

# I

## **Der Einfluß von Verfassungsordnungen auf die Entstehung und Entwicklung von Staatsaufgaben**



# **Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung**

## **Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung von Staatsaufgaben**

### **I. Problemstellung**

Das Thema provoziert Verlegenheiten: Schon der Begriff der Staatsaufgabe ist durchaus unklar; die Fragestellung rührt an vorletzte, durchaus ungeklärte und hier nicht lösbare Probleme des Staats- und Verfassungsverständnisses; und sie läßt einen breiten methodischen Spielraum zwischen einem hochabstrakten verfassungstheoretischen Zugang und konkreten verfassungsrechtlichen Interpretationen, die leicht den Anschluß an das gesellschaftstheoretische und soziale Umfeld verfassungsrechtlicher Argumentation verlieren: Die Methodenwahl präjudiziert auch hier die Antwort nach dem Einfluß der Verfassungsordnung auf die Staatsaufgaben. Der folgende Versuch, diesem Dilemma auf einer mittleren Ebene zu entkommen, erfolgt in vier Schritten: Nach einer Klärung des Begriffs der verfassungsstaatlichen Staatsaufgaben (II.) skizziere ich die neuere Verfassungsentwicklung im Lichte der Staatsaufgabenentwicklung (III.), um die normative Bedeutung der Verfassung einerseits für die Entwicklung (IV.), andererseits für die Begrenzung der Staatsaufgaben (V.) abzuschätzen.

### **II. Staatsaufgaben als Verfassungsaufgaben**

Der Begriff der Staatsaufgaben erscheint durchaus ungeklärt (ausf. Bull 1977: 43 ff.; Krautzbeger 1971: 37 ff., 97 ff.; ferner Isensee 1988: Rn. 115, 132 ff.). Er nimmt Teil an der Ungeklärtheit dessen, was den Staat und sein Handeln heute (in Distanz und Nähe zur Gesellschaft) charakterisiert, zumal im heutigen Geflecht der (an dieser Stelle vernachlässigten) internationalen Beziehungen. Er läßt sich zudem sehr unterschiedlich fassen: empirisch oder normativ, verfassungsunabhängig oder verfassungsstaatsspezifisch, aus der Perspektive des Staates mit seinen besonderen Handlungsformen oder aus der Blickrichtung der Gesellschaft und der Funktionen des Staates für die Gesellschaft, juristisch-dogmatisch in einer handlungsanleitenden Perspektive oder verfassungstheoretisch i.S. einer meta-dogmatischen Betrachtungsweise. Der Begriff ist überdies belastet mit jenen

staats- und verfassungstheoretischen Traditionen, die sich mit Staatszielen, Staatszwecken, mit dem Gemeinwohl bzw. den öffentlichen Interessen befassen. Schließlich verbinden sich mit dem interdisziplinären Begriff der Staatsaufgaben nicht nur juristische, sondern etwa auch verwaltungs- und organisationswissenschaftliche, finanz-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche, geschichtliche, philosophische oder politische Bedeutungsgehalte von je eigenem Gewicht (Becker 1974: 755 ff.). Ich muß nachstehend verschiedentlich von Grundannahmen ausgehen, ohne sie jeweils ausführlich begründen zu können.

Der Begriff der "Staatsaufgabe" läßt nicht deutlich werden, daß die Aufgaben des Staates nach dem Typus des westlichen Verfassungsstaats von vornherein nach Maßgabe allein der Verfassung zu bestimmen sind (Häberle 1986: 600 f.). Für die Bundesrepublik ist das Grundgesetz "Grundlage des staatlichen Geschehens schlechthin" (Stern 1984: 12). Ein solches Verständnis hebt sich ebenso ab von (a) den historischen Traditionen der Staatszwecklehren und ihren Äquivalenten wie (b) von neueren Versuchen, auch unter der Geltung des Grundgesetzes den Staat als solchen zum allein maßgeblichen, dem Grundgesetz vorausliegenden Bezugspunkt des Staatsrechts zu erklären und damit der Verfassung vorzuordnen.

### 1. *Traditionen der Staatszwecklehren*

Die traditionelle Frage nach dem Zweck des Staates zielt auf dessen Rechtfertigung: Der Staatszweck soll die Staatsgewalt begründen und beschränken. Diese Denktradition (Jellinek 1914: 229, 230 ff.; Hespe 1964; Isensee 1968: 67 ff.; Herzog 1971: 107 ff.; Saladin 1973, 552 ff.; Stolleis 1974: 198 ff.; Bull 1977: 17 ff.; Link 1979: 132 ff., 1990; Maier 1980: bes. 157 ff.; Preu 1983: 102 ff., 176 ff., 196 ff., 226 ff., 276 ff.; Zippelius 1985: 109 ff.; Michel 1986: 39 ff.) fundierte in ihrer naturrechtlichen Wendung den neuzeitlichen Polizeistaat des 18. Jahrhunderts (Scheuner 1979: 467 ff.): Ziel der Tätigkeit des Staates wie des Monarchen war die Realisierung des "Gemeinwohls" (*bonum commune*). Praktisch war dessen Konkretisierung beim Landesherrn monopolisiert und konnte deshalb die Ausdehnung des staatlichen Aufgabenkreises auch zugunsten des Wohlfahrtszweckes des Staates begründen (Bull 1977: 20 ff.; Link 1979: 137 f.; Scheuner 1979: 475 ff.). Mit der Entfaltung des liberalen und rationalistischen Staatsdenkens, philosophisch mit Immanuel Kant, verfassungsgeschichtlich mit dem Verfassungsgedanken, verschob sich der Akzent der Staatszwecklehren auf die Beschränkung der Wirksamkeit des Staates und die normative Minimierung seiner Wohlfahrtszwecke (Grimm 1987: 111 ff.; Maier 1980: 203 ff.; vgl. auch Link 1979: 150 ff.), ehe im Laufe des 19. Jahrhunderts das Hegelsche Paradigma der Unterscheidung von

Staat und Gesellschaft die Staatszwecklehre ablöste. Die Kennzeichen der weiteren Entwicklung: Der Staat wurde namentlich im organizistischen Staatsdenken Selbstzweck (Hespe 1964: 20 ff.; Stolleis 1974: 209 ff.; Scheuner 1979: 488); mit der Entfaltung der juristischen Methode im Staatsrecht wird die Bestimmung der Staatszwecke zu einer nur politischen, außerrechtlichen Frage erklärt (C. F. von Gerber); oder aber die Frage zielte in ergänzender sozialwissenschaftlicher Staatslehre auf relativ-konkrete Zwecke (Georg Jellinek), ehe sie dann, in kennzeichnendem terminologischen Wandel (s.a. Herzog 1971: 106), zur Frage nach den Staatsaufgaben mutierte. Die Staatszwecklehre verkümmerte in der Allgemeinen Staatslehre (als sozialwissenschaftlicher Lehre), weil der staatsrechtliche Positivismus diese Fragen methodisch aus dem Staatsrecht verbannt hat (Link 1979: 153; Starck 1984: 869 f.). Die Weimarer Kritiker des staatsrechtlichen Positivismus thematisierten die Frage der Staatszwecke allenfalls mittelbar (Hespe 1964: 76). Unter dem Grundgesetz hat vor allem Hans Peters die Staatszwecke mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips begründen und eingrenzen wollen (Peters 1956: Sp. 531 ff.).

Ein Rückgriff auf diese heterogene Tradition der Staatszwecklehren ist schon deshalb nur begrenzt aussichtsreich, weil die inhaltliche Bestimmung der Staatszwecke jeweils nur die gewandelten philosophischen Grundströmungen bzw. den "Zeitgeist" spiegelt. Es gibt offenbar keine Staatszwecke "an sich", sondern nur solche, die ein je konkretes Gemeinwesen in einer je konkreten Zeit einem je konkreten Staat zuweist. Die Kategorie der "Staatsaufgabe" liegt zudem logisch auf einer Ebene unterhalb abstrakter Staatszwecke oder Staatszielbestimmungen; diese werden durch Staatsaufgaben konkretisiert. Selbst wenn man unverändert "Allgemeine" Staatslehren, spezifiziert auf den Typus der westlichen Verfassungsstaaten, für erkenntnisförderlich halten sollte (krit. Häberle 1965: 382; Morlok 1988: 25 ff.), so erscheinen deren Aussagen über Staatsaufgaben regelmäßig informationsarm und von geringer Aussagekraft, etwa zum "regelungsintensiven Industriestaat" (Zippelius 1985: 333 ff.) oder zu den "Aufgaben des freiheitlichen, vielfältigen Wohlfahrtsstaates" (Fleiner-Gerster 1984: 31 ff.). Denn die Vielfalt und die Unterschiedlichkeit der Staaten und ihrer Aufgaben verdeutlichen eine Abhängigkeit von den je konkreten Verfassungsordnungen; gerade deren Unterschiede sind es, die umstritten und Anlaß der Staatsaufgabendiskussion sind - nicht aber die allgemeinen Aufgaben (wohl) jedes Staates, z.B. für ein Mindestmaß innerer Rechtssicherheit zu sorgen (vgl. Matz 1977: 86). Gleichwohl bleibt die Grundfrage nach Sinn und Grenzen verfassungsstaatlicher Tätigkeit berechtigt und ein verfassungstheoretisches und -rechtliches Desiderat: Nicht zufällig widmet sich die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer auf ihrer Jahrestagung 1989

u.a. dem Thema "Staatszwecke im Verfassungsstaat - 40 Jahre Grundgesetz" (dazu Bethge 1989; Brugger 1989; Bull 1989; Maunz 1989; Link 1990; Ress 1990).

## *2. Die Konstitutionalisierung des Gemeinwohls*

Eine Erörterung der Staatsaufgaben im Verfassungsstaat läßt sich idealtypisch auf zwei Weisen akzentuieren. Entweder werden die verfassungsstaatlichen Aufgaben als abhängige Variable vorgegebener Staatszwecke aufgefaßt (a), oder umgekehrt erscheint die Verfassung als abschließende verbindliche Grundentscheidung über die Staatszwecke (b).

### *a. Vorordnung des Staates gegenüber der Verfassung?*

Den ersten Ansatz hat jüngst Josef Isensee prominent ausgearbeitet (Isensee 1987: bes. Rn. 41 ff.). Der moderne Staat wird danach als logisch und historisch (für das Grundgesetz Isensee 1987: Rn. 5 ff., 119 ff. im Anschluß an BVerfGE 36, 1 [16]; Starck 1985: Rn. 28) "präkonstitutioneller Grundtypus" durch die Verfassung zwar aktualisiert, entfaltet und komplettiert; die Verfassung kann aber nur an das verfassungsvorgegebene Organisationsmodell des modernen Staates anknüpfen (Isensee 1987: Rn. 20 ff., 1988: Rn. 41 ff.), als dessen "erster, konstitutiver", allein wesensmäßiger Zweck Frieden und Sicherheit bestimmt (Isensee 1987: Rn. 63, 96) und als dessen spezifisches Instrument das Gewaltmonopol als "eine Art Blankovollmacht" zur je angemessenen Lösung der aktuellen Gemeinwohlprobleme im Sinne einer zielindifferenten Effizienz anerkannt werden (Isensee 1987: Rn. 97 f., 72; zu verfassungsstaatlichen Einschränkungen der Allzuständigkeit aber ders. 1988: Rn. 157 ff.). Die Verfassung ist auf den Staat hin entworfen und ist deshalb aus dessen "Natur der Sache" zu interpretieren (Isensee 1987: Rn. 144, 174); sie fügt ihm legitimierende Substanz in Form von Freiheit (demokratischer Rechtsstaat) und sozialer Gerechtigkeit (sozialer Rechtsstaat) als Staatszielen (nur) hinzu (Isensee 1987: Rn. 101 ff., 1988: Rn. 119), aber unter Beachtung der unverfügbaren vor(verfassungs)staatlichen Gegebenheiten, z.B. der Freiheit (Isensee 1987: Rn. 15, 91, 128), der Entscheidung der Machtfrage "zugunsten des staatlichen Systems, das über den Inhalt der Normen letztverbindlich entscheidet", wie der Pflicht zum Gehorsam (Isensee 1987: Rn. 92 ff.). Jenseits solcher abstrakten Festlegungen bleibt die Konkretisierung des Gemeinwohls, das ebenfalls zunächst Ausdruck einer vorverfassungsmäßigen Idee richtigen staatlichen Handelns ist (so Isensee 1988: Rn. 1 ff.), verfassungsrechtlich unentschieden und den Grundrechtsträgern und letztverantwortlich den staatlichen Institutionen aufgegeben (Isensee 1987: Rn. 106, 142).

Dieser Ansatz wendet sich programmatisch gegen die "staatsabgewandte Dogmatik einer selbstgenügsamen, introvertierten Verfassung" (Isensee 1987: Rn. 3). Er gewinnt seine Überzeugungskraft aus einer Sensibilität für die Zerbrechlichkeit des Verfassungsstaates als eines ungesicherten Projekts der Moderne. Sein (zu) hoher Preis liegt darin, daß die Verfassung und ihre Auslegung unter den Vorbehalt eines vorverfassungsrechtlichen Staatsbildes und seiner zum Wesen erklärten Zwecke gestellt wird. Damit wird einmal mehr (objektiv) ein Weg eröffnet, "den" Staat auch gegen die demokratische Verfassung und ihre Auslegung zu aktivieren. Dieser Einwand ist entgegen Isensee (1987: Rn. 21 f., 25) nicht begriffslogisch zu widerlegen: Danach soll zwar nicht ein apriorischer, sondern gerade ein der Demokratie gemäßer, der Verfassung korrespondierender Staatsbegriff erfragt werden. In der Durchführung dieses Programms entpuppt sich dieser "moderne Staat" indessen u.a. als Staat schlechthin (Rn. 41), als verfassungsindifferent (Rn. 91), als eine Antithese zur Idee der menschlichen Freiheit (Rn. 100), zu dessen Formen totalitäre Staaten, Despotien und Verfassungsstaaten gleichermaßen gehören (Rn. 53, 72). Die Verfassung wird nicht als alleinige konstitutive Grundlage staatlichen Handelns betrachtet (vgl. allg. krit. Rupp 1987: Rn. 17), sondern in ihrer konstitutiven Wirkung für die Begründung und Begrenzung der Staatsziele und -aufgaben halbiert und damit geschwächt. Das gilt um so mehr, als eine Grenzziehung zwischen dem Staatszweck "Frieden und Sicherheit" und den "Verfassungszwecken" unvermeidlicherweise unklar bleibt.

