

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta
Richter des Bundesverfassungsgerichts
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau
Ehrevorsitzender des Präsidiums der Deutschen Sektion der
Internationalen Juristen-Kommission e.V.

**Vortrag für das 15-jährige Verfassungsjubiläum in Kasachstan
im August 2010 „Rechtsstaat und Demokratie“**

Anrede

I. Einführung

Die Entwicklung einer modernen rechtsstaatlichen Demokratie hat ein Ausgangsproblem, das sachgerecht und überzeugend bewältigt werden muss, wenn das Vorhaben gelingen soll. Es ist die Abstraktheit dieser Staatsstrukturprinzipien, die allerdings nicht für beide im gleichen Maße gilt.

Ist für die Menschen die Demokratie als solche noch - ich drücke mich vorsichtig aus - einigermaßen zu fassen und zu begreifen, weil sie zu Wahlen gehen dürfen und, jedenfalls Politiker in den Medien

oder bei Auftritten in der Öffentlichkeit wahrnehmen können, ist dies dann für die Begreifbarkeit eines Rechtsstaats durch die Menschen schon schwieriger. Der Rechtsstaat hat zunächst eine Abstraktheit, die für Menschen allgemein nur schwer zu durchschauen ist. Kommen bedrückende Erfahrungen aus der jüngeren Vergangenheit hinzu, bedarf es besonderer und überzeugender Anstrengungen.

II. Einzelheiten

1. Einen ersten und wichtigen Anhaltspunkt kann das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland durch die zentrale Staatsstrukturbestimmung in Art. 20 vermitteln. Nach dessen Absatz 1 ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Die Verknüpfung des Demokratieprinzips wird also nicht in erster Linie mit dem Rechtsstaatsprinzip vorgenommen, sondern mit dem Sozialstaatsprinzip. Ich möchte in diesem Zusammenhang einschließen aufgrund der aktuellen Entwicklung der letzten Jahre in Deutschland und innerhalb der europäischen Integration, dass gerade in Bezug auf das Soziale über eine Fehlgewichtung vor diesem Hintergrund nachzudenken ist. Das Rechtsstaatsprinzip selbst tritt uns dann in Art. 20 Abs. 3 GG entgegen. Hiernach ist die Gesetzgebung an die verfassungsmä-

ßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

2. Dieser Ausgangsbefund weist in zwei Richtungen: Einmal in Richtung Mensch und das andere Mal in Richtung Staatsstruktur. Allerdings können wir voraussetzen, dass die Verfassungsgeber sich des Umstands bewusst waren, dass Demokratie nicht aus sich selbst heraus lebensfähig ist, sondern dass es einer gesellschaftlichen Entsprechung in der Wirklichkeit bedarf. Auf einer weiteren Ebene treten flankierend der Rechtsstaat mit einer funktionstüchtigen Gerichtsgewalt hinzu und - ich nehme das vorweg - nunmehr wiederum auf der Staatsorganisationsebene gleichrangig mit den obersten Staatsorganen eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit. Erst dann ist eine moderne Demokratie stark und für die Menschen umfassend wirksam.

a) Wichtige Anhaltspunkte für die Problematik „Rechtsstaat und Demokratie“ können wir aus der Verankerung der Menschenrechte in der Verfassung gewinnen.

Die Verankerung der Menschenrechte in einer Verfassung ist hervorragend geeignet, die Sicht des Verfassungsgebers und damit des

