßt ein Recht auf Arbeit, Bildung und Ausbildung, Gesundheit, Fürsorge, soziale Sicherheiten, Wohnung, auf Zugangsrechte zu kulturellen Einrichtungen, auf Umweltschutz. Unter dem Eindruck der internationalen Pakte sind die Bereiche noch ausdehnungsfähig. Ihre verfassungsrechtliche Verankerung – in welcher Form auch immer, sei es als Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge oder subjektive Rechte – würde die Aufgabenpalette des Staates unzweifelhaft vermehren. Einige Landesverfassungen und europäische Verfassungen haben solche Rechte aufgenommen und könnten es zukünftig weiter tun wollen. Landesverfassungsrechtlich sind sie bislang im großen und ganzen bedeutungslos geblieben, zum Teil auf bloßen Programmcharakter zurückgenommen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung ist unlängst zum Ergebnis gekommen, daß die konkrete Ausgestaltung der sozialen Leistungen kaum unterschieden ist für Staaten, die reichhaltige soziale Grundrechte in ihren Verfassungen kennen, wie Italien, oder der Bundesrepublik Deutschland, die sich mit einer Sozialstaatsklausel begnügt, und Großbritannien, dessen Verfassungsrecht dazu schweigt.⁴¹ Unabhängig davon ist mit sozialen Grundrechten die Gefahr verbunden, einerseits ihre Programmatik zu unterschätzen, ihre juristische Verwirklichungsfähigkeit andererseits zu überschätzen. Man sollte ihre Verankerung im Grundgesetz nicht weiter verfolgen.

VII. Ein Schlußwort

Ich komme zum Schluß: Was lehrt der verfassungsrechtliche Befund?

Es gibt staatliche Kernaufgaben, die nicht zur Disposition stehen, sondern erfüllt werden müssen. Sie sind in der Souveränität des Staates selbst angelegt. Bei ihnen wäre die Abwesenheit des Staates geradezu die unerträglichste Form des Staates überhaupt. Aber in der Vielzahl der dem Staat im Laufe der Entwicklung zugewachsenen Staatsaufgaben, den Sekundäraufgaben, ist Überprüfung und Selektion nicht nur denkbar, sondern sogar notwendig. Die wirtschafts- und leistungsstaatliche Aufgabenexpansion darf nicht unumkehrbar werden. Wäre es wirklich ein Akt schnöder Reaktion, das Staatliche wieder auf das zurückzubinden, was dem Staat gemäß ist? Das von unserem Grundgesetz gezeichnete Staatsbild – das Bundesverfassungsgericht sprach bisher nur von sei-

⁴⁰ Vgl. die Nachw. bei J. Lücke, AöR Bd. 107 (1982), S. 31 FN 112.

⁴¹ Vgl. G. Corso, Der Staat Beiheft 5, 1982, S. 32f.

nem Menschenbild –, ist nicht auf Aufgabenhäufung des Staates eingeschworen, im Gegenteil, die Verfassung bekennt sich zu Individualität, Dezentralisation, Autonomie, Verantwortlichkeit, Entfaltungsfreiheit und Risikobereitschaft des Einzelnen und seiner Vereinigungen. Vielleicht benötigen wir in Staat und Gesellschaft wieder jene Impulse zur Freisetzung von Energien, die ehemals den modernen Verfassungsstaat geformt haben. Darin hat sich eine reaktivierte Politik der sozialen Marktwirtschaft zu bewähren: Sie muß Handlungsstrategien entwickeln, die aus der oft allzu simplen Alternative mehr Staat oder mehr Markt herausführen. Es geht um den besseren Markt und den besseren Staat.