THOMAS FLEINER- GERSTER

Kriterien für die Aufgabenverteilung von Staat und Gesellschaft

1. Zum Begriff der staatlichen Aufgabe

Dem Staat wurden im Laufe der Geschichte aus ganz verschiedenen Gründen Aufgaben übertragen. Der Bund hat beispielsweise das Postregal im Jahre 1848 von den Kantonen übernommen, um das Postwesen zentral zu vereinheitlichen und mit den Einnahmen die Ausgaben des Bundes wenigstens teilweise zu decken.[1]

Anders ist das Eisenbahnwesen geregelt. Die Verfassung von 1848 übertrug in ihrem Artikel 21 dem Bund noch die Kompetenz, selber Eisenbahnen zu bauen. Der Bund machte aber von dieser Befugnis nie Gebrauch. So trat man bei der Revision von 1874 für die Privatbahn ein. Der Verfassungsgesetzgeber wollte dem Bund lediglich die Kompetenz geben, Konzessionen an Private zu erteilen.[2] Während langer Zeit wurden denn auch die verschiedensten Linien von privaten Gesellschaften betrieben.

Im Interesse des Zentralismus, wegen der schlechten und unwirtschaftlichen Führung der kleinen Eisenbahnbetriebe, im Interesse eines einheitlichen und international konkurrenzfähigen Eisenbahnnetzes und um den lokalpatriotischen Auseinandersetzungen im Bereich des Eisenbahnwesens zu begegnen, gelang es dem Bundesrat im letzten Jahrhundert nach einem über 50 Jahre dauernden Kampf durch Rückkauf und Konzessionsauflagen, das Eisenbahnwesen bis auf einige wenige Ausnahmen dem Bunde zu überantworten.[3] Auf diese Weise ließ sich das Netz vereinheitlichen und die rechtsgleiche Berücksichtigung der verschiedenen Regionen einigermaßen sicherstellen.[4]

Daß die Schule eine öffentliche Aufgabe sei, wurde einmal mit dem Argument untermauert, nur durch die staatlichen Schulen könnten die Kinder zu guten Staatsbürgern erzogen werden. Der demokratische Staat brauche öffentliche Schulen, weil er gebildete Bürger und Rekruten haben müsse.[5] In Freiburg schließlich hat man vom Staate aus ein Elektrizitätswerk und eine Kontonalbank geschaffen, um damit die notwendigen Einkünfte für die Finanzierung einer Universität zu erhalten.[6]

[1] Vgl. dazu, *Eduard His,* Geschichte des schweizerischen Staatsrechts, Basel 1938 S. 1068ff., sowie *Burckhardt,* Kommentar zu Art. 36 BV.
[2] *Burckhardt,* Kommentar zu Artikel 26 BV.
[3] Vgl. *His* Bd. 3 S. 1136ff.
[4] Vgl. *Aubert,* Traité de Droit Constitutionnel, S. 54f.
[5] *Burckhardt,* Kommentar zu Art. 27 BV und His, Bd. 3 S. 624.
[6] Vgl. *Othmar Perler,* Die Universität Freiburg, in: Festgabe an die Schweizer Katholiken, Freiburg 1954 S. 14ff.

Ebenso pragmatisch geht und ging man in anderen Ländern vor. Im Vereinigten Königreich wurde die Verstaatlichung der Luftfahrtgesellschaft mit dem Argument begründet, nur eine staatliche Luftverkehrsgesellschaft werde die Flugzeuge von der einheimischen Flugzeugindustrie einkaufen.[7] Zur Erhaltung der einheimischen Flugzeugindustrie müsse deshalb die Luftverkehrsgesellschaft verstaatlicht werden. Verschiedene andere Privatindustrien wurden in staatliche umgewandelt, weil sie in finanzielle Schwierigkeiten gerieten.[8]

Die Gründe, die zur Verstaatlichung von Unternehmen führen, sind also überaus vielfältig. Bürokratische Unternehmungsführung, Verstärkung der staatlichen Kontrolle (z. B. Verstaatlichung der Banken), Sicherstellung gebildeter Staatsbürger und Demokraten, größere Flexibilität des Staates (Banknotenmonopol), Sicherheit (Pulverregal) und viele weitere Überlegungen können zu einer Übertragung privater Aufgaben auf den Staat führen. Im folgenden wollen wir uns aber nicht mit diesen pragmatischen Überlegungen befassen. Vielmehr geht es darum, zu prüfen, ob es irgendwelche grundsätzliche und zumindest für den heutigen Staat allgemeingültige Kriterien gebe, die eine zweckmäßige Aufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gesellschaft ermöglichen.[9]

Wenn wir allerdings den Begriff der Staatsaufgabe verwenden, müssen wir im klaren darüber sein, daß dieser Begriff sehr unterschiedlich verwendet wird. Oft steht er in engem Zusammenhang zu den sogenannten Staatszielen.[10] Dann wiederum wird er dem Begriff der Verantwortung gleichgesetzt.[11] Schließlich müssen wir auch unterscheiden, in welchem Ausmaß der Staat von seiner Aufgabe Gebrauch macht. Er kann sich darauf beschränken, die Aufgabe nur gesetzlich zu regeln und die entsprechende Tätigkeit der Privaten zu überwachen.[12]

Der Staat kann schließlich ohne Verstaatlichung, aufbauend auf der privatwirtschaftlichen Tätigkeit z. B. Aufgaben wahrnehmen, indem er über den Weg von Subventionen und Privilegien oder durch gesetzliche Vorschriften auf die Privaten einwirkt, wie z. B. auf dem Gebiet des Landwirtschaftsrechtes oder in der Schweiz im Bereich der Krankenkassen bzw. auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge durch die obligatorische Vorschrift, jeder Arbeitgeber müsse seine Arbeitnehmer bei einer Pensionskasse für die Risiken Alter, Tod und Invalidität versichern.[13]

Der Staat kann die Aufgabe aber auch selber ausführen, sei es über ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen,[14] sei es durch einen eigenen Staatsbetrieb (z. B. die Post)

[7] Vgl. dazu *David Foulkes,* Administrative Law, 5. Aufl. London 1982, S. 26.

[8] Vgl. *Foulkes* Administrative Law, S. 45ff.

[9] Vgl. dazu *Thomas Fleiner-Gerster* Allgemeine Staatslehre, Heidelberg 1980 4. Teil.

[10] Bericht der Sachverständigenkommission über Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, Bonn 1983 1ff.

[11] So auch im Entwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung.

[12] Dies entspricht dem Konzept des schweizerischen Umweltschutzgesetzes vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 1979, Schweizerisches Bundesblatt 1979 Bd. III S. 749ff.