jeweiligen Staatswesens von den seiner Gewalt – nicht nur der Staatsangehörigen – unterworfenen Menschen sichtbar zu machen. Dabei ist weniger entscheidend, ob viele Bereiche menschlicher Betätigung und menschlichen Seins durch Menschen- oder Grundrechte gewährleistet werden. Im deutschen Sprachgebrauch wird die Unterscheidung danach getroffen, dass Menschenrechte alle Menschen innerhalb des Staatsgebietes der Bundesrepublik Deutschland schützen, Grundrechte hingegen nur die Staatsangehörigen und ihnen gleichgestellte Personengruppen. Schon allein diese Differenzierung ist geeignet, einen modernen demokratischen Rechtsstaat zu charakterisieren. Werden viele Bereiche der Menschen in ihrem Forum internum oder in ihrem Wirken gegenüber anderen Menschen, der Gesellschaft und dem Staat als Menschenrechte ausgestaltet, lässt dieses auf einen weitreichenden Integrationswillen eines solchen Staatswesens schließen. Sind hingegen individuelle Betätigungen und gegebenenfalls auch Ansprüche gegen den Staat weit überwiegend als Grundrechte ausgestaltet, lässt dies eher den Schluss darauf zu, dass ein solches Staatswesen Nichtstaatsangehörige eher als vorübergehende Gäste betrachtet.

Man muss sich allerdings davor hüten, dass man einen umfangreichen Katalog von Menschen- und Grundrechten in einer Verfassung

als besondere Güte eines modernen Rechtsstaates betrachtet. Es könnte eher das Gegenteil der Fall sein: Werden zahlreiche, um nicht zu sagen zahllose, Bereiche des menschlichen Seins und der Entfaltung der Persönlichkeit durch Menschen- und Grundrechte durch eine Verfassung gewährleistet, besteht die Gefahr der Beliebigkeit. Es würden hierdurch Hoffnungen und Erwartungen geweckt, die der Staat im Alltag nicht erfüllen kann. Auf diese Weise würde er seine Glaubwürdigkeit infrage stellen und seine Akzeptanz bei den Menschen von vornherein gefährden. Im Hinblick darauf ist es vorzugswürdig, nur einen überschaubaren Katalog von Menschen- und Grundrechten in eine Verfassung aufzunehmen, der auch am ehesten erwarten lässt, dass ihn der Staat erfüllen kann.

Vom äußeren Aufbau einer Verfassung her ist zu bedenken, dass der Katalog von Menschen- und Grundrechten an der Spitze der Bestimmungen einer Verfassung hervorragend geeignet ist, das Menschenbild des Verfassungsgebers und damit des Staates zu verdeutlichen. So bestimmt Art. 1 Abs. 1 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, dass die Würde des Menschen unantastbar ist und es die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist, sie zu achten und zu schützen. Auf diese Weise wird die moderne rechtsstaatliche Demo-

kratie schon in der Eingangsbestimmung der Verfassung – von der Präambel abgesehen, die insoweit keine Rolle spielt – eingefangen. Folgt der Katalog der gewährleisteten Menschen- und Grundrechte hingegen anderen Abschnitten einer Verfassung nach, bedeutet das noch nicht, dass wir keine moderne rechtsstaatliche Demokratie vor uns haben. Gleichwohl drängt sich dort die Frage auf, welches Menschenbild dem Verfassungsgeber vor Augen gestanden ist. Es ist der Schluss bei einer solchen Verfassungsrechtslage zulässig, dass der Mensch nicht im Mittelpunkt steht. Das ist aber in einer modernen rechtsstaatlichen Demokratie unverzichtbar; denn die staatlichen Institutionen sind nicht um ihrer Selbst willen gebildet worden, sondern zur Verwirklichung der Demokratie als Zusammenfassung aller Menschen, nicht nur der Staatsangehörigen, in einem Staatswesen. Diese Überlegungen kann ich ihnen noch an einem aktuellen Beispiel verdeutlichen: Im Verlauf der europäischen Integration ist in der nunmehr vorliegenden Fassung des Vertrages zur weiteren Verdichtung der Integration die schon vor Jahren geschaffene Grundrechtecharta nicht einmal mehr Bestand der Verfassung und schon gar nicht an der Spitze, sondern lediglich durch Verweis im Anhang. Das ist bei diesem Vorhaben einer immer dichter werdenden Staatenverbindung unschädlich, weil alle Vertragsstaaten Kataloge von Menschen- und