#### b. Staatsaufgaben als Verfassungsaufgaben

Der andere (idealtypische) Weg nimmt die Verfassung und ihren für den westlichen Verfassungsstaat charakteristischen Anspruch ernst, konstitutiv, umfassend und universal, Rechtsgrund und Maßstab für die staatliche Herrschaftsausübung zu sein (s. dazu Grimm 1988: 12). Auch das Grundgesetz ist in dieser Perspektive ein vollständiges Rahmenprogramm samt Verfahrensordnung zur Konkretisierung eines aufgegebenen Gemeinwohls durch Staat und Gesellschaft (s. etwa v. Arnim 1984: 127 ff.; Häberle 1978: 483, 1970: 708 ff.; krit. zur "Totalität der Verfassung" Isensee 1986: 19 ff.). Staatsaufgaben sind Verfassungsaufgaben (s.a. Grabbe 1979: 37). Das gilt freilich *nicht* in dem Sinne, daß sich jedes staatliche Handeln besonders auch im Bereich politischen Handelns auf einen bloßen "Vollzug" der Verfassung reduzieren ließe. Die auf Verfassungsebene entschiedenen Gemeinwohlkonkretisierungen sind von höchst unterschiedlichem Konkretisationsgrad, in ihrer Systematik zu heterogen und in ihrer Gewichtung zueinander selber zu sehr konkretisierungsbedürftig, als daß die Verfassung ausreichend dicht determinieren und die Entscheidungsspielräume staatlichen Handelns auf wenige

Entscheidungsmöglichkeiten reduzieren könnte. Dennoch konstitutionalisiert das Grundgesetz alle maßgeblichen Gerechtigkeitsprinzipien (Dreier 1986: 29 ff.; Schulze-Fielitz 1988a: 227 ff. m.Nw.; Morlok 1988: 94 ff.) und die Verfahren zu ihrer Konkretisierung - und damit auch das Gemeinwohl als Verfassungsaufgabe.

Diese zweite Position dürfte einige allgemeine Vorzüge aufweisen. Der Verfassung wird der ihr zukommende Vorrang eingeräumt. Die Gemeinwohlkonkretisierung unterliegt einer (begrenzten) rechtlichen Kontrolle und kann insoweit effektiviert werden. Die Wertgebundenheit und das immer wieder zu erneuernde Legitimationsbedürfnis des Verfassungsstaats bleiben sichtbar. Speziell unter dem Gesichtspunkt der Staatsaufgaben erscheint dieser Ansatz auch deshalb vorzuzugwürdig, weil diese sich unschwer als Stufen der Konkretisierung von konstitutionalisierten abstrakteren Verfassungszielen begreifen lassen (so auch Stern 1984: 18; Saladin 1973: 557; ferner Isensee 1988: Rn. 115). Staatsaufgaben sind hiernach *stets* auf letzte Grundsatzaussagen der Verfassung zurückführbar, z.B. auf das sehr weite Sozialstaatsprinzip. Vor allem wird deutlich, daß Staatsaufgaben nicht isoliert als solche, sondern wie der Staat allgemein (vgl. v. Arnim 1989: 158) nur im Zusammenhang mit gesellschaftlichen und privaten Aufgaben nach Maßgabe der Verfassung als Grundordnung für Staat *und* Gesellschaft angemessen behandelt werden können.

### 3. Staatsaufgaben und die Modalitäten staatlichen Handelns

Staatsaufgaben beziehen sich begrifflich *nicht nur* auf die *inhaltlichen Ziele* bzw. "Finalprogramme" einer Verfassungsordnung. Die Diskussion der Staatsaufgaben wird vielmehr kompliziert durch die Verknüpfung mit der *Art und Weise* rechtsstaatlicher Handlungs- und Organisationsformen; Isensee (1988: Rn. 118 und 154) spricht von "sekundären Staatszielen" bzw. von "instrumentalen Staatsaufgaben". Insoweit lassen sich z.B. die gesetzlich zugewiesenen *Aufgaben des Staates als Träger der Hoheitsverwaltung*, die Aufgaben von (ausgegliederten, dem Staat gegenüber rechtlich verselbständigten) Verwaltungseinheiten (vor allem der Selbstverwaltung) und solche hoheitlichen Aufgaben unterscheiden, mit denen einzelne Private vom Staat punktuell beliehen worden sind; in allen Fällen handelt es sich um staatliche Aufgaben (grds. Peters 1965: 880; Bull 1977: 47 ff.; anders für kommunale Aufgaben Becker 1974: 776), die im Bundesstaat zudem gemäß Art. 30 GG grundsätzlich auf Zentralstaat und Gliedstaaten verteilt sind (s.a. Klein 1965: 757 f.).

Von solchen staatlichen Aufgaben sind begrifflich andere, ebenfalls öffentliche Aufgaben zu unterscheiden, deren Erfüllung im öffentlichen Interesse liegt,



die aber durch Private nach Privatrecht (oder auch nach öffentlichem Recht) erfüllt werden, möglicherweise unter Überwachung durch staatliche Behörden, nicht aber vom Staat selber (s. z.B. Kirberger 1978: 56 ff.; Schuppert 1981: 157 f.; Isensee 1988: Rn. 136 ff.). - Andere identifizieren bewußt "öffentliche" mit "staatlichen" Aufgaben (z.B. Grabbe 1979: 35 f.). Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war insoweit widersprüchlich (Krautzberger 1971: 97 ff.); das kann als Symptom für den Mangel an einer ausgebauten Staatsaufgabenlehre angesehen werden (Ossenbühl 1971: 159). Eine bestimmte verfassungsstaatliche Staatsaufgabe, z.B. die Schulbildung, kann auf verschiedene Weise rechtlich unterschiedlich, aber funktional äquivalent erfüllt werden: durch den Staat selber als staatliche Aufgabe oder eben auch durch Private als nichtstaatliche Aufgabe nach Privatrecht, wenn auch unter staatlicher Aufsicht (Peters 1965: 880 f., 888 f., 890 f., 983).

Die Diskussion von Staatsaufgaben erstreckt sich auch auf die Fragen, in welchen Bereichen der Gesellschaft der Staat aus Gründen des öffentlichen Interesses Rahmenbedingungen durch Privatrecht oder durch öffentliches Recht setzen soll (Fleiner-Gerster 1984: 26 f., 32, 33), z.B. zur Kontrolle gesellschaftlicher Macht. Es geht darum, ob und wie der Staat als Gesetzgeber Verantwortung wahrnehmen soll und/oder ob und wie er statt durch direkt intervenierendes Recht durch andere Formen des Rechts oder durch andere Medien, z.B. durch Finanzierung oder Personal steuert. Das Grundgesetz setzt nicht nur Maßstäbe für die Staatlichkeit als solche, sondern für das gesamte Gemeinwesen, formuliert also für Staat *und* Gesellschaft maßgebliche Wertentscheidungen (Häberle 1978: 122 f.; v. Arnim 1984: 170 f.; Sachverständigenkommission 1983: Rn. 1 ff.). Staatsaufgaben im weiteren Sinne orientieren sich nicht an einer Dichotomie des Entweder/Oder von Staat oder Gesellschaft, Staat oder Markt, sondern werden als öffentliche Gemeinwohlaufgaben vom Staat, in rechtlich gesteuerten, differenziert abgestuften Formen staatlichen und gesellschaftlichen Zusammenwirkens in der Öffentlichkeit sowie (nur) von Privaten erfüllt (vgl. zur Trias von Staat, Öffentlichkeit und Privatheit Häberle 1970: 211 ff.; 1986: 603 f.; krit. Schuppert 1981: 92 f., 165 f.; Bull 1977: 49 f.). Der Kern der Staatsaufgaben-Diskussion liegt in den Abstufungen der öffentlich-rechtlichen Organisationsrahmen für die private Freiheitsbetätigung im öffentlichen Interesse.

Die maßgebenden Kriterien für diese juristisch geprägten Unterscheidungen sind *formal* die Nähe zu der dem Staat eigentümlichen Fähigkeit einseitig-hoheitlichen Handelns, *material* die Abgrenzung von inhaltlichen Aufgabenkreisen unter dem Gesichtspunkt, ob die spezifisch staatlich überlegene Handlungs- oder Rechtssetzungsmacht zweckmäßigerweise im öffentlichen Interesse einzusetzen ist.

Beide Kriterien erweisen sich zunehmend als unscharf, insoweit Aufgaben und Befugnisse des Staates auseinanderzudriften scheinen. Die Hoheitlichkeit staatlichen Handelns wird durch vielfältige rechtliche und informale Formen der indirekten Interventionen, der Kooperation bzw. des Zusammenwirkens mit den Gesetzesadressaten ergänzt oder abgelöst (s. zuletzt Hill 1989: 324 f.; s.a. Bulling 1989: 277 ff.; Kirchhof 1988: Rn. 157 ff., 171 ff.; Grimm 1987: 79 f.; für das politische System Lehner 1988: 260 ff. m.Nw.; Willke 1983: 128 ff.; s.a. Schulze-Fielitz 1984: 46 ff., 108 f.). Andererseits sperren sich bestimmte vom Staat zu verfolgende Aufgaben gegen einen einseitig rationalen Gestaltungsanspruch durch spezifisch rechtliche Regelungsformen (Schulze-Fielitz 1988b: 764 f.; s.a. Offe 1987: 312). Beides scheint sozialwissenschaftlich eher als Krise staatlich-hierarchischer Steuerung im Sinne einer Überlastung der Politik gedeutet zu werden (s. etwa Matz 1977: 95 ff.; Luhmann 1981: 152 ff., 123 ff.; Willke 1983: 119 ff.; v. Arnim 1987: 21; Lehner 1988: 264 f.) denn als ein bloßer Funktionswandel staatlicher Handlungsformen in Anpassung an veränderte Gesellschaftsverhältnisse. In den Diskussionen um Staatsentlastung, Entstaatlichung, Entbürokratisierung, Dezentralisation (auch: "dezentrale Kontextsteuerung"), Deregulierung, Entrechtlichung, Privatisierung, Selbststeuerung oder Subsidiarität usw. vermengen sich diese beiden Fragen von Form und Inhalt auf eine oft kaum entwirrbare Weise.

### III. Zur historischen Entwicklung der Staatsaufgaben

#### 1. *Empirische Entwicklung*

Staatsaufgaben werden zum Problem, weil es in freiheitlichen Staaten Grenzen ihres unregelmäßig-stetigen Wachstums geben muß. Staatsausgaben sind ein mittelbarer Indikator für das Wachstum von Staatsaufgaben. Ungeachtet von Problemen der rechnerischen Ermittlung läßt sich für alle westlichen Verfassungsstaaten seit über hundert Jahren ein tendenziell gleichartiges Wachstum des Anteils der Staatsausgaben (etwa im Sinne der gemeinsamen Haushalte der Gebietskörperschaften der Sozialversicherung) am Volkseinkommen feststellen (s. etwa Schuppert 1981: 213 ff.). Die Zahlenangaben schwanken im Detail, nicht im Grundsatz. Nach Günter Hesse (1979: 11) stieg dieser Anteil von 18,5 % (1872) auf 39,8 % (1972). Diese Entwicklung wurde zuerst (1876) beobachtet von Adolph Wagner und als "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" bekannt (vgl. dazu Schuppert 1981: 221 ff.; Kohl 1985: 26 ff.). Dieses Wachstum erfolgte in "Schüben", die namentlich im Zusammenhang mit Aufrüstungsphasen, dem Ausbau der

sozialen Sicherung und der Bildungseinrichtungen sowie staatlichen Konzentrationsbemühungen aufgrund der Weltkriege sowie der Weltwirtschaftskrise 1929 stehen (Kohl 1985: 187 ff., 219 ff.; Abelshauser 1987: 15 ff.; s.a. Maier 1989: 9 f.). In den 70er Jahren dieses Jahrhunderts ist diese "Staatsquote" (zur Definition und geringen Aussagekraft Littmann 1975; Kohl 1985: 179 ff.) in der Bundesrepublik von 39,1 % (1970) auf 49,8 % (1981) gesprungen (Watrin 1984: 46); auf diesem Niveau hat sie sich eingependelt. Ähnliche Steigerungsraten (bei unterschiedlichem Ausgangsniveau) gelten für alle anderen OECD-Staaten (vgl. Rühle/Veen 1979). Stellt man auf den Staatsverbrauch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ab, so ist in den USA und in Großbritannien der Staatsverbrauch wesentlich höher (Krupp 1982: 17 ff.); die Entstaatlichungsdiskussion wird nicht zufällig wesentlich dort geführt. Diese Steigerungsraten gründen im Wachstum wohlfahrtsstaatlicher Zweckverfolgung, überproportional im Anstieg der Leistungen der Sozialversicherung (Sozialtransfer) sowie der Expansion des Bildungssektors. Ihnen korrespondiert ein Wachstum der im öffentlichen Sektor Beschäftigten (Watrin 1984: 46 f.; Schuppert 1981: 224 f.; Krupp 1982: 6, 15 ff.) und ein wohl generelles Wachstum der *Staatsfunktionen* bzw. des Bedarfs an staatlichen Steuerungsleistungen (s. nur Jänicke 1986: 19 ff.; Scharpf 1987: 117; Fürst 1987: 263 ff.) - vor allem im Sinne einer verstärkten Nachfrage nach staatlichen Regeln und Verrechtlichungen (regulative Leistungen), nach erhöhter Legitimation durch den politischen Willensbildungsprozeß sowie nach erhöhten staatlichen Infrastruktur- und Entsorgungsinvestitionen, um die allgemeinen volkswirtschaftlichen Produktionsbedingungen zu verbessern bzw. allgemeine Produktionsfolgen zu beseitigen.