[13] Vgl. *Alfred Maurer,* Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. II, Bern 1981 S. 275ff.

[14] Z. B. Elektrizitätswerke vgl. dazu *Fleiner-Gerster,* Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1980, 47/113 14 vgl. dazu *Richard A. Chapman,* Strategies for Reducin Government, in Strategies for Administrative Reform, Lexington, Massachusetts, Toronto, 1982, S. 59ff.

oder die entsprechende Aufgabe auf der Stufe der Gemeinde oder auf der Stufe des Kantons bzw. des Landes durchführen lassen.

Mit anderen Worten: Die Modalitäten, mit denen der Staat Aufgaben wahrnimmt können sehr stark variieren. Oft sind Gewährleistung der Freiheit des Einzelnen viel wichtiger als etwa die Frage der abstrakten staatlichen Verantwortung.[15]

Wir werden im folgenden auf diese Differenzierungen kaum eingehen können. Wir werden uns darauf beschränken, lediglich abstrakt und allgemein zur Frage Stellung zu nehmen, ob dem Staat entsprechende Verantwortung zukommt oder nicht. Wie er diese Verantwortung wahrnehmen soll, in eigener Regie, durch ein unabhängiges staatliches Unternehmen, durch ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen, durch Überwachung der privaten Tätigkeit oder durch territoriale Dezentralisation, dazu können wir nur am Rande Stellung nehmen. Bei der Darstellung des Subsidiaritätsprinzips werden wir nämlich aufzuzeigen haben, daß dieser Grundsatz nicht so sehr auf die Frage Antwort gibt, ob der Staat Verantwortung übernehmen soll; vielmehr wird er darüber Aufschluß geben, ob diese Verantwortung zentral oder dezentralisiert wahrzunehmen ist.

Wenn der Begriff private Aufgabe bzw. öffentliche Aufgabe verwendet wird, muß schließlich auch Klarheit darüber bestehen, was damit gemeint ist. Der englische Staat beispielsweise kann eine Aufgabe erfüllen, hat aber die Möglichkeit, sie wie ein privater Unternehmer auszuführen, da er nicht an die gleichen Fesseln des hoheitlichen Handelns gebunden ist, wie der deutsche Staat. Namentlich seine Freiheit im Bereich des Vertragsabschlußrechtes ist fast unbegrenzt.[16] Wenn im deutschen Recht von öffentlicher Aufgabe die Rede ist, geht man unbewußt fast immer davon aus, es handle sich um eine Aufgabe, die mit staatlicher Autorität, d. h. hoheitlich wahrgenommen werde. Dies muß aber namentlich bei öffentlichen Gewerbebetrieben nicht der Fall sein.[17]

2. Verschiedene Kriterien zur Festlegung der Aufgabenverteilung

Wer die Aufgaben dem Staat und der Gesellschaft nach theoretischen Kriterien zuteilen will, läßt sich in der Regel von Theorien beeinflussen, die sich letztlich auf das Menschenbild, auf ein allgemeines Konzept der gerechten Güterverteilung oder auf pragmatische Methoden abstützen.[18] Der Sozialdarwinismus beispielsweise geht davon aus, daß die wirtschaftlichen Güter in der Gesellschaft vor allem dann gerecht verteilt werden, wenn sich der Tüchtigste im Kampf aller gegen alle herausselektionieren kann.[19]

Viele Wirtschaftstheorien von *Adam Smith* bis auf den heutigen Tag stützen ihre Überlegungen auf die prästabilisierte Harmonie d. h. das Gleichgewicht der Kräfte ab,

[15] „The Crown has unlimited power to contract" *Foulkes,* Adminstrative Law, S. 339.
[16] Vgl. Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz.
[17] Art. 61 des schweizerischen Obligationenrechts beispielsweise schreibt vor, daß gewerbliche Betriebe der Kantone nach den gleichen Grundsätzen zu haften haben wie private Gewerbe.
[18] Z. B. *David Hume,* Traktat über die menschliche Natur, Übersetzung Th. Lipps, 2. Aufl. Hamburg 1973.
[19] *H. Spencer,* The Principles of Ethics, London 1983 und *W. Sumner,* Folkways, Boston 1940.

ein Gleichgewicht, das sich aber nur verwirklichen läßt, wenn echte Konkurrenz unter den einzelnen Wirtschaftssubjekten besteht. Aber auch dieses Kriterium stützt sich letztlich auf die Natur des Menschen, den sogenannten homo oeconomicus, d. h. den Menschen der in der Lage und daran interessiert ist, alle seine Tätigkeit im Hinblick auf ihren ökonomischen Nutzen für ihn zu beurteilen und sich in seinem Handeln allein von diesem Nutzen leiten zu lassen.[20]

Das marxistische Weltbild schließlich stützt sich auf das Konzept des entfremdeten Menschen ab, der durch den Staat d. h. die Partei wieder befreit werden muß.[21] Für ein pragmatischeres Konzept im Rahmen des Sozialismus trat schon im letzten Jahrhundert der Sozialist *Lassalle* ein, der den Sozialisten die Aufgabe übertrug, den Staat so zu beeinflussen, daß er den Interessen der Arbeiter diene.[22]

Das staatspolitisch liberale Weltbild, welches heute vor allem von *Nocick* vertreten wird, stützt sich letztlich auf unveräußerliche, unverzichtbare Rechte des Menschen im Sinne von *Locke* ab.[23] Freiheit und Eigentum sind unveräußerliche Rechte des Menschen. Der Staat hat lediglich die Aufgabe, diese Rechte zu schützen, er darf sich aber nicht um die allgemeine Wohlfahrt der Menschen kümmern.

Pragmatischere Konzepte haben demgegenüber wiederum die englischen Utilitaristen vertreten. Für sie müssen die Aufgaben so verteilt werden, daß die Menschen ihr optimales Glück verwirklichen können. Dabei kommt aber dem Staat die Aufgabe zu, namentlich über den Weg der Bildung dafür zu sorgen, daß die einzelnen Menschen in der Lage sind, zu erkennen, was ihr optimales Glück im eigentlichen Sinne ist.[24]

Meines Erachtens enthalten alle bisher genannten Kriterien einen Kern Wahrheit. Wenn sie aber einseitig angewendet werden, führen sie ins Chaos. Meines Erachtens muß man davon ausgehen, daß die menschliche Natur zu komplex ist, als daß sie sich auf eine oder auch nur zwei Faktoren reduzieren läßt. Der Mensch ist nicht einfach nur homo oeconomicus, er ist nicht einfach nur entfremdet, er ist nicht einfach nur daran interessiert, tüchtig zu sein, etc.