Grundrechten aufweisen. Man kann diesen Umstand aber dafür heranziehen, dass es sich möglicherweise noch nicht um einen Teilsbundesstaat handelt, sondern immer noch um eine Staatenverbindung. Menschen- und Grundrechte müssen wir immer auch als identitätstiftend begreifen. Es ist deshalb unabdingbar, sich beim Eingehen von Staatenverbindungen – unabhängig vom verfolgten Zweck – immer von vornherein darüber Vergewisserung zu verschaffen, ob das Verständnis aller Vertragsstaaten von den Menschen- und Grundrechten für die ihnen in ihrem Staatsgebiet anvertrauten Menschen wenigstens im Wesentlichen übereinstimmen. Eine nahtlose Übereinstimmung ist insoweit nicht erforderlich.

b) Es bedarf des Weiteren der Beschreibung eines Menschenbildes, das den Staatsstrukturprinzipien gerecht wird. Dabei ist strikt darauf zu achten, dass der Mensch nicht für den Staat und seine Organe da ist, sondern genau umgekehrt. Trotzdem bedarf es fortwährend der Vergewisserung über das gleichsam den Staatsstrukturprinzipien vorgegebene Menschenbild einer Verfassung und damit des gesamten Staatswesens. Gehen wir von der Verfassungsrechtslage in der Bundesrepublik Deutschland - konturiert durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - aus, ergibt sich Folgendes: Das Grund-

gesetz hat eine wertgebundene Ordnung aufgerichtet, die die öffentliche Gewalt begrenzt (BVerfGE 6, 32 <40> - Elfes). Durch diese Ordnung sollen die Eigenständigkeit, die Selbstverantwortlichkeit und die Würde des Menschen in der staatlichen Gemeinschaft gesichert werden (Hinweis auf BVerfGE 2, 1 <12 f.>;5, 85 <204> - KPD-Verbotsurteil). Dieser Ausgangsentwurf eines Menschenbildes entsprechend dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wird wenig später in einem weiteren Gerichtsspruch um einen zusätzlichen Aspekt erweitert (BVerfGE 7, 198 <205> - Lüth). Das Bundesverfassungsgericht sieht in der objektiven Wertordnung, die das Grundgesetz in seinem Grundrechtsabschnitt aufgerichtet hat, ein Wertesystem, das seinen Mittelpunkt in der innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde findet, dies müsse als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten (bestätigt etwa in BVerfGE 21, 362 <372>).

c) Von Anbeginn seiner Rechtsprechung an stellt das Bundesverfassungsgericht die Verbindung von Menschenwürde und Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG her. Der Staat ist verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität, vor allem dazu verpflichtet, sich um ei-

nen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um die Herstellung verträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen (BVerfGE 1, 97 <105>). Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (BVerfGE 22, 180). Damit nimmt das Bundesverfassungsgericht schon im Jahre 1967 das vorweg, was heute als Social Equity bezeichnet wird.

In späterer Zeit erfährt die Konturierung eines Leistungsanspruchs des Einzelnen gegen den Staat eine Erweiterung. Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen (BVerfGE 33, 303 <330 f.>; bestätigt etwa in BVerfGE 35, 79 <115>). An einer wenig beachteten Stelle seiner Rechtsprechung im Zusammenhang mit den Kosten für die Rechtsverfolgung (BVerfGE 9, 124 <133> im Zusammenhang mit der Sozialgerichtsbarkeit) hebt das Bundesverfassungsgericht die Daseinsvorsorge als eines der Fundamente der Sozialordnung hervor.