## 2. Die Staatsaufgaben in der deutschen Verfassungs(text)entwicklung

### a. Zur Vorgeschichte des Grundgesetzes

Diese tatsächliche Entwicklung spiegelt sich partiell auch in der Entwicklung der Texte der deutschen Verfassungen, freilich diachron, entsprechend den Zäsuren der Jahre 1871 - 1919 - 1949, und auch insoweit nicht ungebrochen. Die Staatsaufgaben in der Reichsverfassung von 1871 sind ganz geprägt von Fragen der inneren und äußeren Sicherheit (vgl. Art. 4, 33 ff., 57 ff. RV), aber auch der Sicherung und des Ausbaues der wirtschaftsrelevanten Infrastruktur (Art. 41 ff., 48 ff., 53 ff. RV). Die Weimarer Reichsverfassung nahm programmatisch und deklaratorisch zusätzlich die neuen Sozialstaatsaufgaben in ihren Kompetenzkatalog und den Katalog über Grundrechte und Grundpflichten auf (Art. 7 ff., 109 ff., bes. 151, 153 ff. WRV). Deren Auslegung durch herrschende Lehre und Rechtsprechung blieb dem klassisch-liberalen Ideal verhaftet (vgl. Huber 1981: 112 ff., 1081 ff.; Grimm

1987: 153 ff.). Zahlreiche Länderverfassungen vor 1949 knüpften an diese Tradition sozialer Versprechungen in Form von allgemeinen Aufgabennormen, Programmen zur Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialgestaltung, Schutzaufträgen und kulturellen Grundsatzvorschriften an (vgl. Sachverständigenkommission 1983: Rn. 15): Art. 1, 11 ff., 23, 86 Verf. Baden-Württemberg; Art. 3, 106, 124 ff., 128 ff., 138 ff., 153, 164 f., 166 ff., 171 Verf. Bayern; Art. 12, 14, 16, 17 19 Verf. Berlin; Art. 1, 8, 11 f., 14, 21, 25 ff., 31, 35 ff., 49, 50, 54, 56, 58, 65 Verf. Bremen; Art. 27 ff., 35, 55 ff., 59, 60, 62 Verf. Hessen; Art. 6 ff., 17 f., 24 ff. Verf. Nordrhein-Westfalen; Art. 1, 24, 27 ff., 37, 40, 51 ff., 74 Verf. Rheinland-Pfalz; Art. 23, 25 ff., 43 ff., 60 Verf. Saarland (abgedruckt bei Pestalozza 1988). Das Grundgesetz hat davon abweichend in seiner Gestaltung der Grundrechte zwar die klassisch-liberalen Rechtstraditionen betont, hat aber durch die gewollte Überantwortung der sozialen Gestaltungsaufgabe an den Gesetzgeber (Art. 20, 28, 72 ff. GG) und den Prozeß der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat nach Maßgabe des Sozialstaatsprinzips eine staatsaufgabenfreundliche Auslegung erfahren (Sachverständigenkommission 1983: Rn. 10 ff.).

#### b. Die materiellen Staatsaufgaben des Grundgesetzes

Das Grundgesetz formuliert die Frage nach Staatsaufgaben auf zwei Problem-ebenen: den *materiellen Aufgaben*, die sich auf die Inhalte, Gegenstände usw. des staatlichen Handelns beziehen, und den das staatliche Handeln spezifisch charakterisierenden *Formen und Mitteln* (s.u.). Die unübersehbare sachliche Vielfalt der inhaltlichen Staatsaufgaben läßt sich nur begrenzt typologisch oder sachbereichsspezifisch systematisieren (s. aber Bull 1977: 211 ff.; Saladin 1984: 118 ff.; staatsziel- bzw. staatszweckbezogen auch Hug 1954; Isensee 1988: Rn. 117 f.; Bethge 1989: 842 ff.). Sie werden im Grundgesetz primär auf den vier normtechnisch verschiedenen Ebenen der Staatszielbestimmungen, Kompetenzregeln, Grundrechte und sonstigen Handlungsaufträge, insbesondere Gesetzgebungsaufträge formuliert (Badura 1986: 200 ff.; Kirchhof 1988: Rn. 28).

(aa) Unter den *Staatszielbestimmungen* ragt in der Staatsaufgabendiskussion das soziale Staatsziel heraus (vgl. in diesem Sinne z.B. Bull 1977: 163 ff.; Stern 1984: 16 ff.; Badura 1986: 195 ff.; Isensee 1988: Rn. 121 ff.), weil es für das Grundgesetz normativ neuartig war und zugleich Ausdruck wie Impulsgeber für das Wachstum und die Entwicklung der Aufgaben des grundgesetzlichen Verfassungsstaates ist. Die generelle Zurückhaltung des Grundgesetztextes gegenüber nicht unmittelbar umsetzbaren, besonders auch finanzabhängigen Aufgabenformulierungen hat zur Konzentration auf das Sozialstaatsprinzip als Anknüpfungspunkt geführt. Auch die sonstigen Staatszielbestimmungen wie z.B. das Verbot des An-

griffskrieges (Art. 26 GG) oder der innere Frieden als Staatsziel (Starck 1984: 871 ff.) oder die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei der Haushaltsgestaltung (Art. 109 GG) formulieren Grundsätze für staatliches Handeln, die für künftige staatliche Aktivitäten richtungweisend wirken (s.a. Scheuner 1972: 232 ff.). Staatszielbestimmungen im Sinne der Staatsrechtslehre (begriffsprägend Ipsen 1950: 21 ff.; ausf. bilanzierend Michel 1986: 110 ff.) und konkrete Staatsaufgaben lassen sich nach unterschiedlichen Abstraktionsgraden unterscheiden; gemeinsam ist ihnen ihre Eigenart als Verfassungszielbestimmungen, die es rechtfertigt, Staatszielbestimmungen auch als Staatsaufgaben zu diskutieren.

(bb) Auch *Grundrechte* stellen den Verfassungsstaat vor die Aufgabe staatlicher Förderung (grdl. Häberle 1972: 103 ff.; s.a. Bull 1977: 157 ff.; Scheuner 1972: 228 f.; Isensee 1988: Rn. 148, 170) und setzen ihm nicht nur Grenzen. Deutlich wird das bei ausdrücklich konstitutionalisierten sozialen Grundrechten als Aufgabennormen für den Gesetzgeber. Für das Grundgesetz hat die Grundrechtsdogmatik auch für dessen liberal formulierte Freiheitsrechte objektivrechtliche "Grundrechtsaufgaben" des Verfassungsstaates erarbeitet (Häberle 1972: 104; s.a. als Zwischenbilanzen Rüfner 1981: 387 f.; Alexy 1985: 458 ff., 465 ff.; Kirchhof 1988: Rn. 35 ff.), indem sie die reale Wahrnehmbarkeit von Freiheitsrechten als Element in die grundrechtlichen Freiheitstatbestände einbezieht - Ausdruck einer wohl defizitären Sparsamkeit und eines (zu) hohen Abstraktionsgrades der sonstigen Staatsaufgabenformulierungen im Grundgesetz.

(cc) Auch zahlreiche *Kompetenzbestimmungen* der Art. 72 ff., 83 ff. GG sind weit mehr als bloß negative Abgrenzungsregeln zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung bzw. -verwaltung. Kompetenzbestimmungen sind zwar keine Aufgaben und verpflichten nicht zu einem bestimmten Handeln (Bull 1977: 52 f., 152 ff.); sie lassen aber als Folge einer Aufgabenzuweisung implizit die konkrete Vielfalt der heute durch Gesetzgebung zu verfolgenden Staatsaufgaben erkennen und zeigen an, daß der Bund in den benannten Bereichen hinsichtlich des "Ob" legitimerweise als Staat gegenüber den Bürgern tätig werden kann und auch soll (grdl. Ehmke 1963: 90; Scheuner 1972: 234 ff.; Pestalozza 1972: 170 f.; s.a. Stern 1984: 16; Isensee 1988: Rn. 140, 147).

(dd) Als vierte (Rest-)Gruppe lassen sich ausdrückliche *Handlungsaufträge für den Staat* von sehr unterschiedlichem Gewicht ermitteln, die über das ganze Grundgesetz verteilt sind - von der Präambel mit dem Ziel der Selbstaufgabe des westdeutschen Teilstaates zugunsten eines wiedervereinigten deutschen Staates (vgl. allg. Häberle 1982: 224 ff.) über spezielle Gesetzgebungsaufträge (z.B. Art. 6 Abs. 5 GG) bis hin zu konkret erwähnten Aufgaben wie der zu einer dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht entsprechenden Haushaltswirtschaft in Art. 109

GG (Bull 1977: 149 ff.). Solche Teilaufgaben sind als Konkretisierung von abstrakter formulierbaren Staatszielbestimmungen zu begreifen; sie spiegeln in ihrer Heterogenität eine historische Kontingenz verfassungstextlicher Formulierungen von Staatsaufgaben (Herzog 1988: Rn. 36).

### c. Die formell-instrumentalen Staatsaufgaben

Zu den Staatsaufgaben gehören auch die Fragen nach dem "Wie" seiner Aufgabenerfüllung. Das Rechtsstaatsprinzip gebietet die Verwirklichung der inhaltlichen Staatsaufgaben allein nach Maßgabe und im Rahmen von Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG); einseitig-hoheitliches Handeln allein nach Maßgabe des Gesetzes oder durch Gesetzgebung nach Maßgabe der Verfassung sind als Ausdruck des "Monopols legitimer physischer Gewaltsamkeit" (Max Weber) ein charakteristisches Kennzeichen des Rechtsstaates.

In der juristischen Dogmatik dominiert unverändert die Vorstellung einer Hierarchie des positiven Rechts und seiner Quellen (Verfassungsgesetz, Parlamentsgesetz, Rechtsverordnung, Satzung, privatrechtliches Handeln des Staates). Die nicht nur ergänzende, sondern z.T. schlechthin konstitutive Funktion der Rechtsprechung für die Rechtskonkretisierung und die vielfältigen Erscheinungsformen der sog. "schlicht-hoheitlichen" Staats- und Verwaltungspraxis (durch Informationen, Finanzierungen u.a.) stören diese rechtsformorientierte Sichtweise, wie sich vor allem in der Frage der juristischen Methodik zeigt. Zum anderen erlauben Mischformen und Abstufungen des rechtlichen und nichtrechtlichen Handelns eines arbeitsteilig organisierten, spezialisierten und pluralistischen Staates (vgl. Schuppert 1987: 757 ff.; Bryde 1988: 182 ff.) diesem ein sehr differenziertes Sich-Einlassen auf je spezifische gesellschaftliche Lebensbereiche (ausf. Kirchhof 1988: Rn. 102 ff.). Sozialwissenschaftlich verbreitete Modellvorstellungen (etwa von einem einseitig "regulierenden" Gesetzgeber) werden der realen Vielfalt rechtsstaatlichen Wirkens nicht gerecht; auch der antithetische Begriff der "Kooperation" (vgl. dazu J.J. Hesse 1987: 68 ff., 80, 83) ist gleichermaßen viel zu grob. Es fehlt an hinreichend differenzierenden, typologisierenden Modellen der Abstufungen staatlicher Regelungsmodi über die Differenzierung nach regulierender, personeller, prozeduraler, struktureller und finanzieller Steuerung (so Schuppert 1989a: 145 m.Anm. 100) hinaus, etwa in "Verbundsystemen" (Offe 1975: 264 ff.; Fürst 1987: 265, 277), wie sie beispielhaft im Verwaltungsorganisationsrecht für verselbständigte Verwaltungseinheiten erarbeitet worden sind (Schuppert 1981: 5 ff., 72 ff., 171 ff.) und grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sind (Schuppert 1981: 375; Bryde 1988: 186 ff.; zu punktuellen Grenzen ebd. 189 ff. sowie Haverkate 1988: 243 ff.).

Ungeachtet der "Entzauberung des Staates" (Willke: 1983) nur (!) als einer monolithischen, zentralisierten Steuerungseinheit bleibt das parlamentarische Gesetz das zentrale Steuerungsmedium (Sachverständigenkommission 1983: Rn. 35; Schulze-Fielitz 1988a: 152 f. m.Nw.), bleibt für das Grundgesetz Rechtsetzung eine maßgebliche Voraussetzung für Gleichheit gewährleistendes verfassungsstaatliches Handeln, das sich freilich nicht in Gesetzgebung erschöpft. Die als Krisenphänomene viel diskutierten Wandlungen von der einseitig-hoheitlichen Regulierung durch Recht (und seiner Ge- oder Verbote) zu jenen Formen der Kooperation, "prozeduralen Steuerung" u.ä. lassen sich auch als Wandel staatlicher Handlungsformen in Antwort auf veränderte gesellschaftliche Regelungsbedürfnisse begreifen. In bestimmten Sachbereichen (z.B. im Recht der öffentlichen Sicherheit) stehen Ge- und Verbote unverändert im Zentrum. In anderen Sachbereichen versucht der Gesetzgeber, in weichen Formen seine Ziele zu erreichen; hier übernimmt der Gesetzgeber auch "Moderatorenfunktionen" (J.J. Hesse 1987: 80; Fürst 1987: 280; Offe 1987: 313; s.a. Schuppert 1989b: 100 ff.). Noch dort, wo der Gesetzgeber im Hinblick auf gesellschaftliche Agreements auf Handeln überhaupt verzichtet, wirkt aber allein schon die Möglichkeit seines hoheitlichen Handelns präventiv, so unzureichend ihre Realisierung auch wäre. Der Relativierung des parlamentarischen Gesetzes als direkten Steuerungsmittels korrespondiert eine gesteigerte Bedeutung des Gesetzes.