Aus diesem Grunde müssen Kriterien über die Aufgabenteilung von Staat und Gesellschaft von der Komplexität der menschlichen Natur ausgehen. Diese Komplexität zeigt sich einmal in der Tatsache, daß entsprechend der Aussage von *Aristoteles* der Mensch ein soziales Wesen ist.[25] Diese Sozialnatur des Menschen hat wohl wesentlich dazu beigetragen, daß sich die Gesellschaft mehr und mehr zu einer arbeitsteiligen Gesellschaft entwickelt hat, in der die Autonomie des Einzelmenschen, aber auch der kleinen Gruppe zunehmend unterzugehen droht.

Wenn wir nun dieser Komplexität Rechnung zu tragen versuchen, können wir nur auf einer pragmatischen Grundlage zu gültigen Kriterien für die Aufgabenteilung von

[20] *Thomas Fleiner*, Allgemeine Staatslehre, 1980 S. 391 ff.
[21] *Lenin*, Werke, ins Deutsche übertragen nach der vierten russischen Ausgabe, Hrsg. Institut für Marxismus-Leninismus, Bd. 25 S. 328.
[22] *Ferdinand Lassalle*, System der erworbenen Rechte, eine Versöhnung des positiven Rechts und der Rechtsphilosophie, 1861.
[23] *Robert Nocick*, Anarchy, State and Utopia, Oxford 1974.
[24] *Jeremy Bentham*, Introduction to the Principles of Morals and Legislation 1789.
[25] Aristoteles, Politik, I. Buch 1253 a.

Staat und Gesellschaft kommen. Worauf stützen sich diese Kriterien ab? Wir müssen davon ausgehen, daß die Entwicklung freiheitlicher Demokratien sicher nicht zu einer der Natur des Menschen völlig entgegengesetzten Aufgabenteilung geführt hat. Wir haben diese Entwicklung einmal grundsätzlich als gegeben und als richtig anzusehen. Ausgehend von dieser Realität können wir dann die Kriterien der Aufgabenteilung im einzelnen analysieren.

3. Vielfältige Aufgaben, vielfältige Lösungen in der Rechtswirklichkeit der heutigen Staaten

Wer sich mit der Entwicklung des Verwaltungsrechts in den westlichen Demokratien (England, USA, BRD und Frankreich aber auch Schweiz) befaßt, ist erstaunt über die Parallelität der Entwicklung. Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungskontrolle, aber auch Verwaltungsaufgaben sind in den verschiedenen Demokratien des Westens in ähnlichen Perioden gewachsen. Und heute scheinen sich in allen diesen Demokratien, zum Teil sogar unabhängig davon, welche Partei gerade die Regierungsmehrheit innehat, ähnliche Tendenzen zu einer Entlastung des Staates und zu einem Abbau staatlicher Aufgaben abzuzeichnen.

Im Jahre 1929 wurden insgesamt nur 9% des Bruttosozialproduktes der USA von den Verwaltungen des Bundes, der Gliedstaaten und der lokalen Behörden ausgegeben. 1960 waren es bereits 17½%. Von 1960 bis 1976 stiegen die Ausgaben nochmals um 11% auf insgesamt mehr als 28% des Bruttosozialproduktes.[26] In Deutschland gab der Staat 1872 18,5% vom Volkseinkommen für die Wahrnehmung seiner Aufgaben aus. 1972 waren es bereits 39,9% und 1980 stiegen sie auf insgesamt 47,9%. In England betrug der Staatsanteil zu diesem Zeitpunkt sogar ca. 50% des Volkseinkommens, und in der Schweiz etwa 41,5%.[27]

Untersucht man die Aufgaben, die von den einzelnen Staaten übernommen wurden, zeigen sich ebenfalls verblüffende Ähnlichkeiten. Gesundheitswesen, Versorgung, Entsorgung, Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftspolitik, Sozialwesen, Raumplanung, Umweltschutz und Verkehrswesen. Alle diese Aufgaben wurden von den betreffenden Staaten im Laufe der letzten hundertfünfzig Jahre allmählich übernommen.

Allerdings zeigen sich auch frappante Unterschiede. In den USA beispielsweise hat man auf die Verstaatlichung von Radio und Fernsehen verzichtet, in Frankreich wurden diese Medien ganz vom Staat vereinnahmt,[28] in England findet sich neben der Public Corporation BBC ein privates Konkurrenzfernsehen, in der Schweiz werden beide Medien zwar von einer privaten Monopolgesellschaft beherrscht, die aber sehr stark unter staatlicher Leitung steht.

[26] *Gellhorn,* Administrative Law, 1982 S. 2.

[27] Vgl. *Hesse G.* Staatsaufgaben, Baden-Baden 1979 S. 11 sowie Gabler Wirtschaftslexikon, Begriff öffentliche Haushalte.

[28] Die Verwaltung der „Culture" erfolgt nicht über ein Etablissement public sondern wird, wie man im französischen Verwaltungsrecht sagt, in „Regie" verwaltet, *Debbasch* Droit Administratif, S. 498.

Diese Beispiele zeigen auch, daß man bei der Verwendung des Ausdruckes „staatlich" sehr vorsichtig sein muß. Die sogenannte „Verstaatlichung" kann nämlich sehr unterschiedliche Auswirkungen haben. Sie kann von der vollständigen Integrierung in den Staatsapparat bis zum halbprivaten gemischtwirtschaftlichen Unternehmen reichen. Die privatrechtliche Regelung kann unter Umständen private Unabhängigkeit nur vortäuschen, da der Staat über das Aufsichtsrecht und die Subventionsauflagen problemlos seinen Einfluß geltend machen kann. Umgekehrt kann eine vollständige Verstaatlichung sehr freiheitlich ausgestaltet sein. Das sogenannt staatliche BBC in England hat einen größeren Freiheitsraum beispielsweise als das sogenannt private Radio und Fernsehen der Schweiz. Die englische Polizei z. B. ist in ihrer staatlichen Ausgestaltung vollständig unabhängig im Gegensatz zu den Polizeitruppen des französischen Préfets.[29]

Werden das Vereinigte Königreich oder die fünfte Republik mit Wirtschaftsproblemen konfrontiert, so lautet die Lösung meist Verstaatlichung. In den USA hingegen versucht man über die berühmten, vom Präsidenten mehr oder weniger unabhängigen regulatory agencies den Problemen auf den Leib zu rücken, während in der Schweiz die Lösung im gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, in der Übertragung staatlicher Aufgaben auf private Organisationen oder in der föderalistischen Dezentralisation gesucht wird. In Frankreich ist der Staat auf Grund der Verfassung verpflichtet, alles, was irgendwie einen öffentlichen Charakter hat, zu verstaatlichen. Überdies bestimmt sie, was zur öffentlichen Aufgabe zählt und welche Ziele der Staat zu verfolgen hat.[30]

Aber auch dem jetzigen Ruf nach Abbau der Staatsgewalt versucht man auf verschiedenen Wegen gerecht zu werden. In England sind zur Zeit auf dem Markt die Aktien des jetzt noch staatlichen Telecomunication System zu kaufen. In der Schweiz glaubt man, es sei möglich, dem Problem über den Personalstopp und die neue Verteilung der Aufgaben von Bund und Kantonen auf den Leib zu rücken. In Frankreich sucht man den Stein des Weisen in der Régionalisation, die auf Verwaltungsebene seit der französischen Revolution endlich eine neue Aera einleiten soll.