Für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung im Besonderen zieht das Bundesverfassungsgericht den Schluss (BVerfGE 50, 290 <338> -

Mitbestimmung), dass das Grundgesetz wirtschaftspolitisch neutral sei und der Gesetzgeber jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen dürfe, sofern er dabei das Grundgesetz, vor allem die Grundrechte, beachte. Ihm komme also - ich ergänze „zunächst“ - eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu. Allerdings darf die Berücksichtigung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht zu einer Verkürzung dessen führen, was die Verfassung in allem Wandel unverändert gewährleisten will, namentlich nicht zu einer Verkürzung der in den Einzelgrundrechten garantierten individuellen Freiheit, ohne die nach der Konzeption des Grundgesetzes ein Leben in menschlicher Würde nicht möglich ist. Die Aufgabe besteht infolgedessen darin, die grundsätzliche Freiheit wirtschafts- und sozialpolitischer Gestaltung, die dem Gesetzgeber gewahrt bleiben muss, mit dem Freiheitsschutz zu vereinen, auf den der Einzelne gerade auch dem Gesetzgeber gegenüber einen verfassungsrechtlichen Anspruch hat (hierzu auch BVerfGE 7, 377 <400> - Apothekenurteil; siehe auch BVerfGE 22, 180).

Vor diesem Hintergrund muss man auch darauf achten, dass das Bildungssystem so angelegt wird, dass nicht eine Funktionselite heranwächst, die von allem nur den Preis und von nichts den Wert kennt. Gerade zu den jüngsten Entwicklungen in Deutschland, innerhalb der europäischen Integration und in anderen Demokratien westlicher Prä-

gung könnte dies mit zu den beklagten krassen Fehlentwicklungen beigetragen haben.

d) In Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip möchte ich ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 6, 32 - Elfes und BVerfGE 7, 198 - Lüth mit der „objektiven Wertordnung“, die die Grundrechte in ihrer Gesamtheit bilden, auf einen Aspekt aufmerksam machen, der aus meiner Sicht und aufgrund meiner Erfahrungen vorzüglich geeignet ist, Sympathien für den Rechtsstaatsgedanken auch dort zu wecken, wo er eher als hinderlich für die Durchsetzung eigener Interessen angesehen werden könnte. Ich unterscheide deshalb seit Jahren eine verfassungsrechtliche Makro- und eine verfassungsrechtliche Mikroebene. Ein Teil der verfassungsrechtlichen Mikroebene habe ich Ihnen zuvor unter b) vorgestellt. Es geht dort um das Menschenbild einer Verfassung und die Gewährleistungen für das Individuum, wie auch seinen Status, so z. B. Abwehr-, Leistungs- und Mitwirkungsrechte. Demgegenüber handelt es sich bei der verfassungsrechtlichen Makroebene um eine objektive Struktur. Sie speist sich aus einer objektiven Wertordnung der Menschen- und Grundrechte wie der ihnen gleichgestellten Rechte des Grundgesetzes ebenso wie aus einer hinzutretenden Gesamtheit der ihnen immanen-

ten institutionellen Komponenten, die ihrerseits das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG konturieren und mit Leben erfüllen.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht schon sehr früh Stellung genommen, ohne diese Formulierung ausdrücklich zu verwenden. Es führt in BVerfGE 1, 14 (18) LS 27 aus, es erkenne die Existenz überpositiven, auch den Verfassungsgesetzgeber bindenden Rechtes an und sei zuständig, das gesetzte Recht daran zu messen. Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass das Verfassungsrecht nicht nur aus den einzelnen Sätzen der geschriebenen Verfassung besteht, sondern auch aus gewissen sie verbindenden, innerlich zusammenhaltenden allgemeinen Grundsätzen und Leitideen, die der Verfassungsgesetzgeber, weil sie das vorverfassungsmäßige Gesamtbild geprägt haben, von dem er ausgegangen ist, nicht in einem besonderen Rechtssatz konkretisiert hat (BVerfGE 2, 380 <403>). Daraus ergibt sich unter anderem, dass die einzelne Verfassungsbestimmung nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus ausgelegt werden darf. Aus dem Gesamtinhalt der Verfassung ergeben sich vielmehr gewisse verfassungsrechtliche Grundsätze und Entscheidungen, denen die einzelnen Verfassungsbestimmungen untergeordnet sind. Diese sind deshalb so

auszulegen, dass sie mit den elementaren Verfassungsgrundsätzen und Grundentscheidungen des Verfassungsgesetzgebers vereinbar sind (BVerfGE 1, 14 <32 f.>).