### 3. *Entwicklung neuerer Verfassungstexte im internationalen Vergleich*

Die Zurückhaltung des Grundgesetzes bei der Formulierung von Staatsaufgaben entspricht nicht den aktuellen Prozessen der Verfassungsentwicklung. Verfassungsvergleichend läßt sich beobachten, daß in neueren Verfassungstexten westlicher Verfassungsstaaten zunehmend Staatsaufgaben konkret benannt werden (vgl. Häberle 1986: 601 ff.; Stern 1984: 11). Die individuellen Grundrechte der *griechischen* Verfassung von 1975 (zit. nach: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1983: 360 ff.) beispielsweise werden unter Überschreitung einer rein individualistischen Orientierung im Kontext von sozialen und kulturellen Grundrechtsaufgaben des Staates formuliert. So ist dem Verfassungstext zufolge Bildung eine "Grundaufgabe des Staates" (Art. 16 Abs. 2), stehen z.B. Sport, Eigentum, Mutterschaft und Kindesalter, Obdachlose und Arbeit (u.a. durch "Sicherung der Vollbeschäftigung"), weiter die natürliche und kulturelle Umwelt unter dem besonderen Schutz des Staates (Art. 16 Abs. 9, 17 Abs. 1, 21 Abs. 1 und 24 Abs. 1 Verf. Griechenland) (dazu Iliopoulos-Strangas 1983: 410 f.).



Auch die Verfassung *Portugals* (1976/82) (zit. nach: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1983: 446 ff.) formuliert in Art. 9 ausdrücklich grundlegende Staatsziele und enthält im Grundrechtsteil (Art. 12 - 79) allenthalben nach den Freiheitsrechten einen Abschnitt über "wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Pflichten" mit ebenso zahlreichen wie detaillierten Staatsaufgaben, von der Vollbeschäftigungspolitik (Art. 59 Abs. 3) bis zur Sportförderung (Art. 79 Abs. 2). Ähnliche Entwicklungstendenzen lassen sich für die *Schweiz*, die *Niederlande* oder für *Spanien* feststellen (vgl. Häberle 1985: 311 ff., 371 ff., 1986: 601 ff.).

In dieser Konstitutionalisierung der Staatsaufgaben sind für den vorliegenden Gedankengang *folgende Grundtendenzen bemerkenswert* (Häberle 1986: 601 ff.):

(a) Die neueren Verfassungen begnügen sich nicht mit einer "Generalvollmacht" für den Staat, sondern weisen dem Staat neuerdings immer differenzierter und konkreter Aufgaben zu. Diese beziehen sich weniger auf die für den neuzeitlichen Staat zunächst konstitutiven Aufgaben wie innere Sicherheit, äußerer Frieden u.a. als auf soziale, kulturelle und wirtschaftliche Ziele, wie sie im Zuge der Verfassungsentwicklung für den westlichen Verfassungsstaat eigentümlich geworden sind. Staatsaufgaben sind verfassungsgeschichtlich variabel.

(b) Diese Verfassungstexte unterscheiden insoweit nur grob abgestuft zwischen grundlegenden, allgemeinen (z.B. Innere Sicherheit) und weniger grundlegenden, speziellen Staatsaufgaben (z.B. Sportförderung), ohne daß sie die verschiedenen Aufgaben im übrigen näher hierarchisieren. Die Formulierungen von Staatsaufgaben sind primär an der jeweiligen Sache orientiert, nicht aber an verfassungsdogmatischen Abgrenzungen etwa zu Staatszwecken, Staatszielen, Staatsstrukturentscheidungen. "Staatsaufgabe" ist eine Sammelkategorie von kontingent gewachsenen verfassungsrechtlichen Finalprogrammen für Inhalt und Regeln der Modi staatlicher Tätigkeiten.

(c) Staatsaufgaben sind nicht nur normtechnisch heterogen, teils in Präambeln, Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträgen, teils in Grundrechten, teils in Kompetenznormen formuliert; sie stehen auch sachlich oft nebeneinander, ohne daß Zielkonflikte zwischen ihnen ausdrücklich generell gelöst werden könnten.

(d) Staatsaufgaben sind in ihren konkreten Erscheinungsformen nie vollständig normiert (s.a. Kirchhof 1988: Rn. 8), schon weil die Verfassungstexte insoweit meist nur das empirische Wachstum der Staatsaufgaben nachträglich im Text spiegeln (können) und ihr Anspruch auf Dauerhaftigkeit entwicklungs offene Texte und Strukturen fordert. Eine vollständige Normierung ist nur möglich, insoweit sich Staatsaufgaben auf abstrakte Staatszwecke (Staatszielbestimmungen) zurückführen lassen, als deren Konkretisierung sie erscheinen (s.a. Matz 1977: 83).



## IV. Die normative Bedeutung der Verfassung für die Staatsaufgabenentwicklung

### 1. Der allgemeine normative Zusammenhang

Die Staatsaufgaben-Diskussion verläuft weitgehend unabhängig von der verfassungsrechtlichen Entwicklung. Bezugspunkte sind die Tätigkeiten, Gründe und Möglichkeiten "des" Staates, wie unklar der Begriff des Staates auch sein mag (vgl. Schuppert 1989b: 91 ff.; Hartwich 1987: 3 ff.). Vorrangig im *interdisziplinären* Gespräch scheinen soziale, politische oder ökonomische Kategorien zu sein. Dennoch bestehen Zusammenhänge zwischen Verfassungsentwicklung und Staatsaufgabenentwicklung, die mehr als nur symbolischer Art sind.

#### a. Impulse aufgrund der Verfassungsgebung

Auf einer sehr allgemeinen, globalen Argumentationsebene ist das historische Argument verbreitet, mit der Entfaltung des demokratischen Sozialstaats wachse auch die Tendenz zur Ausweitung von Staatsaufgaben bzw. Staatsausgaben (Grimm 1987: 77 ff.; Kohl 1985: 161 ff., 225). Verfassungsrechtlich gesprochen: Die Durchsetzung des demokratischen Verfassungsstaats und damit des allgemeinen und gleichen Wahlrechts führe zum Wachstum der Staatsaufgaben (vgl. auch Grimm 1987: 77, 153). Dies läßt sich durch Theoreme über Verteilungscoalitionen stützen (Lehner 1988: 254, 257 f.).

Gleichwohl ist ein solcher Zusammenhang speziell mit der *Verfassungsentwicklung* eher locker. Dafür spricht prima facie das tendenziell gleichartige Aufgabenwachstum in *allen* westlichen Industriegesellschaften, unabhängig von der verfassungsstaatlichen Ausgestaltung; gewichtiger erscheinen demnach wirtschaftliche Erklärungsmuster (vgl. Kohl 1985: 145 ff., 170). In der deutschen Entwicklung hat das Wachstum der Staatsaufgaben lange vor der Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts (1919), unter den nicht-demokratischen Bedingungen der Bismarck-Ära, seine entscheidende neue Qualität gewonnen als eine Antwort auf die "soziale Frage" (Watrin 1984: 47 ff.), die zu geben dem Kaiserreich wahrscheinlich gerade wegen seiner nicht-demokratischen Strukturen möglich war (Grimm 1987: 72; Alber 1987: 107 f., 132 f.). Auch läßt sich die Entwicklung zum Sozialstaat Bismarckscher Prägung mit empirischen Gründen als Versuch "von oben" zur präventiven Abwehr der (sozial-)demokratischen (Verfassungs-)Bewegung interpretieren, die auf den Staat als "Umverteilungsagentur" zielte: Wahlrechtsentwicklung und Sozialversicherungsentwicklung erfolgten ganz unabhängig voneinander (Alber 1987: 127 ff.). Ein Prozeß der weiteren Konzentration und des

Wachstums der sozialen Staatsaufgaben läßt sich in der Weimarer Republik, auch wegen der Durchsetzung des Wahlrechts, beobachten (Abelshauser 1987: 11 ff., 15 ff.; Alber 1987: 155 ff.), aber ebenso auch nach Beseitigung der demokratischen Verfassung von 1933 feststellen, freilich aus unterschiedlichen Gründen. So unbezweifelbar daher demokratische Verfassungsentwicklung und Staatsaufgabenwachstum zusammenhängen: Unmittelbare Kausalbeziehungen lassen sich hier nur auf einer Abstraktionsebene feststellen, die wohl keine konkreten Beurteilungsperspektiven für die Rechtfertigung der Staatsaufgaben heute erlaubt. Ebenso scheinen die Unterschiede zwischen Zentralstaaten und Bundesstaaten, zumal im internationalen Vergleich, keine Auswirkungen auf die Staatsquote zu haben (Kohl 1985: 222, 229).

b. Die Verfassung als Anregung und Schranke der Staatsaufgabenentwicklung

Dennoch erweist sich auf einer konkreteren Ebene die Verfassung als "Anregung und Schranke" (Rudolf Smend) für Staatsaufgaben, wenn man einmal die Änderungen des Grundgesetzes ansieht. Die *anregende* Kraft läßt sich am Beispiel der aktuellen verfassungspolitischen Debatte um eine Ergänzung des Grundgesetzes durch eine "*Umweltschutzklausel*" verdeutlichen. Eine solche Änderung würde nach verbreiteter Ansicht verfassungsrechtlich weder ein neues Staatsziel noch eine neue Staatsaufgabe verankern, sondern nur eine bestehende verdeutlichen, wie groß auch immer die derzeitige verfassungsrechtliche "Schutzlücke" sein mag (Isensee 1988: Rn. 128 ff.; Kloepfer 1988: 308 ff.; Depenheuer 1987: 814; Michel 1986: 264 ff., 299 ff., 310; Wienholtz 1984: 546 ff.). Die Befürworter einer solchen Verfassungsänderung versprechen sich von ihr deshalb primär eine anregende Kraft, die die Argumente des Umweltschutzes im öffentlichen Prozeß der Rechtsfindung verstärkt (vgl. Sachverständigenkommission 1983: Rn. 141 ff., 160 ff.; Kloepfer 1988: 315 f.); sie wissen sich zudem im Einklang mit der internationalen Verfassungs(text)entwicklung. Auch sonst läßt sich zeigen, daß Staatsaufgaben um so eher - auch mit Nachhilfe des Bundesverfassungsgerichts - staatliches Handeln erzwingen, je konkreter diese Aufgaben verfassungsrechtlich ausformuliert sind. Doch liegt gerade darin das Problem: Je mehr die Verfassung dem Staat konflikthaft zu lösende Gestaltungsaufgaben zuweist, desto schwächer wird mittelbar die normative Kraft der Verfassung (Grimm 1972: 501 ff.; s.a. Kloepfer 1988: 306).

Die *begrenzende* Kraft der Verfassung für die Staatsaufgabenentwicklung wird deutlich an jenen Verfassungsänderungen, die die verfassungsrechtlichen Grenzen für neue Aufgaben beseitigt bzw. modifiziert haben, z.B. die schrittweise Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes oder die im Zuge der wirt-

schaftspolitischen Modernisierung 1966/67 erfolgte Anpassung von Art. 109 GG bzw. der Finanzverfassung an die damaligen wirtschaftspolitischen Optionen (vgl. Roßnagel 1981: 222 ff., 242 f., 247 ff., 258, 278). Weniger nach dem Inhalt als nach den Mitteln scheint das Grundgesetz Grenzen zu formulieren. Auch wenn die Erfolge der dadurch ermöglichten Wirtschaftspolitik heute weithin skeptisch eingeschätzt werden (Stern 1984: 18 f.) - die damalige Verfassungsänderung war eine Bekräftigung der normativen Kraft der Verfassung als Schranke (primär) für die Wahl der Mittel (Modalitäten) staatlichen Handelns. Die normative Kraft der materiellen Verfassungsaufgaben erscheint demgegenüber eher gering - warum?

## 2. *Staatsaufgaben als Konkretisierung von Verfassungsgrundsätzen*

### a. Rechtsgrundsätze und Rechtsregeln

Die Bestimmung der von der Verfassung ausdrücklich oder implizit vorgesehenen Staatsaufgaben ist eine Frage der Auslegung der Verfassung. Damit ist eine seit Jahrzehnten umstrittene Grundfrage der Verfassungstheorie angesprochen. Die Streitintensität gründet einerseits in der Frage nach der besonderen, gegenüber dem sonstigen Recht abgehobenen Funktion der Verfassung, andererseits im hohen Abstraktionsgrad der zentralen verfassungsrechtlichen Normen. Die neueren Arbeiten zur Methodenlehre, die Anschluß an den erreichbaren Stand der analytischen Philosophie gewonnen haben, haben auf erhöhtem Niveau zwei ältere Einsichten bekräftigt.

Erstens haben sprachlich sehr abstrakte (vage oder poröse) Verfassungsbegriffe einen breiten, vom Wortsinn als "Grenze jeder Auslegung" her nur begrenzt eindeutig bestimmbar Sinn (Koch/Rüßmann 1982: 188 ff., 210 ff.; s.a. Morlok 1988: 85 ff., 124 ff.), der durch (z.B. gesetzgeberische oder verfassungsgerichtliche) Entscheidungen im öffentlichen Prozeß der Verfassungsentwicklung "besetzt" werden kann.

Zweitens lassen sich unter den Rechtsnormen der Verfassung klassifikatorisch zwei Erscheinungsformen von Rechtsnormen unterscheiden: Rechtsgrundsätze (Rechtsprinzipien) und Rechtsregeln (grdl. Dworkin 1984: 54 ff.; Alexy 1979: 63 ff., 1985: 71 ff.; s. schon Esser 1974: 39 ff., 47 ff., 69 ff., 87 ff., 132 ff., 141 ff.). *Rechtsregeln* bestimmen definitiv und auch sprachlich für jedermann eindeutig, wie ein bestimmtes Rechtsproblem bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen im konkreten Fall zu entscheiden ist. Beispiele sind etwa die meisten Regeln des Staatsorganisationsrechts. *Rechtsgrundsätze* enthalten, obwohl unmittelbar geltendes Recht, nur Tendenzaussagen, weil es eine unübersehbare Fülle denkbarer Ausnahmen im Einzelfall gibt, die sich auf dieser Abstraktionsebene nicht ab-

strakt-generell vorentscheiden lassen; sie sind in diesem Sinne nicht strikt anwendbar, sondern angesichts entgegenstehender Regeln oder Rechtsgrundsätze konfliktbereichsspezifisch konkretisierungsbedürftige Optimierungsgebote (Alexy 1979: 79 ff., 1985: 75 ff.; s.a. Koch/Rüßmann 1982: 244 ff.; krit. Penski 1989: 109 f.). - Nach anderer, funktionalistisch inspirierter Sichtweise geht es um Normen, die auf der Ebene von Werten (statt Personen, Rollen oder Programmen) formuliert sind (vgl. Morlok 1988: 113 ff., s.a. 121 ff.). Es bedarf dann auf der Ebene des konkreten Falles jeweils einer wertenden und gewichtenden Abwägung zwischen den konfligierenden, je geschützten Rechtsgütern. Die seit langem bekannten verfassungsdogmatischen Figuren der "praktischen Konkordanz" (Konrad Hesse) oder des "schonendsten Ausgleichs" (Peter Lerche) werden so von der allgemeinen Rechtstheorie bestätigt.