Allerdings sind auch die Wege, die zu neuen Aufgaben führen, sehr verschieden. In den USA hat der Kongreß über die „interstate commerce clause" und die extensive Interpretation des Roosevelt Court den Zentralismus eingeleitet.[31] Im Vereinigten Königreich gibt es für den King in Parliament keine verfassungsrechtliche Schranke. In der Schweiz bedarf jede neue Aufgabe wie auch jede neue Bundeseinnahme einer Zustim-

[29] *Wade,* Administrative Law, 5th edition, London 1980, S. 128ff.

[30] Die auch nach der Verfassung von 1958 noch gültige Präambel der französischen Verfassung von 1946 bestimmt z. B. ausdrücklich: „Jedes Vermögen und jedes Unternehmen, dessen Betrieb den Charakter eines nationalen öffentlichen Dienstes oder eines faktischen Monopols trägt oder erhält, muß Eigentum der Gesamtheit werden.", vgl. auch *Charles Debbasch,* Institutions et Droit Administratifs, Paris, 1982, S. 500ff. Die Präambel der Verfassung von 1946 bestimmt u. a. „Jeder hat die Pflicht zu arbeiten, und hat das Recht, eine Beschäftigung zu erhalten. Die Nation sichert dem einzelnen und der Familie die zu ihrer Entwicklung notwendigen Voraussetzungen. Die Nation gewährleistet dem Kinde wie dem Erwachsenen gleichen Zugang zum Unterricht, zur Berufsausbildung und zur Bildung ... Die Nation verkündet die Solidarität und Gleichheit aller Franzosen hinsichtlich der Lasten, die aus nationalen Nöten erwachsen."

[31] Vgl. National Labor Relations Board v. Jones and Laughlin Steel Corp. 301 U.S. 1, 81, L.Ed. 893 57 S. Ct. 615 1937.

mung von Volk und Ständen, während die Verfassung der 5. Republik auf die Aufzählung der Verfassungsaufgaben ganz verzichtet und sich hierfür auf die Präambel der Verfassung von 1949 sowie auf die Menschenrechtserklärung der französischen Revolution beruft.[32]

Was immer wir an grundlegenden Überlegungen zum Thema Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft einbringen, wir müssen uns darüber bewußt sein, daß sich die Probleme je nach der konkreten Situation des jeweiligen Landes ganz anders stellen.

4. Aufgaben des freiheitlichen, vielfältigen Wohlfahrtsstaates

Der Staat muß der Tatsache Rechnung tragen, daß der Mensch als komplexes Wesen nicht kalkulierbar ist, daß er lernfähig ist, Vernunft und Freiheitswillen hat, daß er auf die Gemeinschaft hin angelegt ist und somit fähig zur Solidarität, daß er aber auch auf die Verwirklichung seiner besonderen Interessen und auf eine Machtentfaltung bedacht ist, daß er dazu neigt, einmal erlangte Macht zu mißbrauchen, daß er aber auch zu voller Hingabe und zu großem Altruismus fähig ist und daß er schließlich auch ein lernfähiges Wesen ist, das sich einer Ordnung unterziehen und neuen Verhältnissen anpassen kann. Der Staat muß den verschiedenen Eignungen und Neigungen Rechnung tragen. Deshalb muß er im Rahmen der Ordnung den einzelnen einen möglichst großen Entfaltungsspielraum belassen, damit sie sich ihrer Eigenart entsprechend entwickeln und im Rahmen des arbeitsteiligen Wirtschaftsprozesses Optimales leisten können.

4.1. Individualität

4.1.1. Vielfalt

Dementsprechend sollten die Menschen ihre unterschiedlichen Fähigkeiten und Interessen zur Geltung bringen können. Da sie, im Gegensatz zu den Tieren, ihren eigenen Willen auf Grund ihrer eigenen Einsichten und auf Grund ihrer Vernunft bilden, ihr Leben planen und ihre Entscheidungen vorbereiten können, müssen sie sich entsprechend ihren Einsichten und Neigungen möglichst frei entfalten können. D. h. der Staat muß diesen Bedürfnissen nach Individualisierung Rechnung tragen.

4.1.2. Solidarität

Andererseits muß aber auch berücksichtigt werden, daß die Menschen auf die Gemeinschaft hin angelegt sind, daß sie nur in der und durch die Gemeinschaft leben können und daß sie keine völlig autonomen Wesen sind. Entsprechend seiner Komple-

[32] Die Präambel der Verfassung von 1946 bestimmt u. a. „Jeder hat die Pflicht zu arbeiten, und hat das Recht, eine Beschäftigung zu erhalten ... Die Nation sichert dem einzelnen und der Familie die zu ihrer Entwicklung notwendigen Voraussetzungen ... Die Nation gewährleistet dem Kinde wie dem Erwachsenen gleichen Zugang zum Unterricht, zur Berufsausbildung und zur Bildung ... Die Nation verkündet die Solidarität und Gleichheit aller Franzosen hinsichtlich der Lasten, die aus nationalen Nöten erwachsen."

xität muß der Mensch aber in und mit verschiedenen Gemeinschaften leben und sich entfalten können. Der Staat, der sich geschichtlich aus der Familien- und Sippenherrschaft entwickelt hat, darf daher die einzelnen Menschen nicht aus ihren natürlichen Gemeinschaften herausreißen und sie entweder völlig individualisieren oder kollektivieren. Er sollte nicht in erster Linie eine „überindividuelle", sondern vor allem eine *überfamiliäre Gemeinschaft* sein.