Eine starke objektive Komponente in diesem Zusammenhang bringt BVerfGE 49, 24 (56). Hiernach sind die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung Verfassungswerte, die mit anderen in gleichem Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.

Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass es bei staatlichen Eingriffen von der Makroebene her gesehen nicht allein und zuvörderst darum geht, welche Abwehrrechte einem Beschuldigten etwa gegen strafprozessuale Eingriffsmaßnahmen nach der Verfassung zustehen. Das Rechtsstaatsprinzip lehrt noch anderes, nämlich über diese objektive Wertordnung der Verfassung die Pflicht aller Staatsorgane, vor allem aber des Gesetzgebers, das Spannungsverhältnis Staat - Menschen dementsprechend im Wege der Selbstdefinition aufzulösen. Dogmatisch bekommt man die objektive Wertordnung einer Verfassung und die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Verpflichtung der Staatsorgane zu einer diesem entsprechenden Selbstdefinition in den

Griff, wenn man den grundrechtlichen Gewährleistungen eine institutionelle Komponente dergestalt beimisst, dass jede Gewährleistung in ihrem Kerngehalt selbst für den einzelnen Rechtsträger nicht disponibel ist. Die in einer Verfassung formulierten grundrechtlichen Gewährleistungen lassen erkennen, welche Sicht des Menschen der Verfassungsgeber hat. Die praktischen Auswirkungen sind offenkundig: Es wäre etwa in einem Strafermittlungsverfahren aufgrund dieser Selbstdefinition eines Staates als Rechtsstaat unzulässig, einen Lügendetektor einzusetzen, selbst wenn der Beschuldigte dies fordern würde (hierzu BVerfG, Beschluss eines Vorprüfungsausschusses des Zweiten Senats vom 18. August 1981 - 2 BvR 166/81, NJW 1982, S. 375). Ungeachtet der Unantastbarkeit der Menschenwürde nach Maßgabe des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG wirkt das Folterverbot absolut und duldet keinerlei Modifizierung. Selbst das Einverständnis oder gar die Forderung des Beschuldigten etwa im Sinne mittelalterlicher „Wahrheitsproben“ würden hieran nichts im Geringsten ändern. Schließlich möchte ich auch noch darauf hinweisen, dass über diese objektive Wertordnung - wie ich sie verstehe und offensiv vertrete - die Todesstrafe selbst dann abgeschafft wäre, wenn dies nicht schon vom Verfassungsgeber positiv über Art. 102 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland angeordnet worden wäre.

e) Es liegt auf der Hand, dass die vorstehend genannten und näher erläuterten Staatsstrukturprinzipien nicht kurzerhand umgesetzt werden können. Wir müssen uns darauf einstellen und damit abfinden, dass es sehr lange dauernde Entwicklungsprozesse sind, weil sie von außerhalb ihnen selbst liegenden Rahmenbedingungen abhängen. Es ist deshalb Geduld gefragt und man muss sich davor hüten, unter vorergründigen ökonomischen Aspekten zu viel „Druck“ und „Mahnung“ aufzubringen oder aber, von vornherein zu resignieren und sich nicht zu engagieren. Ein funktionstüchtiges Bildungssystem von der Eingangsstufe bis zur Universität ist unabdingbar. Schon diese Spannweite zeigt, dass hier Entwicklungsprozesse über zehn, 20, 30 Jahre angesprochen sind. Allerdings ist schon die kontinuierliche Entwicklung, so man sie ins Werk setzen kann, ein erster und zudem bewegender Schritt. Des Weiteren bedarf es der Medien und der Fachwissenschaft. Es ist zu beobachten, dass in den Ländern, in denen keine etablierte Rechtswissenschaft bisher besteht, ein wesentliches Transportmittel und ein überaus einflussreicher Wegbereiter und Wegbegleiter fehlt. Zudem bedarf es unabhängiger und sachkundiger Medien.