Allgemein lassen sich in diesem Sinne vor allem die Grundrechte und die Staatszielbestimmungen als Rechtsgrundsätze qualifizieren. Dabei ist eine zusätzliche, freilich wohl nicht immer trennscharfe Differenzierung beachtlich: zwischen *Rechtsprinzipien*, die sich auf individuelle Rechte einzelner oder von Gruppen beziehen, und *Zielsetzungen* (Dworkin: policies), die sich auf kollektive Güter beziehen (Dworkin 1984: 145 ff.); eine ähnliche Differenzierung unterteilt die Rechtsgrundsätze in Ziel- und Verhaltensnormen: Zielnormen legen ein bestimmtes Verhalten zur Zielerreichung nicht fest; Verhaltensnormen bestimmen die Art des Verhaltens (Penski 1989: 107 f.). Ein wesentlicher Unterschied zwischen Rechtsprinzipien und Zielsetzungen besteht darin, daß Rechtsprinzipien funktionell-rechtlich gesehen für die Gerichte unmittelbar entscheidungsanleitend sind, während Zielsetzungen politischer Kompromiß- und Ausgleichsentscheidungen durch die demokratischen Institutionen bedürfen, ehe sie für den Richter unmittelbar entscheidungsanleitend sein können (Dworkin 1984: 150); diese Unterscheidung ist auch im Streit um den Charakter der Grundrechte als Teilhaberechte ein maßgeblicher Entscheidungsgesichtspunkt gewesen (Alexy 1985: 461 ff.). Ein anderer Unterschied besteht darin, daß Rechtsprinzipien für verschiedene Anwendungsfälle widerspruchsfrei angewendet werden müssen, während Zielsetzungen von Fall zu Fall unterschiedlich, ja widersprüchlich konkretisiert werden können (Dworkin 1984: 154 ff.).

Die Rechtsnormen des Grundgesetzes lassen sich also (idealtypisch) entweder als Rechtsregeln, als Rechtsprinzipien oder als Zielsetzungen interpretieren, wobei sie (realtypisch) oft einen Doppelcharakter haben (Alexy 1985: 121 ff.); gleichwohl sollen Prinzipien und Regeln klassifikatorisch qualitativ streng getrennt werden (Alexy 1985: 76 f.; s.a. Esser 1974: 94 f.). Soweit sie Rechtsprinzipien normieren, besonders bei Grundrechten, wird die Unvermeidlichkeit von Abwägungsprozessen

sen deutlich; soweit sie Zielsetzungen formulieren, wird deutlich, daß die Anwendbarkeit von Verfassungsrecht vermittelt wird durch konkretisierendes Staatshandeln der demokratischen Institutionen.

#### b. Staatsaufgaben und Konkretisierung von Verfassungsgrundsätzen

Damit wird auch die verfassungsrechtliche Rolle der Staatsaufgaben deutlicher. Sowohl die Optimierungsgebote namentlich der Grundrechte als objektiver Rechtsprinzipien wie (vor allem) die sonstigen unterschiedlich abstrakten Zielsetzungen der Verfassung geben als Verfassungsgrundsätze dem Staat bestimmte Handlungsaufträge zur optimalen Konkretisierung der verfassungstextlich normierten Ziele. Genau darin liegt eine charakteristische Eigenart der final programmierten verfassungsstaatlichen *Staatsaufgaben*: Sie müssen *erst auf die Ebene konkreter, anwendbarer Regeln* und Handlungen *umgesetzt* werden - *in einem primär politisch-kompromißhaft gesteuerten Prozeß des Abwägens und Gewichtens*, dessen Entscheidungsergebnisse verfassungsrechtlich gar nicht oder allenfalls schwach determiniert sind (so auch Brugger 1989: 2428, 2431; Sachverständigenkommission 1983: Rn. 27). Weil dieser Prozeß ein *politischer* Optimierungsprozeß ist, haben die konkreten finalen Textformulierungen der einzelnen Verfassungen nur eine schwache Determinationskraft für die Entwicklung der tatsächlich wahrgenommenen Staatsaufgaben, ist die Staatsaufgabendiskussion keine spezifisch juristisch dominierte Diskussion. Die verbreitete Forderung nach neuen staatlichen Prioritätensetzungen (z.B. Stern 1984: 19) mag berechtigt sein oder nicht - sie ist nicht als verfassungsrechtlich zwingend anzusehen, sondern als ein Argument von relativem Gewicht im verfassungsrechtlich strukturierten Prozeß der Konkretisierung von Verfassungsgerechtigkeit (vgl. Schulze-Fielitz 1988a: 232). Dieser Prozeß der Bestimmung der öffentlichen Gemeinwohlaufgaben wird strukturiert durch gerechte Verfahrensregeln (auch) nach Maßgabe der Verfassung (Kirchhof 1988: Rn. 50 ff.; Kirberger 1978: 89 ff.; Krautzberger 1971: 103 ff.); seine Ergebnisse müssen sich immer wieder neu an den materiellen Gerechtigkeitskriterien des Grundgesetzes bewähren (vgl. auch Fleiner-Gerster 1984: 35 ff.) und sind prinzipiell und praktisch sehr variabel. - Demgegenüber sind die *Modalitäten* staatlichen Handelns im Verfassungsrecht, die formell-instrumentalen Staatsaufgaben, durch unmittelbar anwendbare *Regeln* relativ ausführlich, eindeutig und in Art und Wirkungsintensität statisch festgelegt, etwa die Regeln des öffentlichen Dienstes, der Finanzierung, des Staatsorganisationsrechts, der Mittel staatlichen Handelns u.a.

### 3. Verfassungstheoretische Folgerungen

Damit lassen sich bilanzierend einige allgemeine verfassungstheoretische Folgerungen für die Frage nach der normativen Kraft der Verfassung für die Staatsaufgabenentwicklung ziehen.

(a) Auch der Verfassungsstaat der Gegenwart kann im Sinne einer latenten Allzuständigkeit *prinzipiell alle* Aufgaben übernehmen, deren Inangriffnahme durch den Staat ein Gemeinwesen für zweckmäßig hält (z.B. Ossenbühl 1971: 153 f.; Eichenberger 1977: 103 ff.; Henseler 1983: 547 ff.; Isensee 1988: Rn. 156 ff.; s.a. Schulze-Fielitz 1988a: 188 ff.). Es gehört zu dem in den Verfassungen kodifizierten und seit der Aufklärung angestrebten rationalen Gestaltungsanspruch, daß der Verfassungsstaat das zur Gemeinwohlverwirklichung Erforderliche tun kann - freilich nicht im Sinne einer allumfassenden "General- und Blankovollmacht" im Handeln (so Krüger 1966: 760 f.), sondern nur nach Maßgabe des Verfassungsrechts. Allzuständigkeit meint nicht Alleinzuständigkeit (Kirchhof 1988: Rn. 3).

(b) Die weithin verbreitete, z.T. historisch erklärbare Abschichtung etwa in primäre (notwendige, geborene, natürliche, obligatorische usw.) und sekundäre (nachrangige, fakultative usw.) Staatsaufgaben (so z.B. Eichenberger 1977: 107, 113 f.; Watrin 1984: 59 ff.; ausf. Nw. bei Bull 1977: 99 ff.; s.a. Stern 1984: 11 f., 15 ff., 23; Isensee 1988: Rn. 152 f.) ist nicht nur unergiebig, weil die Verfassung solche Unterscheidungen nicht trifft. Auch objektive Abgrenzungskriterien zwischen genuin öffentlichen und typischen privaten Aufgaben fehlen (Pappermann 1984: 104 f.; v. Arnim 1984: 471). Das Grundgesetz stellt primär die Verfahren zur situationsgerechten Konkretisierung der Staatsaufgaben nach Maßgabe und in Bindung an das Verfassungsrecht bereit, weil die Bestimmung und Gewichtung der final programmierten Staatsaufgaben im Rahmen der Verfassung je nach Lage durch den öffentlichen politischen Prozeß neu erfolgen kann und muß.

(c) Die All-Fähigkeit des Staates setzt ihn prinzipiell (wohl zunehmend) unbegrenzten Erwartungen der Gesellschaft bzw. der Bürger aus, der Staat werde neue Probleme lösen, sofern er sie nur angehe (Eichenberger 1977: 105); Staat und Verfassung gewinnen dadurch neue Funktionen von Sinnstiftung mit Breitenwirkung, die ihn zu überfordern drohen (Matz 1977: 90 ff.). Um so dringlicher stellt sich die Frage nach Grenzen staatlicher Aufgabenerfüllung.

## V. Normative Kraft der Verfassung für die Begrenzung der Staatsaufgaben

### 1. Erscheinungsformen einer Begrenzung der Staatsaufgaben

Die Möglichkeit einer Begrenzung der Staatsaufgaben wird bezweifelt von Kritikern, die die einmal vom Staat übernommenen Aufgaben für weitgehend irreversibel halten und nur eine Aufgabenselektion oder die Änderung der Prioritäten anstreben (Eichenberger 1977: 107). In der Tat kann die Staatsaufgabendiskussion nicht den Sinn haben, eine soziale und rechtliche Verfassungsentwicklung verfassungspolitisch rückgängig zu machen, die die Maßstäbe von klassischem Liberalismus um sozialstaatliche Maßstäbe angereichert hat. Anderenfalls wäre die Diskussion des Umfangs der Staatsaufgaben nichts anderes als eine Neuauflage jener altbekannten Diskussionen um Spannungen innerhalb der Verfassung, die mit Begriffspaaren wie Individualität/Sozialität, Rechtsstaat/Sozialstaat, Minimalstaat/Wohlfahrtsstaat oder auch liberale Grundrechte/soziale Grundrechte bezeichnet werden können. Die verbreitete Abschichtung von "notwendigen", sicherheitsbezogenen und nachrangigen, leistungsbezogenen Staatsaufgaben aktualisiert jene Unterscheidungen, die sich dann leicht gegeneinander ausspielen lassen. Verfassungsrechtlich geht es eher um Akzentverlagerungen innerhalb der Einheit der bestehenden Verfassung.

Die Erscheinungsformen einer Begrenzung der Staatsaufgaben werden deutlich, wenn man sich grundsätzlich *sechs Möglichkeiten der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben* verdeutlicht (Isensee 1988: Rn. 139), so sehr eine klare Abgrenzung im konkreten Einzelfall Schwierigkeiten bereiten mag: (1) Der Staat nimmt eine Aufgabe selber in unmittelbarer Staatsverwaltung wahr. (2) Der Staat gliedert verselbständigte öffentlich-rechtliche (Selbst-)Verwaltungseinheiten aus, die die Aufgaben fachlich selbständig, u.U. unter Partizipation Privater, aber unter staatlicher Rechtsaufsicht in mittelbarer Staatsverwaltung wahrnehmen. (3) Er gliedert privatrechtliche Organisationseinheiten aus, die aber in staatlicher Trägerschaft verbleiben und öffentliche Aufgaben verwaltungsprivatrechtlich erfüllen. (4) Er überträgt oder überläßt spezielle öffentliche Aufgaben punktuell an Private (oder Kirchen) unter Verzicht auf eine eigene (öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche) Verwaltungsorganisation, beeinflusst insoweit aber die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch Finanzierungshilfen und/oder Aufsichts- oder Kontrollrechte. Dieser heterogene Bereich der "Trabanten des Verwaltungssystems" läßt sich nach dem Grad der Abhängigkeit vom Staat näher typisieren (Schuppert 1981: 168 ff.; Grabbe 1979: 41 ff.; s.a. Pappermann 1984: 105 ff.) in die Wahrnehmung



öffentlicher Aufgaben (a) durch freigemeinnützige Träger (z.B. Stiftungen, Wohlfahrtsverbände, auch: Kirchen, obwohl es sich formell um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt), (b) durch Übertragung öffentlicher Aufgaben zur Durchführung an Private unter Beibehaltung der öffentlichen Verantwortung (z.B. Übertragung der Abfallentsorgung auf private Unternehmer), (c) durch Formen der (hoheitlichen) Beleihung oder der Inpflichtnahme Privater oder (d) der sonstigen vertraglichen Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private (von Hilfstätigkeiten bis zur generellen Übertragung z.B. der Betreibung von Kultureinrichtungen). (5) Der Staat überläßt die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gänzlich der Privatautonomie bzw. der Gesellschaft, stellt dieser aber privatrechtliche Rahmenbedingungen bereit, deren Beachtung er punktuell kontrolliert, und regt die private Aktivitätsentfaltung punktuell an. (6) Der Staat verzichtet auf jede Einflußnahme zugunsten der freien Aktivitäten von Privaten im öffentlichen Interesse (im Rahmen der allgemeinen Straf-, Zivil- und Verwaltungsgesetze).

In diesem Sinne zielt die Begrenzung der Staatsaufgaben im Sinne von *Staatsentlastung* auf eine Verlagerung der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse von einer staatsnäheren auf eine staatsfernere Stufe. *Privatisierung* erfaßt alle Möglichkeiten der Verlagerung bislang staatlicher Aufgaben (Stufe 1 und 2) oder unter staatlicher Trägerschaft durch privatrechtliche Organisationsformen erfüllter Aufgaben (Stufe 3) auf Private (vgl. auch Lecheler 1980: 69; Tofaute 1984: 82 f.). *Dezentralisierung* sucht die Aufgabenerfüllung auf die untersten Einheiten der Staatsverwaltung oder auf verwaltungsprivatrechtliche Organisationsformen im Interesse von mehr Bürgernähe zu verlagern. *Entbürokratisierung* zielt demgegenüber auf die *Formen* staatlichen Handelns auf der je einzelnen Stufe: Rechtliche Regeln der Arten staatlichen Handelns sollen aufgelockert oder abgeschafft werden und durch marktwirtschaftlich bzw. betriebswirtschaftlich bewährte Steuerungstechniken ergänzt oder ersetzt werden (stärkere Beachtung von Rentabilitätskriterien, Betonung des Leistungsprinzips u.a.). *Deregulierung* überträgt jene Lockerung rechtlicher Regeln allgemeiner auf die Rahmenregeln für gesellschaftliche Autonomie, bezieht sich also nicht nur auf das öffentliche Recht.