4.1.3. Subsidiarität

Die besonderen Individualitäten der Menschen führen aber nicht nur dazu, daß die einzelnen Menschen sehr verschieden sind, sie wirken sich auch auf die Vielfalt der Gruppen und Gemeinschaften aus, die sich aus verschiedenen Individualitäten zusammensetzen. Deshalb muß der Staat nicht allein im Interesse des Minderheitenschutzes, sondern auch, um die Bildung und die vielfältige Entfaltung kleinerer Gruppen zu ermöglichen, nach unten dezentralisiert werden. Der föderative Aufbau des Staates, die Autonomie lokaler Gemeinschaften wie in England oder die Garantie der Vereinsfreiheit, sind Mittel, um diesen spezifischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen und die Gruppenbildung auf individueller Basis zu ermöglichen.

Demnach muß der Staat die schwierige Gratwanderung zwischen der Ordnung und der Freiheit, zwischen der Gleichheit und der gesellschaftlichen, sozialen Ungleichheit beschreiten. Er muß das, was geschichtlich gewachsen ist, achten und darauf aufbauen, muß dafür sorgen, daß politische aber auch gesellschaftliche Machtpositionen kontrolliert und in Schach gehalten werden, und daß sie vor allem nicht mißbraucht werden können. Er muß vor allem den Menschen in seiner Individualität und Einzigartigkeit achten und die Voraussetzungen schaffen, damit dieser sich in die Gemeinschaft eingliedern und dort wohl fühlen kann.

4.1.4. Kontrollierter Staat: Verhinderung des Machtmißbrauchs

Der Mißbrauch menschlicher Macht läßt sich nur verhindern, wenn sich im Staate die Gewalten gegenseitig in Schach halten. Dies gilt allerdings nicht nur für den Staat, es gilt allgemein auch für die Ausübung gesellschaftlicher Macht, sowie der Macht der Mehrheit gegenüber der Minderheit.[33] Aus diesem Grunde müssen in die staatliche Verfassungsordnung Gegengewichte, Kontrollmöglichkeiten und Schutzvorkehren eingebaut werden, um die Mehrheit in Schranken zu halten. Föderalismus, Grundrechte und namentlich auch der Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes sind Institutionen, um dieses Ziel zu erreichen.

4.2. Der Sozialstaat

4.2.1. Arbeitsteilige Gesellschaftsordnung

Der Mensch sucht, als ein auf die Gemeinschaft hin angelegtes Wesen, die Gemeinschaft nicht nur für seine geistige, er sucht sie vor allem auch für seine wirtschaftliche

[33] *Tocqueville* De la Démocratie en Amérique.

Entfaltung. Zweifellos hat diese Neigung des Menschen die zunehmende Interdependenz und Arbeitsteiligkeit der modernen Industriegesellschaft entscheidend gefördert. Interdependenz und Arbeitsteiligkeit können aber nur im Rahmen einer funktionierenden Rechtsordnung bestehen. Wenn Treu und Glauben nicht geschützt und gefördert werden, wenn Verträge gebrochen werden können und wenn die Wirtschaft durch den ständigen Kampf zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern geschwächt wird, können die Bürger nicht partnerschaftlich zusammenarbeiten, da die Grundlage der arbeitsteiligen Wirtschaft, d. h. die rechtsstaatliche Sozialordnung untergraben wird. Um diesen Entwicklungen und den damit verbundenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, hat sich der staatliche Aufgabenbereich mit der ständig zunehmenden Arbeitsteiligkeit der Gesellschaft entscheidend erweitert.

4.2.2. Verhinderung von Mißbräuchen

Um Mißbräuche im Wirtschaftsleben zu verhindern, trifft der Staat Maßnahmen zum Schutz der Konsumenten und zur Verhinderung des unlauteren Wettbewerbs sowie der schädlichen Auswirkungen von Kartellen. Um die Arbeitnehmer vor Übergriffen der Arbeitgeber zu schützen, muß der Staat Schutzbestimmungen zugunsten der Arbeitnehmer erlassen, Mindestferien, Mindestlöhne und Höchstarbeitszeiten festlegen und das Risiko der Arbeitslosigkeit mit solidarischen Maßnahmen mildern helfen.

4.2.3. Wirtschaftspolitik

Im übrigen soll aber die Wirtschaft nach wir vor auf dem Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit aufbauen, wobei allerdings das Gleichgewicht der Kräfte erhalten bleiben soll. So muß der Staat für die Kaufkraft des Geldes besorgt sein, die Vollbeschäftigung anstreben und sich um einen Ausgleich der konjunkturellen Schwankungen zwischen Rezession und Hochkonjunktur kümmern.

Es gibt und wird auch immer wieder Wirtschaftszweige geben, die aus bestimmten Gründen nicht mit dem Wettbewerb Schritt halten können. Das Paradebeispiel in diesem Zusammenhang ist die Landwirtschaft. Da die Landwirtschaft ohne staatliche Hilfe nicht überlebensfähig wäre (was übrigens für fast alle Staaten zutrifft), muß der Staat zu ihrem Schutze Maßnahmen treffen, sei es, weil die Landwirtschaft für die Landesversorgung mit wichtigen Lebensmitteln von größter Bedeutung ist, sei es weil die Bauern als Teil des Mittelstandes einen wichtigen gesellschaftlichen Faktor bilden, sei es, weil der Staat das größte Interesse daran hat, daß die Landschaft weiterhin durch die Agrarwirtschaft gepflegt wird.

4.2.4. Schutz der Schwachen

Der Staat hat aber auch Aufgaben übernommen, die früher von der Gesellschaft, d. h. namentlich von der Familie getragen wurden. Dazu gehören insbesondere die Ausbildung der Kinder und Jugendlichen, sowie der Gesundheitsschutz, namentlich das Spitalwesen und die Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge. So hat sich gewissermaßen auf der Grundlage einer Solidarität zwischen den Generationen eine Arbeitsteilung zwischen der arbeitenden und der nichtarbeitenden Bevölkerung entwickelt. Da

sich diese Arbeitsteilung nicht mehr im Rahmen der Großfamilie verwirklichen läßt, hat der Sozialstaat diese Aufgabe weitgehend übernommen.

Je stärker sich die Gesellschaft individualisiert, je mehr der einzelne Mensch in der Einsamkeit verkümmert, desto schutzloser wird er. Der Staat muß deshalb zu seinem Schutz mehr und mehr Aufgaben übernehmen, die früher von größeren gesellschaftlichen Gruppen, namentlich der Familie übernommen wurden. Stützt sich der sogenannte Hausvaterliberalismus noch auf die autonome Großfamilie ab, muß der heutige Staat die Frau vor dem Mann, die Kinder vor den Eltern und die Eltern vor der Schule schützen.