3. Was nun die Menschen im Einzelnen betrifft, kann man sie für die Entwicklung und Bewahrung eines modernen Rechtsstaats nur gewinnen und ihre Aufgeschlossenheit und ihr Engagement nur dann auf Dauer bewahren, wenn in der sozialen Wirklichkeit eine Entsprechung für sie fassbar und erkennbar ist. Das setzt eine gerechte Wirtschaftsordnung und eine stabile Daseinsvorsorge voraus. Das sind die Berührungspunkte, die die Menschen tagaus tagein mit dem demokratischen Rechtsstaat haben und mit ihm verbinden. Es ist deshalb ein von vornherein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen, sich die Entwicklung eines modernen demokratischen Rechtsstaats vorzunehmen, wenn man die wirtschaftliche Seite ausblendet. Hier haben wir ganz erhebliche Defizite während der letzten Jahrzehnte, ausgehend von einer verfehlten Politik von Weltbank, IWF und WTO und auf europäischer Ebene von der Integration mit einer Überbetonung des Wettbewerbsgedankens, zu beklagen. Gerade die Daseinsvorsorge muss in staatlicher Hand bleiben und darf nicht einem ungezügelter und nicht wirksam zu kontrollierenden Wettbewerb ausgeliefert werden. Das spaltet nachweisbar die Gesellschaft, weil nur ein ganz kleiner Teil gleichsam auf der Sonnenseite des Lebens steht. Warum sollten jetzt die Menschen, die außerhalb stehen und ausgegrenzt werden, sich für

eine rechtsstaatliche Demokratie engagieren und diese als Wohltat für sich selbst und ihr tägliches Leben empfinden?

Zugleich ist es bei den von mir abgelehnten Wirtschaftsstrukturen nicht möglich, dass eine rechtsstaatliche Demokratie in vollem Umfang autonom und souverän ihre Steuerungsfähigkeit wahrnehmen kann. Schon die Standortbedingungen werden von Privaten wesentlich bestimmt, so etwa die Preise für Strom, Wasser und Verkehrsleistungen. Schon das desavouiert die Thesen der Befürworter. Diese können auch nicht erklären, welchen Sinn für eine moderne rechtsstaatliche Demokratie die Ablösung staatlicher durch private Monopole haben könnte. Zudem kann man inzwischen sehr eindrücklich den Einfluss von Rating Agenturen auf die Politik nachweisen. Rating Agenturen sind aber nicht rechtsstaatlich demokratisch legitimiert. Undurchsichtige Einflüsse von ausländischen Staatsfonds, nicht nur die Einflüsse von Hedge- und anderen Fonds, sind einer positiven Entwicklung ebenfalls abträglich.

4. Auf der Individualebene ist eine wirksame und den Menschen zugewandte Kommunalverwaltung für die Entwicklung des demokratischen Rechtsstaats unabdingbar, ebenso die Prinzipien der Subsidiarität staatlichen Handelns im Verhältnis zu den Menschen, wie aber

auch Solidarität unter den Menschen, vermittelt über gemeinnützige Organisationen. Allerdings ist auf der staatlichen Makroebene Solidarität in der Ausbildung von Sozialsicherungssystemen unabdingbar und notwendige Voraussetzung für die moderne rechtsstaatliche Demokratie in Verbindung mit dem Sozialstaat.

Meinem Verständnis von Subsidiarität lege ich zugrunde, dass innerhalb eines Staates oder innerhalb von Staatenverbindungen jeweils die bestehende unterste Organisationsebene zur Erfüllung staatlicher oder gesellschaftlicher Aufgaben zuständig ist, wenn sie diese - dem allgemeinen Interesse gerecht werdend - erfüllen kann. Darüber hinausgehend hat Subsidiarität auch die Bedeutung, dass der Staat seinerseits nur solche Aufgaben für die Allgemeinheit in eigener Verantwortung und Zuständigkeit erfüllen darf, wenn dies nicht durch den Einzelnen oder die Verbindung von Menschen - herkömmlich von gemeinnützigen Trägern - geleistet werden kann. Insoweit kann Subsidiarität auch plakativ als Grundsatz des Vorranges von Selbstverantwortung vor staatlichem Handeln umschrieben werden. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass das Bundesverfassungsgericht gerade für die Daseinsvorsorge darauf hinweist, dass Leistungen, deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf, vom Staat sichergestellt werden müssen (BVerfGE 66, 248