Mit solchen Maßnahmen der Staatsentlastung, Privatisierung, Entbürokratisierung und Deregulierung sind für die verfolgten Aufgaben wie für die Betroffenen selektiv bestimmte *Vorteile und/oder soziale Belastungen* verbunden (Grabbe 1979: 103 ff.). Die Abwägungen der dabei einschlägigen Gesichtspunkte (etwa Mittelstandspolitik; Lohnniveauunterschiede; Unterschiedlichkeit von sozialen Leistungen; Haushaltsentlastungen; Leistungsverbesserungen oder Ungleichgewichte im Versorgungsniveau; haftungsrechtliche und steuerrechtliche Folgen u.a.) ist primär



eine Aufgabe der politischen Instanzen. Fraglich bleibt, ob und wie hier die Verfassung konkrete normative Wirkung entfaltet oder entfalten kann.

## *2. Zentrale Verfassungsmaßstäbe für die Begrenzung von Staatsaufgaben*

Auf der Suche nach materiellen Verfassungsmaßstäben zur Begrenzung von Staatsaufgaben oder nach Kriterien für die Aufgabenverteilung von Staat und Gesellschaft findet man sich allerdings vor allem auf solche hochabstrakten Zielbestimmungen und Rechtsgrundsätze der Verfassung verwiesen (s. z.B. Fleiner-Gerster 1984: 35 ff.), die sich der liberal-rechtsstaatlichen Tradition verdanken. Ihre praktische Wirksamkeit für die Auswahl und Gewichtung der Staatsaufgaben ist dennoch zweifelhaft (s. etwa Eichenberger 1977: 112; Pappermann 1984: 109 ff.; Funk 1980: 454 ff., 458, 467). Hier scheinen die Antwortmöglichkeiten des Verfassungsrechts zugunsten politischer Antworten zu enden. Dies sei nachstehend an einigen zentralen materiellen Maßstäben illustriert.

### *a. Freiheitsgrundrechte*

Eine ebenso zentrale wie selbstverständliche Beschränkung staatlicher Aktivitäten folgt aus den Freiheitsgrundrechten des einzelnen als liberalen Abwehrrechten gegen nicht vom Grundrechtsvorbehalt gedeckte oder sonst übermäßige hoheitliche Eingriffe. Maßstäblich sind die Ziele in Verfolgung von Staatsaufgaben in ihrem Verhältnis zum tatbestandlich geschützten Freiheitsbereich. Je stärker man den staatsabwehrenden Charakter der Grundrechte betont, desto eher läßt sich eine strikt liberale Sicht staatlichen Handelns begründen, die zu einem generellen Vorrang individueller Freiheitsentfaltung am Markt und in der Gesellschaft gelangt; eine solche Überdehnung widerspricht den in Grundrechtstheorie und Rechtsprechung anerkannten sozialen Dimensionen der Freiheitsgrundrechte.

Indessen läßt sich die rechtliche Begrenzung staatlichen Handelns nicht allein aus der Perspektive einer Zweierbeziehung zwischen individuellem Bürgerrecht und Staat erfassen (s. etwa Bull 1977: 7). Der Staat ordnet auch die gesellschaftlichen Beziehungen zwischen den Bürgern. Er handelt ferner wirkungsvoll auch dann, wenn er nicht in individuelle Grundrechte eingreift, z.B. durch faktisches oder fiskalisches Handeln, Planen, Unterlassen, Organisieren, so sehr solche Verhaltensweisen im Einzelfall Grundrechtseingriffe darstellen können (s. etwa BVerwGE 71, 183; Ossenbühl 1986; Schulte 1988: 516 ff.). In diesen Fällen wird der weithin anerkannte Charakter von Grundrechten als rechtsverbindlichen objektiven Wertentscheidungen und ihre institutionelle, leistungs- und verfahrensrechtliche Dimension wirksam (s. nur Häberle 1983a: 70 ff., 332 ff., 369 ff.). Diese

Grundrechtsdimensionen sind in besonderer Weise interpretations- oder ausgestaltungsbefähigt und deshalb ebenso "ideologiefähig" wie ambivalent. Grundrechte lassen sich einerseits schnell als "Aufruf zu staatlicher Selbstbeschränkung" ausdeuten (Stern 1984: 22). Ihren objektiven Dimensionen entspringt aber der positive, staatsaufgaben-begründende Charakter im Sinne leistungsstaatlicher "Grundrechtspolitik" (Häberle 1972: 105) zur Ermöglichung von Freiheit, auch im Sinne besonderer Organisation und Verfahren für Kooperationsformen zwischen Staat und Gesellschaft; freilich darf der einzelne dadurch nicht korumpiert werden (v. Arnim 1984: 165 ff.). Die jeweils richtigen Folgerungen aus der Mehrdimensionalität von Grundrechten lassen sich nur anhand der einzelnen Staatsaufgabe ausreichend konkretisieren; dem Katalog der Grundrechte ist keine feststehende Grenze zu entnehmen, mit deren Überschreitung der Umfang der Staatsaufgaben insgesamt verfassungswidrig würde (Funk 1980: 463).

#### b. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Als allgemeiner Begrenzungsmaßstab für staatliches Eingriffshandeln läßt sich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aktivieren, soweit er nicht bereits im Rahmen der je einzelnen Grundrechte seine spezifische Ausprägung gefunden hat. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bindet primär freiheitsbeschränkende Staatsaufgabenverwirklichung an die Kriterien der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Mittel zur Zielverwirklichung; eine strengere Prüfung der Frage, ob es nicht auch andere, mildere Mittel gibt, ginge zu Lasten des Einschätzungsermessens des Gesetzgebers und könnte auch das Staatsaufgabenwachstum beschränken. Sekundär läßt sich der Verhältnismäßigkeitsgedanke nicht nur für Freiheitseingriffe, sondern auch für das soziale Leistungshandeln des Staates fruchtbar machen (Stern 1984: 18; Haverkate 1983: 11 ff.; Schulze-Fielitz 1979: 80 f., 284, 389; s.a. Dechsling 1989: 88 ff.); freilich fehlt es insoweit an den klaren Konturen einer durch eine jahrzehntelange Rechtsprechung kultivierten Dogmatik. Beiden verfassungsrechtlichen Erscheinungsformen der Angemessenheitsprüfung liegt die Tendenz zugrunde, politisch-kompromißhafte Wertungsentscheidungen der demokratischen Institutionen auf die Justiz zu verlagern. Eine Aktivierung des Verhältnismäßigkeitsgedankens zur Beschränkung der Staatsaufgaben jenseits der praktisch nicht umstrittenen Evidenzfälle stößt deshalb schnell auf die Grenze des Demokratieprinzips (so sehr auch die Justiz demokratisch legitimierte Staatsgewalt sein mag).

### c. Subsidiaritätsprinzip

Unter diesen Umständen scheint das Subsidiaritätsprinzip, sei es als staatsethisches Prinzip, sei es als Verfassungsprinzip, neue Kraft zu gewinnen, zumindest als "Orientierungsmaxime" (Häberle 1986: 604; ähnlich v. Arnim 1984: 474 ff.). Symptomatisch dafür ist, daß die SPD erstmals in ihrer Parteigeschichte in ihrem neuesten Entwurf eines neuen Parteiprogramms auf diesen Grundsatz Bezug nimmt, wenn auch kennzeichnenderweise mit einer Warnung vor seiner Überdehnung (in Kapitel V, Stichwort: Der demokratische Staat, zit. nach Recht und Politik 1989: 57); im repräsentativ angelegten "Handbuch des Staatsrechts" haben Josef Isensee (erneut) und ihm folgend Hans Heinrich Rupp es zu einem zentralen staatstheoretischen Bezugspunkt gemacht (Isensee 1988: Rn. 165 ff.; s. bereits ders. 1968: 289 ff., 313 ff.; zust. Rupp 1987: Rn. 51 ff.); und auch Gunnar Folke Schuppert sieht etwa in der Selbststeuerung von staatlich geförderten Selbsthilfegruppen eine "Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens" (1989a: 127 ff., 143, 147).

Die verfassungsrechtliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips ist indessen umstritten. Ein Teil der Lehre, vor allem auch im Wirkungsbereich eines katholischen Vorverständnisses und der Naturrechtsrenaissance nach 1945, sieht dieses in der Enzyklika "Quadragesimo anno" von Papst Pius XI. (1931) klassisch formulierte sozialetische Prinzip des Vorrangs der kleineren Einheiten vor den größeren, leistungsfähigeren Einheiten eines Gemeinwesens als grundgesetzlich verankert an, sei es in den Grundrechten, in Art. 28 GG oder im Bundesstaatsprinzip: Als Kompetenzregulativ soll es zur "materialen Substanz des Rechtsstaats" gehören und einen Ausgleich zwischen sozialem Staatsziel und grundrechtlichem Vorbehalt zugunsten Privater herstellen (so z.B. Isensee 1988: Rn. 168). Dabei bleibt allerdings unklar, weshalb es grundrechtlich verankert sein und zugleich doch mehr leisten soll als die verfassungsrechtliche Auslegung der Grundrechte. Die heute wohl überwiegende Auffassung - implizit auch des Bundesverfassungsgerichts - folgert demgegenüber schon aus der Widersprüchlichkeit des Grundgesetzes (Herzog 1963: 412 ff.; s.a. ders. 1987: Sp. 3566 f.), daß das Subsidiaritätsprinzip als solches im Grundgesetz keine verbindliche verfassungsrechtliche Normierung gefunden hat (ausf. Nw. bei Hendler 1984: 344; Schmidt-Jortzig 1982: 7; Bull 1977: 196). Aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes lassen sich keine Anhaltspunkte für eine generelle verfassungsrechtliche Geltung des Subsidiaritätsprinzips ermitteln (so auch Isensee 1968: 143 ff.). Wo es in der neueren Verwaltungsrechtsprechung (wie im Fall "Rastede") zu einem mehr oder weniger tragenden Argument wurde, hat es in der letztinstanzlichen Rechtsprechung keine Gefolgschaft

gefunden (vgl. einerseits OVG Lüneburg, DÖV 1980, 417 [418], andererseits BVerwGE 67, 321 und BVerfG DVBl. 1989, 300).

Aber auch ungeachtet des Fehlens einer solchen ausdrücklichen Positivierung im Grundgesetz bleibt das Subsidiaritätsprinzip ein wirkmächtiges sozialetisches Prinzip, das im Rahmen der Verfassungskonkretisierung als eines öffentlichen Prozesses Wirkung entfaltet, weil das Rechtssystem des Grundgesetzes auch gegenüber moralisch-ethischen Prinzipien offen ist (so z.B. Alexy 1985: 494). Welches ist aber die zusätzliche Leistung, die der Rückgriff auf das Subsidiaritätsprinzip erbringen soll, die nicht auch schon durch die verfassungsrechtliche Auslegung der grundrechtlichen Vorbehalte zu erzielen ist? Das Subsidiaritätsprinzip soll es ermöglichen, statt nur die Angemessenheit des Verhältnisses eines Eingriffsmittels zum staatlichen Ziel das Ziel selber und seine Verfolgung als solche kritisch zu prüfen (Isensee 1988: Rn. 171) - und damit aus der Alleinzuständigkeit des politischen Prozesses zu lösen.

Die kritische Diskussion des Subsidiaritätsprinzips ist geprägt von Argumenten, die sich meist *pro und contra* verwenden lassen; sie soll hier auf sich beruhen (s. aber Eichenberger 1977: 113; Herzog 1971: 148 ff.; Fleiner-Gerster 1984: 27, 32; Saladin 1973: 555; Bull 1977: 193; Schmidt-Jortzig 1982: 18; Grabbe 1979: 96 ff.). Einen entscheidenden Einwand gegen die Leistungskraft des Subsidiaritätsprinzips liefert indessen die (gerade auch systemtheoretisch geförderte) Einsicht in die wachsende Ausdifferenzierung einer polyzentrisch pluralisierten Gesellschaft, die dem entsprechende Binnendifferenzierung des Staates und die Vielfalt und Komplexität der Verflechtungen von staatlichen, halbstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen und Institutionen (s.o.). Mit dem Abbau hierarchischer Beziehungen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen und staatlichen Einheiten wird die Bestimmung eindeutiger Vorrangverhältnisse zwischen den verschiedenen Einheiten eines Gemeinwesens weithin unmöglich ohne zusätzliche, dem Subsidiaritätsprinzip nicht mehr zu entnehmende Kriterien der Zweckmäßigkeit oder auch der "Funktionsgerechtigkeit" (Rupp 1988: Rn. 52 a.E.). Das Subsidiaritätsprinzip wirkt als Leitlinie nur für sehr einfach strukturierte, eindeutig hierarchische Beziehungen zwischen grob schematisierten Einheiten wie etwa denen zwischen Individuum, Gesellschaft und Staat (vgl. Bull 1977: 199); bereits die Frage der Einrichtung eines gemeindlichen Kindergartens (auch: der Altersgrenze für die Kinder) läßt sich mit Hilfe dieses Prinzips ohne Zusatzkriterien nicht mehr entscheiden. Das Subsidiaritätsprinzip wird (jedenfalls mittlerweile) weder der Pluralität heutiger Gemeinwesen und der Vernetzung ihrer Einheiten gerecht, noch kann es den schwierigen, kompromißhaften Prozeß politischen Abwägens ersetzen.