4.3. Begrenzter Staat

Mit zunehmender Industrialisierung sind Staat und Gesellschaft an die Grenzen ihrer Möglichkeit gestoßen. Fast alle modernen Staaten sind heute überschuldet, sie können nicht mehr unbegrenzt neue Aufgaben übernehmen. Die zunehmenden Bevölkerungszahlen und die wachsenden Luxusbedürfnisse der heutigen Gesellschaft haben die Wohnfläche überdimensional anwachsen lassen, es steht nicht mehr genügend Land für Wohn- und Industriebauten zur Verfügung. Außerdem wurde vielerorts die Landschaft durch die Zersiedelung arg verschandelt.

Die moderne Abfall- und Wegwerfgesellschaft nimmt Umweltschädigungen in Kauf, deren Ausmaße sich bis heute kaum abschätzen lassen und deren Auswirkungen vor allem die nachfolgende Generation tragen muß. Rationalisierung und Technisierung sowie übertriebene Eigenbedürfnisse der Bevölkerung führen zu einem Energiebedarf, der kaum mehr gedeckt werden kann. Beschränkte Staatsfinanzen, Raumordnung, Umweltschutz und Energieversorgung stellen den Staat somit vor ein ganz neues, aber um so schwierigeres Problem: das der Verteilung der nur noch beschränkt vorhandenen Güter.

Wer soll die zur Zeit noch zur Verfügung stehenden Güter verteilen? Wie sollen sie verteilt werden? Gibt es Kriterien der Gerechtigkeit zur Verteilung dieser nur noch mangelhaft zur Verfügung stehenden Güter? Wie kann der Mensch dazu angeleitet werden, seine Wegwerf- und Abfallmentalität in Schranken zu halten? Wie kann er zum Energiesparen gezwungen werden? Auf all diese Fragen finden sich noch keine gültigen Antworten. Sicher ist aber, daß sie nicht durch einseitige und radikale Maßnahmen in der einen oder anderen Richtung gelöst werden können.

Der Staat steht somit vor einer neuen und sehr schwierigen Herausforderung, die er nicht im Alleingang, sondern nur gemeinsam mit den bestehenden gesellschaftlichen Gruppen bewältigen kann. Wichtig ist hierbei, daß er die Lösungen auf der Grundlage der demokratischen Mitbestimmung der Bürger und nicht auf der Grundlage diktatorischer Entscheidungen sucht. Denn, wenn es richtig ist, daß sich die Menschen als komplexe Wesen ganz unterschiedlich entfalten und entwickeln, dann darf nicht ein Einzelner oder auch nur eine kleine Oligarchie den Menschen das „Glück" aufzwingen. Nur, wenn den Betroffenen selber ein Mitspracherecht eingeräumt wird, lassen sich Wege und Mittel finden, die der bestehenden Interessenlage möglichst gerecht werden.

Eine Frage allerdings bleibt: Sind die Menschen der heutigen Generation bereit, Rücksicht auf die Menschen der nachfolgenden Generation zu nehmen?

4.4. Der Staat in der Völkergemeinschaft

Die Staaten dürfen sich allerdings nicht mehr als isolierte Gebilde betrachten. Sie sind in eine Völkergemeinschaft eingebettet. Ihr Schicksal wird vom Schicksal der ganzen Völkergemeinschaft bestimmt. Die zunehmende Arbeitsteilung hat nicht nur zu einer größeren Abhängigkeit der Menschen innerhalb eines Staates, sie hat namentlich auch zu einer größeren Abhängigkeit zwischen den Staaten geführt. Die Gründung der regionalen und weltweiten Wirtschaftsorganisationen seit den 50er Jahren zeigen auf eindrückliche Weise, daß die Welt trotz ihrer ideologischen und wirtschaftlichen Spaltung zwischen Ost und West und zwischen Nord und Süd zu einer immer größeren Einheit zusammenwächst. Mit dieser vermehrten gegenseitigen Abhängigkeit der Völker wachsen zwar gleichzeitig die Chancen für eine fruchtbare und partnerschaftliche Zusammenarbeit einerseits, andererseits aber auch die Gefahren für zunehmende Auseinandersetzungen und Konflikte.

Angesichts des bestehenden Zerstörungspotentials können solche Auseinandersetzungen zur totalen Vernichtung der Menschheit führen. Die Staaten können deshalb nicht mehr wie früher ausschließlich auf die Erhaltung und Erweiterung ihrer eigenen Unabhängigkeit bedacht sein, sie sind weitmehr verpflichtet, am Aufbau einer solidarischen Völkergemeinschaft mitzuwirken, die die Eigenständigkeit der einzelnen Staaten anerkennt und ihre Zusammenarbeit auf dem Grundsatz partnerschaftlicher Gleichheit aufbaut. Die Einsicht in die Komplexität der menschlichen Natur, aber auch in die Komplexität der heutigen Staatenwelt, bewahrt die Menschen vor übertriebenen Hoffnungen und bestärkt sie in der Überzeugung, daß wirksame Lösungen nur durch kleine Schritte gefunden werden können.

Es gab noch nie eine derart weltweite wirtschaftliche und geistige Zusammenarbeit, die es weiterhin zu fördern gilt. Dabei sollte neben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auch die rechtliche Zusammenarbeit vorangetrieben werden. Denn die internationalen Bestrebungen nach Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte ist ebenso wichtig, wie die Suche nach einer besseren und gerechteren Verteilung des wirtschaftlichen Reichtums. D. h. die Staaten müssen sich ebenso um einen „nouvel ordre humanitaire", eine neue Ordnung der Menschenrechte wie auch um einen „nouvel ordre économique" eine neue internationale Wirtschaftsordnung bemühen.

5. Kriterien für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben

5.1. Gerechtes Verfahren

In zunehmendem Umfange muß sich der Staat bemühen, seine getroffenen und noch zu treffenden Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit zu rechtfertigen. Dabei gibt es zwei verschiedene Arten von Gesichtspunkten zu berücksichtigen.

Einmal muß das Verfahren, das zum Erlaß der Maßnahme führt, gerecht sein. Dann aber sollte auch der Inhalt der Maßnahme den Kriterien der Gerechtigkeit entsprechen.