<258>; siehe auch BVerfGE 38, 258 <270 f.>; 45, 63 <78 f.>). Dem widerspricht die Privatisierung und die Auslieferung dieser Bereiche an einen ungezügelter Wettbewerb und auch durch Regulierungsbehörden nicht beherrschbare Träger.

Demgegenüber umschreibt der Begriff der Solidarität ein Grundprinzip menschlichen Zusammenlebens und äußert sich in gegenseitiger Unterstützung und Hilfe. Das einzelne Individuum und auch Gruppen von Individuen sehen sich Konstellationen und Lebenssachverhalten ausgesetzt, die ihre Kräfte und Möglichkeiten übersteigen und die sie daher allein nicht bewältigen können. Für solche tatsächlichen Erscheinungen und Begebenheiten ist jedenfalls die weit überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung oder einer Gesellschaft auf die Unterstützung Dritter angewiesen. Gerade hierfür aber ist eine Wirtschaftsordnung Voraussetzung, die kontinuierlich über Steuern und Abgaben die betreffenden nationalen Haushalte entwickelt und stärkt, auch über die Abgaben der abhängig Tätigen, und nicht, dass die Erträge größtenteils aus den betreffenden Ländern abgezogen und in anderen Staaten angelegt werden. Von daher vermag auch die Entwicklungshilfepolitik wenig zu bewirken - wie selbst die Weltbank in einer Studie von vor etwa vier Jahren einräumen muss -, wenn hier nicht grundle-

gend Änderungen herbeigeführt und ein vernünftiges und angemessenes Maß zwischen staatlichem und privatem Sektor geschaffen wird.

Subsidiarität und Solidarität stehen bei meinem Begriffsverständnis in einem inneren Abhängigkeits- und Spannungsverhältnis. Subsidiarität kann eine Sperrwirkung für staatliches Handeln allgemein erzeugen. Das Gebot der Solidarität ruft uns allerdings ins Bewusstsein, dass die Subsidiarität insoweit dort nicht greifen kann, wo Solidarität für die Menschen unabdingbar ist. In diesem Zusammenhang ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Solidarität nicht nur in der beschriebenen Beziehung zur Subsidiarität, sondern auch zum Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und zur Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG steht. Anders gewendet: Gerade wegen der engen Verknüpfung der Solidarität mit dem Sozialstaatsprinzip und der Menschenwürde sind zum einen dem Umfang der Subsidiarität sehr enge Grenzen gesetzt, zum Wettbewerb ergeben sich aber nicht behebbare Hürden.

III. Zusammenfassung und Ausblick

Die Entwicklung eines demokratischen Rechtsstaats ist eine reizvolle Herausforderung, setzt aber großes Verantwortungsbewusstsein

und weit ausgreifendes strategisches Denken voraus. Schnelle Erfolge, zumal Augenblickserfolge, sind nicht zu erwarten. Man muss vielmehr fortwährend selbst dann mit Rückschlägen rechnen, wenn die Entwicklung zunächst ungestört verläuft und man sich auf einem gesicherten Weg wähnt. Es ist unabdingbar, fortwährend nach Mitteln und Wegen zu suchen, möglichst viele Menschen zu erreichen, nicht nur einzelne Gruppen oder Institutionen. Hand in Hand muss deshalb die Entwicklung einer gerechten Sozial- und Wirtschaftsordnung ebenso gehen, wie die Entwicklung eines Bildungssystems, das allen Menschen, vor allem den Kindern, unabhängig vom sozialen Status und vom Einkommen der Eltern offen steht. Gelingt eine so breit angelegte Basis nicht, bleibt der demokratische Rechtsstaat immer ein zerbrechliches Konstrukt.