Gerade der für das Subsidiaritätsprinzip oft geltend gemachte Gedanke der (gemeindlichen) Selbstverwaltung, allgemeiner: der mittelbaren Staatsverwaltung (vgl. Schmidt-Jortzig 1982: 20; Karpen 1987: 327, 524), verdeutlicht diese Grenzen. Die Funktion der Selbstverwaltung als solche ist durchaus vielschichtig. Sie kann formal ein inhaltsarmes Prinzip der Dezentralisation, ein politisches Prinzip, ein Disziplinierungsinstrument, eine Form der Betroffenenaktivierung, eine Integrationsmethode oder eine Erscheinungsform der Staatsaufgabenentlastung durch Selbstbeschränkung und Anerkennung der Selbststeuerungskraft der Selbstverwaltungseinheit sein (Schuppert 1989b: 129 ff.). Diese Vielschichtigkeit verweist auf den jeweiligen Kontext von Selbstverwaltung bzw. von Subsidiarität (Schink 1982: 82 ff., mit negativer Bilanz betr. der Steuerungskraft des Subsidiaritätsprinzips; krit. auch Pappermann 1984: 110 f.) - und damit auf Umstände, für die das Subsidiaritätsprinzip keine Kriterien bereitstellt. Dann aber gilt es, die Zweckmäßigkeitskriterien und politischen Entscheidungsgesichtspunkte offenzulegen, statt auf ein zu grob strukturiertes, daher notwendig "ideologieanfälliges", weil gegen nahezu jedes staatliche Handeln beliebig verwendbares Prinzip zurückzugreifen. Der Subsidiaritätsgedanke leistet nicht mehr, als die Grundrechtsinterpretation in der dogmatischen Differenziertheit einer jahrzehntelangen Verfassungsjudikatur ohnehin leistet (Bull 1977: 202 ff.). Eines Rückgriffs auf das Subsidiaritätsprinzip bedarf nur, wer unter Berufung auf den Staat an sich nicht die Verfassung zum allein maßgeblichen Bezugspunkt für Inhalt und Umfang von Staatsaufgaben macht.

#### d. Verfassungsgestaltende Grundsatzentscheidungen

Schließlich lassen sich als allgemeine Begrenzungsmaßstäbe einzelne verfassungsgestaltende Grundsatzentscheidungen aktivieren, freilich nur *punktuell* für solche Staatsaufgaben, die die Voraussetzungen des Verfassungsstaates zu zerstören drohen. Bekanntlich sind für Fragen wie Staatsverschuldung, atomare Sicherheit oder Entsorgung, Raketenstationierung, Schutz des ungeborenen Lebens oder fundamentale ökologische Entscheidungen verfassungstheoretische Grenzen aus dem Charakter der Verfassung als Generationenvertrag (Häberle 1983b: 333 ff.) bzw. verfassungsrechtliche Grenzen vor allem unter Bezugnahme auf Grenzen des Demokratie- oder Mehrheitsprinzips entwickelt worden (Püttner 1981: 11; Preuß 1984: 284 ff.; Frankenberg 1984: 274; krit. Henseler 1983: 530 ff., 552 ff.). Diese Maßstabbildung, zu stark intensiviert, ist ambivalent: Sie aktualisiert Verfassungsrecht als Form des Minderheitenschutzes; sie droht andererseits den politischen Prozeß durch verfassungsrechtliche Argumente zu unterlaufen, die ihn nicht verändern, aber die normative Kraft der Verfassung im übrigen schwächen könnten.

### 3. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Begrenzung von Staatsaufgaben

Die vorgenannten rechtsgrundsätzlichen Maßstäbe verweisen die Frage nach der Begrenzung von Staatsaufgaben (jenseits elementarer Mindestanforderungen) an den politischen Prozeß. Dieser unterliegt allgemeinen institutionellen Verfassungsgrenzen, die als Regeln normativ eindeutig sind und sich etwa aus finanzverfassungsrechtlichen (z.B. Art. 104 a GG), kompetenzrechtlichen (z.B. Art. 72 ff., 83 ff. GG), staatsorganisatorischen oder sonstigen rechtsstaatlichen Formbindungen ergeben und unabhängig vom Umfang staatlicher Aufgabenwahrnehmung gelten. So läßt sich z.B. aus dem Gebot der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Beamte (Art. 33 Abs. 4 GG) entnehmen, daß die hoheitliche Wahrnehmung der Staatsaufgabe Sicherheit und Ordnung (im Sinne der klassischen Eingriffsverwaltung) nicht oder nur in sehr engen Grenzen privatisierungsfähig sein dürfte (Grabbe 1979: 53 f.; Pappermann 1984: 111, unter Hinweis auf Art. 20 Abs. 3 GG; vgl. auch BVerfGE 73, 280 [294]; Bracher 1987: 40 ff., 115 ff.); Staatsaufgabenbegrenzung zielt primär auf den Leistungsstaat. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt, daß bei Abkehr von einem rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug dessen Vorteile, etwa Uneigennützigkeit, Unparteilichkeit und Sachgerechtigkeit, nicht durch eine Entstaatlichung bedeutungslos würden: insoweit setzt auch das Rechtsstaatsprinzip Grenzen (Grabbe 1979: 50 ff.). Auch der Gleichbehandlungsgrundsatz verlangt solche (aus dem Kommunalrecht bekannten) rechtlichen Organisationsformen, die eine Gleichbehandlung (vgl. Grabbe 1979: 70 ff.) der einzelnen Bürger durch die Privaten garantieren können.

### 4. Bilanz

Der hohe Abstraktionsgrad der materiellen Verfassungsprinzipien scheint nach allem für die Ableitung verfassungsrechtlich zwingender Gebote zur Begrenzung der Staatsaufgaben Skepsis zu gebieten. Kriterien wie "Freiheit" oder "Solidarität" sind im umstrittenen Grenzbereich angewiesen auf den (nicht statischen) Konsens der maßgeblichen Verfassungsinterpreten, letztlich auf die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts (Morlok 1988: 96 ff.; Häberle 1978: 155 ff., 174 f.). Der Rechtswissenschaft geht es insoweit auch nicht anders als anderen Disziplinen. Wirtschaftswissenschaftlich unterliegt das Ausmaß der optimalen Staatstätigkeit durchaus wissenschaftlichen "Konjunkturen", deren Paradigmenwechsel den politischen Veränderungen des Zeitgeistes folgen und ausweisen, daß auch insoweit das Ausmaß der Staatsaufgaben nicht rein wissenschaftlich entscheidbar ist (Gahlen 1982: 710 ff., 715; Watrin 1984: 45; G. Hesse 1979: 374 ff.). Die wirtschaftlichen Auf-

gaben des Staates, d.h. die Wirtschaft zu ordnen, Infrastruktur bereitzustellen, die Konjunkturzyklen auch im Sinne von Vollbeschäftigung zu stabilisieren, öffentliche Güter (selbst oder privat unter staatlicher Aufsicht) zu produzieren, soziale Sicherung des einzelnen und deren Finanzierung zu garantieren (Krupp 1982: 22 ff.) - all das ist nicht hinsichtlich des Ob, sondern des Ausmaßes umstritten. Auch die politikwissenschaftliche Staatsaufgabendiskussion folgt solchen wissenschaftlichen Wellenbewegungen (Lehner 1988: 251 ff.). Insoweit besteht ein breiter (ordnungspolitischer) Entscheidungsspielraum, der wissenschaftlich nur sehr begrenzt eindeutig determinierbar ist. Selbst die an sich unbestrittene Staatsaufgabe der Sorge um Recht und Sicherheit ist im Detail unterschiedlich bestimmbar (vgl. Krautzberger 1971: 50; Bracher 1987: 141 ff.). So dürfte es nicht im Grundsatz, aber gerade in den politisch umstrittenen Fällen einer Begrenzung von Staatsaufgaben an eindeutigen verfassungsrechtlichen Begrenzungsmaßstäben fehlen.

## **VI. Ausblick: Verfassungsgerechtigkeit und politischer Prozeß**

Es ist Aufgabe aller an der Konkretisierung der Verfassungsziele orientierten Instanzen, vom Bürger bis hin zum Gesetzgeber, die Staatsaufgaben für die Zukunft mitzubestimmen. Die Konkretisierung und Bestimmung ihres Ausmaßes obliegt dem politischen Prozeß, insbesondere dem Gesetzgebungsprozeß. Die Aufgaben des Gesetzgebers setzen dort an, wo die Evidenz der Zielbestimmungen und der materialen Gerechtigkeitsprinzipien des Verfassungsrechts endet. Die Bestimmung der Staatsaufgaben nach Maßgabe der Verfassungsgerechtigkeit ist nicht nur eine Frage fundamentaler Wertvorstellungen, sondern auch eine alltägliche Frage der Feinstrukturen des Rechts unterhalb der Verfassungsebene. Der Gesetzgeber justiert die Detaillierungen der Gerechtigkeit auf einfachgesetzlicher Ebene immer wieder neu: "Der gesamte politische Tageskampf stellt sich als eine endlose Diskussion über die Gerechtigkeit dar" (Radbruch 1963: 169); das wird auch in der Bezugnahme der alltäglichen öffentlichen Auseinandersetzungen auf "Gerechtigkeit" als Topos sichtbar. In diesem Rahmen werden auch die Argumente nicht-rechtswissenschaftlicher Disziplinen relevant: Verfassungstheorie und Verfassungskonkretisierung sind Foren interdisziplinärer Zusammenarbeit bei der Diskussion um Staatsaufgaben als Erscheinungsformen der politischen Konkretisierung der Verfassungsgerechtigkeit. Theorien über die Leistungsfähigkeit von Staat und Markt nach Maßgabe der ökonomischen Theorie der Politik bzw. zum Marktversagen oder Staatsversagen (vgl. Kirchgässner/Pommerehne 1988: 243 ff.;



Lehner 1988: 254 ff., 263 m.Nw.; Watrin 1984: 54 ff.; v. Arnim 1984: 476 ff.) finden hier Berücksichtigung.

Gerade wegen des Pluralismus der politischen Auffassungen von der Angemessenheit von Staatsaufgaben und von Gerechtigkeit ist diese Aufgabe in Rückbindung an das Volk zuvörderst dem politisch-parlamentarischen Gesetzgeber übertragen; seine Mehrheitsentscheidung ist im Regelfall Gerechtigkeitskonkretisierung. Der parlamentarischen Entscheidung geht ein Aushandlungsprozeß voraus. Die organisatorische und rechtliche Ausgestaltung dieses Entstehungsprozesses sucht als Ergebnis ein (relativ) gerechtes Gesetzesprodukt zu ermöglichen: In ihm ereignet sich (idealiter) Gerechtigkeit. Um so wichtiger wird es, strukturelle Ungleichgewichte im politischen Willensbildungsverfahren zu ermitteln und institutionelle Abwehrmaßnahmen zu ergreifen, etwa gegen die Kurzfristorientierung des politischen Prozesses, den strukturellen Vorrang von Sonderinteressen, die Parteipolitisation des Ämterstaates oder für eine Rationalisierung des politischen Prozesses durch Disziplinierung von Parteien und Verbänden (v. Arnim 1987: 23 ff., 1984: 192 ff., 211 ff., 481 ff.; Lehner 1988: 263 f.).

Der Gesetzgeber ist von Irrtümern nicht frei. Neue Erfahrungen führen zu neu angepaßten Gesetzesregeln. Das Gesetzgebungsverfahren ist mithin ein Prozeß von trial and error und conjectures und refutations (Karl R. Popper), d.h. Ausdruck relativer, prozeduraler Gerechtigkeit. Gesetzgebung ist insoweit Teil eines Transformationsprozesses der Zielbestimmungen und Rechtsprinzipien in konkrete Staatsaufgaben und ihre Erfüllung nach Maßgabe subsumtionsfähiger Regeln. Wegen des breiten Spielraums des Gesetzgebers sind verschiedene Regeln "verfassungsgerecht" möglich; in diesem Rahmen erscheinen Auseinandersetzungen um den "richtigen" Gesetzesinhalt als verfassungspolitische Auseinandersetzungen (vgl. Vorländer 1981: 363 ff., 375 ff.). Sie bestätigen täglich neu, daß politische Auseinandersetzungen nicht allein von Alltagsdektionen und Machtbedürfnissen, sondern auch von Gerechtigkeitsanforderungen in der Verfassung bestimmt werden. Darin liegt die normative Bedeutung des Grundgesetzes für die Staatsaufgabenentwicklung.

## Literaturverzeichnis

- Abelshäuser, Werner, 1987: Die Weimarer Republik - Ein Wohlfahrtsstaat? In: Werner Abelshäuser (Hrsg.), Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Stuttgart: Steiner, 9-31.
- Alber, Jens, 1987: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, 2. Aufl. Frankfurt: Campus.



- Alexy, Robert, 1979: Zum Begriff des Rechtsprinzips. In: Werner Krawietz u.a. (Hrsg.), *Argumentation und Hermeneutik in der Jurisprudenz*. Berlin: Duncker & Humblot, 59-87.
- Alexy, Robert, 1985: *Theorie der Grundrechte*. Baden-Baden: Nomos.
- Arnim, Hans Herbert v., 1984: *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*. München: Vahlen.
- Arnim, Hans Herbert v., 1987: Staatsversagen: Schicksal oder Herausforderung? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 48, 17-28.
- Arnim, Hans Herbert v., 1989: Ist Staatslehre möglich? In: *Juristenzeitung* 44, 157-165.
- Badura, Peter, 1986: *Staatsrecht*. München: C.H. Beck.
- Becker, Erich, 1974: Wissenschaftliche Erörterungen der Staatsaufgaben. In: Gerhard Leibholz u.a. (Hrsg.), *Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag*. Tübingen: Mohr, 755-779.
- Bethge, Herbert, 1989: Staatszwecke im Verfassungsstaat - Vierzig Jahre Grundgesetz. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 104, 841-850.
- Bracher, Christian-Dietrich, 1987: *Gefahrenabwehr durch Private*. München: Duncker & Humblot.
- Brugger, Winfried, 1989: Staatszwecke im Verfassungsstaat. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 42, 2425-2434.
- Bryde, Brun-Otto, 1988: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 46, 181-212.
- Bull, Hans Peter, 1977: *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, 2. Aufl. Kronberg: Athenäum.
- Bull, Hans Peter, 1989: Staatszwecke im Verfassungsstaat. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 8, 801-806.
- Bulling, Manfred, 1989: Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 42, 277-289.
- Dechsling, Rainer, 1989: *Das Verhältnismäßigkeitsprinzip*. München: Vahlen.
- Depenheuer, Otto, 1987: Politischer Wille und Verfassungsänderung. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 102, 809-814.
- Dreier, Ralf, 1986: *Rechtsbegriff und Rechtsidee*. Frankfurt a.M.: Metzner.
- Dworkin, Ronald, 1984: *Bürgerrechte ernst genommen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ehmke, Horst, 1963: Prinzipien der Verfassungsinterpretation. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 20, 53-102.
- Eichenberger, Kurt, 1977: Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben. In: Wilhelm Hennis u.a. (Hrsg.), *Regierbarkeit*, Bd. 1. Stuttgart: Klett-Cotta, 103-117.
- Esser, Josef, 1974: *Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts*, 3. Aufl. Tübingen: Mohr.