5.1.1. Demokratische Mitsprache

Ein gerechtes Verfahren setzt voraus, daß die Betroffenen – und dies sind in einem Staat alle Bürger (in gewissen Fällen gehören auch die ausländischen Arbeitskräfte dazu, sofern sie für längere Zeit im Lande bleiben) – an der Grundlage eines Entscheides direkt oder wenigstens indirekt über Parteien und Parlamente mitwirken können. Schon der mittelalterliche Philosoph *Marsilius von Padua* vertrat die Ansicht, demokratische Entscheide seien deshalb besser, weil viele Augen mehr sehen würden. Dadurch werde der demokratische Entscheid besser, d. h. gerechter.[34] Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn der Entscheid in freier Meinungsbildung zustande kommt und die verschiedenen an der Auseinandersetzung beteiligten Parteien fair und auf der Grundlage der Waffengleichheit miteinander streiten.

5.1.2. Ausgleich der Interessen

Demokratische Entscheide sind auch deshalb besser, weil sie den verschiedenen Interessen in der Gesellschaft Rechnung tragen. Nach *Rousseau* läßt sich, wie bereits erwähnt, die sogenannte „Volonté Générale" allein auf demokratischem Wege finden. Dies ist aber nur möglich, wenn die Demokratie nicht durch Parteien oder Verbände gespalten ist. Dann findet man nämlich nur die wertlose und ungerechte „Volonté de Tous".[35] Wenn aber jeder seine persönlichen Interessen zur Geltung bringen kann, entspricht das Ergebnis dem Allgemeinwillen, dem man sich zu unterziehen hat.

5.1.3. Subsidiarität

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität soll der Staat nur dann Maßnahmen treffen, wenn eine bestimmte Aufgabe nicht durch eine andere Institution, z. B. die Familie, die Gemeinde, die Wirtschaft oder die Kirchen, gelöst werden kann. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität ist auch zu unterscheiden zwischen der Kontrolle und der Ausführung der Maßnahme. In vielen Fällen müssen die Maßnahmen erst vom Staat selbst geregelt und ihre Durchführung von ihm kontrolliert werden (z. B. Privatspitäler). Die eigentliche Durchführung der entsprechenden Maßnahmen kann er dann weitgehend untergeordneten Gemeinschaften oder Körperschaften übertragen.

5.1.4. Vertragstheorie von *John Rawls*

Für den amerikanischen Rechtsphilosophen *John Rawls* findet sich der richtige und gerechte Entscheid dann, wenn die Beteiligten sich hinter den sogenannten „veil of ignorance", den Schleier der Ungewißheit begeben und sich auf dieser Basis miteinander zu einigen versuchen.[36] Was bedeutet dieser Schleier? Rawls meint, daß die Men-

[34] *Marsilius von Padua,* Der Verteidiger des Friedens, Übersetzung W. Kunzmann, 2 Bde. Darmstadt 1958 I. Teil Kap. XII, § 8

[35] Vgl. *Jean Jacques Rousseau,* Gesellschaftsvertrag III. Buch, 15. Kap.

[36] *John Rawls* A Theory of Justice, 3. Aufls. Oxford 1972 S. 328ff.

schen nur dann auf partnerschaftlicher und vertraglicher Basis eine gerechte Entscheidung treffen, wenn sie sich noch in einem Stadium der Ungewißheit über ihre Zukunft befinden, d. h. nicht wissen, ob sie einmal reich oder arm sein oder, ob sie politische Macht haben oder politisch bedeutungslos sein werden. In diesem Stadium können sich die Menschen über Grundsätze der Gerechtigkeit einigen, ohne von ihren konkreten Bedürfnissen beeinflußt zu sein.

5.2. Materielle Kriterien der Gerechtigkeit

5.2.1. Achtung wohlerworbener Rechte

Der Staat muß bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zweifellos die wohlerworbenen Rechte der Menschen achten. Wenn die Verfassung beispielsweise den Grundsatz der Rechtsgleichheit von Mann und Frau verankert, dann darf das Sozialversicherungssystem nicht einfach von heute auf morgen abgeändert werden. Die wohlerworbenen Rechte derer, die bisher ihre Leistungen erbracht haben, müssen vielmehr weiterhin geschützt werden.

5.2.2. Grundsatz der gleichen Freiheit

Der Staat muß zudem das Bedrüfnis der Menschen nach Freiheit achten. In diesem Sinne wird er ihnen im Rahmen und unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips so viel Freiheit als möglich einräumen, wobei er aber nach dem Prinzip der Rechtsgleichheit vorgehen muß. Er darf nicht etwa einzelne oder kleine Gruppen privilegieren, sondern muß vielmehr jedem Bürger die Freiheit nach dem Prinzip der Gleichheit in gleicher Weise zuerkennen.

5.2.3. Jedem nach seinen Leistungen

Im Rahmen des Wirtschaftsverfassungsrecht wird der Staat soweit als möglich die freie Marktwirtschaft gewährleisten. Im Rahmen dieser freien Marktwirtschaft soll ein Gleichgewicht der Kräfte bestehen, damit das freie Spiel von Angebot und Nachfrage zum Tragen kommt. Auf Grund dieser Freiheit wird jeder nach seinen Leistungen belohnt. Dabei fällt die schwierige Aufgabe, die Leistung zu bewerten, faktisch den Konsumenten zu, die die angebotenen Güter auswählen und dementsprechend beurteilen können.

Wenn allerdings in einem bestimmten Bereich die Bedürfnisse besonders groß sind und das Angebot die Nachfrage nicht mehr deckt, kann der Konsument die verschiedenen Angebote nicht mehr kritisch bewerten. Seine Bedürfnisse zwingen ihn, die angebotene Ware zu übersetzten Preisen zu kaufen, was eine wesentliche Verzerrung der Marktlage mit sich bringt und den Staat dazu führt, regulierend, z. B. durch Preiskontrollen einzugreifen.

Noch strengere Forderungen richtet die Gleichgewichtsökonomie an den Staat. Nach dieser Lehre gibt es wegen jeder staatlicher Leistung schon deshalb Preisverzerrungen, weil für die Herstellung der Produkte nicht alle Kosten einberechnet werden müssen. Beispielsweise übernimmt der Staat Ausbildungskosten von Lehrlingen, sowie von

Forschern, er trifft Umweltschutzmaßnahmen und errichtet Verkehrswege etc. Ein echtes Gleichgewicht könnte deshalb erst erreicht werden, wenn in den Preisen sämtliche Kosten internalisiert werden könnten. Dies ist aber recht unrealistisch und würde, wenn man das Prinzip radikal verwirklichen würde, zu einer vielleicht noch viel weitergehenden Staatsintervention führen. Im übrigen erscheint mir jede Lösung, die auf einer einseitigen der Komplexität der menschlichen Natur nicht Rechnung tragenden Theorie aufbaut, immer radikal und unrealistisch zu sein.

5.2.4. Jedem nach seinen Bedürfnissen

Zweifellos muß der Staat davon ausgehen, daß sich bei der Gewährleistung der Chancengleichheit grundsätzlich jeder, entsprechend seinen Eignungen und Neigungen, entfalten kann. Die Erfahrungen, die wir in den letzten 50 Jahren gemacht haben, zeigen uns allerdings, daß sich allein mit diesem Grundsatz die Güter nicht für jedermann gerecht verteilen lassen. Es gibt Menschen, die wegen Krankheit, Alter, Armut, schlechter geographischer Lage oder schlechter Ausbildung grundsätzlich benachteiligt sind. Der Staat muß demnach einerseits für eine Verbesserung der Chancen Benachteiligter besorgt sein, andererseits aber auch die Bedürfnisse jener decken, die nicht mehr in den ordentlichen Wettbewerb eintreten können. So gewährt beispielsweise der Bund den Bauern ein Einkommen nach dem sogenannten Paritätslohn, d. h. dem Lohn, den ein Arbeiter in der Industrie verdient. Die Leistungen der AHV müssen gemäß Verfassungsauftrag das Existenzminimum decken und gemeinsam mit den Leistungen der Zweiten Säule die gewohnte Lebensweise im Pensionierungsalter finanzieren.

Die Berücksichtigung der einzelnen Bedürfnisse wird namentlich dann, wenn die Güter knapp werden, immer größere Bedeutung erlangen. Wie muß sich der Staat verhalten, wenn lebenswichtige Güter, wie z. B. Energie, kontingentiert oder gar rationiert werden müssen? Nach welchen Überlegungen muß er vorgehen, wenn er infolge der Luftverschmutzung den Betrieb einzelner Unternehmen über das wirtschaftlich Tragbare hinaus einschränken muß?

Bei allen Maßnahmen, die er in diesem Zusammenhang zu treffen hat, wird er sich von drei Kriterien der Gerechtigkeit leiten lassen: Unmittelbare Bedürfnisse sind auf jeden Fall zu decken. Wenn immer möglich soll das bereits Geleistete, das bereits Erworbene geschützt und erhalten bleiben. – Im übrigen soll das freie Spiel der Kräfte auf dem durch Angebot und Nachfrage bestimmten Markt die freie Entfaltung fördern und die Initiative sowie den Unternehmer- und Pioniergeist belohnen.

5.3. Vertrauen in Staat und Gesellschaft

In der alten chinesischen Literatur findet sich folgende Geschichte: Dsi Gung fragte nach (der rechten Art) der Regierung. Der Meister sprach: „Für genügend Nahrung, für genügende Wehrmacht und für das Vertrauen des Volkes (zu seinem Herrscher) sorgen." Dsi Gung sprach: „Wenn man aber keine Wahl hätte, als etwas davon aufzugeben: auf welches von den drei Dingen könnte man am ehesten verzichten?" Der Meister sprach: „Auf die Wehrmacht." Dsi Gung sprach: Wenn man aber keine Wahl

hätte, als auch davon eines aufzugeben: auf welches der beiden Dinge könnte man am ehesten verzichten?" Der Meister sprach: „Auf die Nahrung. Von alters her müssen alle sterben; wenn aber das Volk keinen Glauben hat, so läßt sich keine (Regierung) aufrichten".[37]

Was muß nun der Staat tun, um Vertrauen zu schaffen? Er muß in erster Linie sich um die Solidarität, die Sicherheit, namentlich die Rechtssicherheit und die Subsidiarität kümmern.

5.3.1. Solidarität

Wie auch immer der Staat organisiert sein mag, ohne ein Minimum an Solidarität kann keine staatliche Gemeinschaft überleben. Dies hat schon der im 14. Jahrhundert lebende Staatsdenker der arabischen Welt *Ibn Khâldun* erkannt. Staaten müssen solidarische Gemeinschaften sein, sonst brechen sie früher oder später auseinander. So hat der Staat bei seinen Maßnahmen darauf zu achten, daß sie die Solidarität unter den Bürgern fördern und nicht zu Neid und Haß Anlaß geben. Diese Solidarität ist gerade und vor allem im freiheitlich-demokratischen Sozialstaat unerläßlich.[38]

Wenn jedermann davon überzeugt ist, daß der andere seine Freiheit nur zum Schaden des anderen und zu seinem eigenen Nutzen gebraucht, wenn ein Hauseigentümer nicht mehr auf die elementaren Bedürfnisse seiner Nachbarn Rücksicht nimmt, wenn jeder Anspruch über den mühseligen Weg eines Gerichtsverfahrens durchgesetzt werden muß, wird die Grundlage jeden gesellschaftlichen Zusammenlebens grundsätzlich untergraben. Dann werden aber auch die klassischen Institutionen der Demokratie nicht mehr zum Ziele führen, da die Bürger die Bereitschaft verlieren, Kontroversen auf der Grundlage eines Kompromisses zu lösen.

5.3.2. Vertrauen und Rechtssicherheit

Schließlich muß der Bürger den Gerichten, den Behörden aber auch dem Gesetzgeber gegenüber Vertrauen schenken können. Wenn die Behörden jedes Gesetz immer nur mit Hilfe von Polizeikräften durchsetzen müßten, wäre der Staat gelähmt. Ziel jeder guten Gesetzgebung muß demnach sein, daß möglichst viele möglichst Bürger freiwillig die Gesetze befolgen.

Ein wesentliches Mittel, dies zu erreichen, ist die vom Staat zu gewährleistende Rechtssicherheit. Wer darauf bauen kann, daß Gesetze gegenüber jedermann gleich angewendet werden und daß ihnen der Staat Nachachtung verschafft, wer sich auf Entscheidungen der Behörden verlassen kann, der wird auch bereit sein, sich den Regelungen des Gesetzes zu unterziehen. Es entspricht nämlich der Natur des Menschen, sich vor allem dann gegenüber dem Staat Vorteile zu verschaffen, wenn er sieht, daß auch andere Rechtsbrecher durch die Maschen des lockeren Kontrollnetzes schlüpfen. Das Vertrauen in die Rechtsordnung und in den Staat darf nicht untergraben werden, der Staat muß sich vielmehr jeden Tag darum bemühen, den Vertrauensvorschuß, den er bei den Bürgern hat, auszubauen.

[37] Vgl. *Kungfutse*, Gespräche, Übersetzung R. Wilhelm, Köln 1976 5 S. 123

[38] Vgl. *Ibn Khâldun Kitâb al-'Ibar*, 1338 Weltgeschichte sowie die dazugehörige Einleitung Al Mugaddima.