- Fleiner-Gerster, Thomas, 1984: Kriterien für die Aufgabenverteilung von Staat und Gesellschaft. In: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1984. München: C.H. Beck, 25-39.
- Frankenberg, Günter, 1984: Ziviler Ungehorsam und Rechtsstaatliche Demokratie. In: Juristenzeitung 39, 266-275.
- Funk, Bernd-Christian, 1980: Über die Rolle der juristischen Verfassung als Freiheitsgarant. In: Erich Streissler/Christian Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen. Tübingen: Mohr, 446-472.
- Fürst, Dietrich, 1987: Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 261-284.
- Gahlen, Bernhard, 1982: Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit. In: Gottfried Bombach u.a. (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit. Tübingen: Mohr, 710-720.
- Grabbe, Jürgen, 1979: Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben. Berlin: Duncker & Humblot.
- Grimm, Dieter, 1972: Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform. In: Archiv des öffentlichen Rechts 97, 489-537.
- Grimm, Dieter, 1987: Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Grimm, Dieter, 1988: Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Häberle, Peter, 1965: Allgemeine Staatslehre, Verfassungslehre oder Staatsrechtslehre? In: Zeitschrift für Politik 12, 381-395.
- Häberle, Peter, 1970: Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Bad Homburg: Athenäum.
- Häberle, Peter, 1972: Grundrechte im Leistungsstaat. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 30, 43-141.
- Häberle, Peter, 1978: Verfassung als öffentlicher Prozeß. Berlin: Duncker & Humblot.
- Häberle, Peter, 1982: Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen. In: Joseph Listl/Herbert Schambeck (Hrsg.), Demokratie in Anfechtung und Bewährung, Festschrift für Johannes Broermann. Berlin: Duncker & Humblot, 211-249.
- Häberle, Peter, 1983a: Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 3. Aufl. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Häberle, Peter, 1983b: Zeit und Verfassungskultur. In: Anton Peisl/Armin Mohler (Hrsg.), Die Zeit. München: Oldenbourg, 289-343.
- Häberle, Peter, 1985: Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, insbesondere auf kantonaler Ebene. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 34, 303-424.
- Häberle, Peter, 1986: Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre. In: Archiv des öffentlichen Rechts 111, 595-611.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1987: Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 46-47, 3-20.

- Haverkate, Görg, 1983: Rechtsfragen des Leistungsstaats. Tübingen: Mohr.
- Haverkate, Görg, 1988: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 46, 217-253.
- Hendler, Reinhard, 1984: Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Köln: Heymann.
- Henseler, Paul, 1983: Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen. In: Archiv des öffentlichen Rechts 108, 489-560.
- Herzog, Roman, 1963: Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung. In: Der Staat 2, 399-423.
- Herzog, Roman, 1971: Allgemeine Staatslehre. Bad Homburg: Athenäum.
- Herzog, Roman, 1987: Stichw. "Subsidiaritätsprinzip". In: Roman Herzog u.a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl. Stuttgart: Kreuz Verlag, Sp. 3563-3571.
- Herzog, Roman, 1988: Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3. Heidelberg: C.F. Müller, 83-120.
- Hespe, Klaus, 1964: Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts. Köln: Grote.
- Hesse, Günter, 1979: Staatsaufgaben. Baden-Baden: Nomos
- Hesse, Joachim Jens, 1987: Aufgaben einer Staatslehre heute. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 55-87.
- Hill, Hermann, 1989: Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart. In: Deutsches Verwaltungsblatt 104, 321-327.
- Huber, Ernst Rudolf, 1981: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 6: Die Weimarer Reichsverfassung. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hug, Hans, 1954: Die Theorien vom Staatszweck. Winterthur: P.G. Keller.
- Iliopoulos-Strangas, Julia, 1983: Grundrechtsschutz in Griechenland. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 32, 395-442.
- Ipsen, Hans Peter, 1950: Über das Grundgesetz. In: Ernst Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 16-41.
- Isensee, Josef, 1968: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Berlin: Duncker & Humblot.
- Isensee, Josef, 1986: Die Verfassung als Vaterland. In: Armin Mohler (Hrsg.), Wirklichkeit als Tabu. München: Oldenbourg, 11-35.
- Isensee, Josef, 1987: Staat und Verfassung. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1. Heidelberg: C.F. Müller, 591-661.
- Isensee, Josef, 1988: Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3. Heidelberg: C.F. Müller, 3-82.
- Jänicke, Martin, 1986: Staatsversagen. München: Piper.
- Jellinek, Georg, 1914: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Neudruck 1966. Bad Homburg: Gehlen.
- Karpen, Ulrich, 1987: Hochschulplanung und Grundgesetz. Paderborn: Schöningh.

- Kirberger, Wolfgang, 1978: Staatsentlastung durch private Verbände. Baden-Baden: Nomos.
- Kirchgässner, Gebhard und Werner W. Pommerehne, 1988: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens: Implikationen für die Beurteilung staatlichen Handelns. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 3, 230-250.
- Kirchhof, Paul, 1988: Mittel staatlichen Handelns. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3. Heidelberg: C.F. Müller:121-209.
- Klein, Hans Hugo, 1965: Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe. In: Die Öffentliche Verwaltung 18, 755-759.
- Kloepfer, Michael, 1988: Umweltschutz und Verfassungsrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt 103, 305-316.
- Koch, Hans-Joachim und Helmut Rüßmann, 1982: Juristische Begründungslehre. München: C.H. Beck.
- Kohl, Jürgen, 1985: Staatsausgaben in Westeuropa. Frankfurt a.M.: Campus
- Krautzberger, Michael, 1971: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private. Berlin: Duncker & Humblot.
- Krüger, Herbert, 1966: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Krupp, Hans-Joachim, 1982: Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit. In: Gottfried Bombach u.a. (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit. Tübingen: Mohr, 1-51.
- Lecheler, Helmut, 1980: Privatisierung - ein Weg zur Neuordnung der Staatsleistungen? In: Zeitschrift für Beamtenrecht, 69-75.
- Lehner, Franz, 1988: Aufbruch statt Abbruch? In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 3, 251-265.
- Link, Christoph, 1979: Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit. Wien: Böhlau.
- Link, Christoph, 1990: Staatszwecke im Verfassungsstaat. 40 Jahre Grundgesetz. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 48 (im Erscheinen).
- Littmann, Konrad, 1975: Definition und Entwicklung der Staatsquote. Göttingen: Schwartz.
- Luhmann, Niklas, 1981: Politische Theorie des Wohlfahrtsstaates. München: Olzog.
- Maier, Hans, 1980: Die ältere deutsche Staats- und Verfassungslehre, 2. Aufl. München: C.H. Beck.
- Maier, Hans, 1989: Die Deutschen und die Freiheit. In: Zeitschrift für Politik 36, 1-12.
- Matz, Ulrich, 1977: Der überforderte Staat. Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen. In: Wilhelm Hennis u.a. (Hrsg.), Regierbarkeit, Bd. 1. Stuttgart: Klett-Cotta, 82-102.
- Maunz, Theodor, 1989: Staatsziele in den Verfassungen von Bund und Ländern. In: Bayerische Verwaltungsblätter 120, 545-550.
- Michel, Lutz H., 1986: Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz. Frankfurt a.M.: Lang.

- Morlok, Martin, 1988: Was heißt und zu welchem Ende studiert man Verfassungstheorie? Berlin: Duncker & Humblot.
- Offe, Claus, 1975: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Offe, Claus, 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1. Baden-Baden: Nomos, 309-320.
- Ossenbühl, Fritz, 1971: Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 29, 137-203.
- Ossenbühl, Fritz, 1986: Umweltpflege durch behördliche Warnungen und Empfehlungen. Köln: Heymann.
- Pappermann, Ernst, 1984: Privatisierung kommunaler Aufgaben: Möglichkeiten und Grenzen. In: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1984. München: C.H. Beck, 103-118.
- Penski, Ulrich, 1989: Rechtsgrundsätze und Rechtsregeln. Juristenzeitung 44, 105-114.
- Pestalozza, Christian Graf von, 1972: Der Garantiegehalt der Kompetenznorm. In: Der Staat 11, 161-188.
- Pestalozza, Christian, 1988: Die Verfassungen der deutschen Bundesländer, 3. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Peters, Hans, 1956: Stichw. "Staat". In: Staatslexikon, 6. Aufl. Freiburg: Herder, Sp. 520-539.
- Peters, Hans, 1965: Öffentliche und staatliche Aufgaben. In: Rolf Dietz/Heinz Hübner (Hrsg.), Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag, Bd. 2. München: C.H. Beck, 877-895.
- Preu, Peter, 1983: Polizeibegriff und Staatszwecklehre. Göttingen: Schwartz.
- Preuß, Ulrich K., 1984: Politische Verantwortung und Bürgerloyalität. Frankfurt a.M.: S. Fischer.
- Püttner, Günter, 1981: Grenzen der Staatsverschuldung. Berlin: de Gruyter.
- Radbruch, Gustav, 1963: Rechtsphilosophie, 6. Aufl. Stuttgart: Koehler. (Erstausgabe 1932).
- Ress, Georg, 1990: Staatszwecke im Verfassungsstaat. 40 Jahre Grundgesetz. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 48 (im Erscheinen).
- Roßnagel, Alexander, 1981: Die Änderungen des Grundgesetzes. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Rüfner, Wolfgang, 1981: Grundrechtliche Leistungsansprüche. In: Wolfgang Gitter u.a. (Hrsg.), Im Dienst des Sozialrechts, Festschrift für Georg Wannagat zum 65. Geburtstag. Köln: Heymann, 379-390.
- Rühle, Hans und Hans-Joachim Veen (Hrsg.), 1979: Wachsende Staatshaushalte. Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell.
- Rupp, Hans Heinrich, 1987: Staat und Gesellschaft. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1. Heidelberg: C.F. Müller, 1187-1223.

- Sachverständigenkommission, 1983: Staatszielbestimmungen. Gesetzgebungsaufträge, Berichte der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, hrsg. vom Bundesminister des Inneren und vom Bundesminister der Justiz. Bonn.
- Saladin, Peter, 1973: Wachstumsbegrenzung als Staatsaufgabe. In: Horst Ehmke u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, 541-562.
- Saladin, Peter, 1984: Verantwortung als Staatsprinzip. Bern: Haupt.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Grenzen der institutionellen Reform. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 111-151.
- Scheuner, Ulrich, 1972: Staatszielbestimmungen. In: Ulrich Scheuner, Staatstheorie und Staatsrecht, 1978. Berlin: Duncker & Humblot, 223-242.
- Scheuner, Ulrich, 1979: Die Staatszwecke und die Entwicklung der Verwaltung im deutschen Staat des 18. Jahrhunderts. In: Gerd Kleinheyer/Paul Mikat (Hrsg.), Beiträge zur Rechtsgeschichte. Gedächtnisschrift für Hermann Conrad. Paderborn: Schöningh, 467-489.
- Schink, Alexander, 1982: Gesetzliche Kreiszuständigkeiten und Subsidiaritätsprinzip. In: Edzard Schmidt-Jortzig/Alexander Schink, Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung. Köln: Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer, 25-126.
- Schmidt-Jortzig, Edzard, 1982: Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz. In: Edzard Schmidt-Jortzig/Alexander Schink, Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung. Köln: Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer, 1-24.
- Schulte, Martin, 1988: Informales Verwaltungshandeln als Mittel staatlicher Umwelt- und Gesundheitspflege. In: Deutsches Verwaltungsblatt 103, 512-520.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1979: Sozialplanung im Städtebaurecht. Königstein: Athenäum.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1984: Der informale Verfassungsstaat. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1988a: Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1988b: Grenzen rationaler Gesetzesgestaltung, insbesondere im Leistungsrecht. In: Die Öffentliche Verwaltung 41, 758-768.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1981: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch selbstständige Verwaltungseinheiten. Göttingen: Schwartz.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1987: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. In: Die Öffentliche Verwaltung 41, 757-768.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989a: Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation - Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens. In: Archiv des öffentlichen Rechts 114, 127-148.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989b: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder "Bringing the state back in?" In: Der Staat 28, 91-104.
- Starck, Christian, 1984: Frieden als Staatsziel. In: Bodo Börner u.a. (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens. Köln: Heymann, 867-887.
- Starck, Christian, 1985: Erläuterungen zur Präambel. In: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. München: Vahlen.

- Stern, Klaus, 1984: Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht. In: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1984. München: C.H. Beck, 5-24.
- Stolleis, Michael, 1974: Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht. Berlin: J. Schweitzer.
- Tofaute, Helmut, 1984: Verstaatlichung und Entstaatlichung von Aufgaben. In: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1984. München: C.H. Beck, 81-92.
- Vorländer, Hans, 1981: Verfassung und Konsens. Berlin: Duncker & Humblot.
- Watrin, Christian, 1984: Staatsaufgaben - die ökonomische Sicht. In: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1984. München: C.H. Beck, 41-68.
- Wienholtz, Ekkehard, 1984: Arbeit, Kultur und Umwelt als Gegenstände verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen. In: Archiv des öffentlichen Rechts 109, 532-554.
- Willke, Helmut, 1983: Entzauberung des Staates. Königstein: Athenäum.
- Zippelius, Reinhold, 1985: Allgemeine Staatslehre, Politikwissenschaft, 9. Aufl. München: C.H. Beck.

