Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 30 (1990)

Artikel: Überlegungen zur Auslese von Staatsaufgaben im politischen System der Schweiz

Autor: Schmid, Gerhard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172773

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Gerhard Schmid

Überlegungen zur Auslese von Staatsaufgaben im politischen System der Schweiz

Der zeitgenössische Leistungsstaat wird durch virtuelle Allzuständigkeit und tatsächliche Aufgabenfülle gekennzeichnet. Einem ungehemmten Ausgreifen der Staatstätigkeit steht umgekehrt eine ganze Reihe von Schranken entgegen. Die Versuche, eine eigentliche Aufgabenlehre zu entwickeln, haben bisher nur Teilergebnisse gezeitigt. Die Fähigkeit des Staates zur Aufgabenselektion und die damit verbundene stete Bereitschaft zur Bereinigung und Neudefinition der staatlichen Aufgabenkataloge hat jedoch kardinale Bedeutung für die praktische Möglichkeit, neue Probleme mit dem nötigen Aufwand an die Hand zu nehmen.

L'Etat contemporain est caractérisé par une compétence virtuelle générale ainsi que par une surabondance des tâches effectives. Des projets de grande portée relevant de l'activité étatique se heurtent à toute une série de limites. Les tentatives visant à remédier à cet état de fait n'ont été, jusqu'à maitenant, que partiellement couronnées de succès. Seule la capacité de l'Etat à sélectionner ses devoirs lui permettra de libérer une disponibilité suffisante pour gérer et redéfinir constamment son cahier des charges. Ainsi, il pourra prendre en considération les nouveaux problèmes se posant à lui et répartir les fonds utiles à cet effet.

I. Zum Begriff der Staatsaufgabe und zu verwandten Begriffen

1. Versuch einer Kategorienbildung

Der Begriff der Staatsaufgabe hat wie verwandte Begriffe – etwa öffentliche Aufgaben oder Staatsziele – in der Literatur bisher nur annäherungsweise feste Konturen gewonnen. In einem sehr bemerkenswerten Versuch einer in sich stimmigen Kategorienbildung hat *Josef Isensee* unlängst vorgeschlagen[1], die einschlägigen und sich im Sprachgebrauch als sinnvariabel erweisenden Termini von den Zielen zu den Mitteln zu gliedern und dergestalt Stufen fortschreitender praktischer Konkretisierung der umfassendsten und abstraktesten aller Zielvorgaben, des Gemeinwohls als Leitbild vom guten Zustand des Gemeinwesens[2], aufzuzeigen.[3]

Auf der nächsten Zielebene lassen sich dann die öffentlichen Interessen und die Staatsziele ansiedeln. Der weitere Begriff der öffentlichen Interessen bezeichnet einerseits die legitimen Ziele staatlichen, jedoch auch privaten Handelns; öffentliche Interessen können dergestalt durchaus auch von Privaten verfolgt werden.[4] Jene öffentlichen Interessen, deren Verfolgung vom Staat an die Hand genommen wird, stellen sich so als Staatsziele dar.[5]

Als Tätigkeitsbereiche entsprechen dann auf einer nächsten Ebene die öffentlichen Aufgaben[6] den öffentlichen Interessen. Sie konkretisieren diese durch präzisere Handlungsanleitungen, bilden gleichzeitig Grundlage für weitere Umsetzungen oder für unmittelbares Tätigwerden der Träger öffentlicher Aufgaben. Als solche erscheinen nach dem positiven Recht auch gesellschaftliche Gruppierungen,

1 Vgl. Josef Isensee, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Darmstadt 1988, S. 51ff., sowie Rainer Wahl, Staatsaufgaben im Verfassungsrecht, Beitrag zum Speyerer Kolloquium vom 7./8. April 1988 «Staatswissenschaften – Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?» (Manuskript), S. 1ff.

2 Vgl. dazu einlässlich und mit ausführlichen Literaturhinweisen Isensee (s. Anm. 1), S. 4ff.

3 Vgl. die Darstellung bei Isensee (s. Anm. 1), S. 61ff. Die Diskussion über die den Staatsaufgaben «vorgelagerten» Staatszwecke im Plural oder «den» Staatszweck im Singular führt einerseits hin bis zu abstrakten Rechtfertigungslehren, gleitet andererseits über zu den konkreteren Staatszielen oder sogar zu den Staatsaufgaben, wie sie hier verstanden werden. Vgl. dazu jetzt Roman Herzog, Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit, in: Isensee/Kirchhof (s. Anm. 1), S. 84ff., Hans Peter Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl., Kronberg 1977, S. 17ff., ders., Staatszwecke im Verfassungsstaat, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1989, S. 801ff., Herbert Bethge, Staatszwecke im Verfassungsstaat, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1989, S. 841ff., sowie Winfried Brugger, Staatszwecke im Verfassungsstaat, in: Neue Juristische Wochenschrift 1989, S. 2425ff.

4 Dazu grundlegend Peter Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Bad Homburg 1970.

5 Vgl. Isensee (s. Anm. 1), S. 62f.

6 Angesichts der breiten Einbeziehung von Kirchen, Parteien, Verbänden und anderen Gruppierungen in vielfältige Formen parastaatlicher Verwaltung ist m.E. an einem von der Staatsaufgabe zu unterscheidenden (Ober)begriff der öffentlichen Aufgabe festzuhalten. Zum Stand der Kontroverse in Deutschland vgl. Isensee (s. Anm. 1), S. 63f., namentlich Anm. 226f.

politische Parteien[7] oder Kirchen.[8] Staatsaufgaben dürfen als der wichtigste Unterfall öffentlicher Aufgaben angesehen werden. Die gegenständlich begrenzten Staatsaufgaben sind Konkretisierungen der abstrakteren Staatsziele und Grundlagen staatlichen Handelns in den entsprechenden Bereichen.[9]

2. Zur Systematisierung von Staataufgaben

Die Fülle der in Wirklichkeit wahrgenommenen Staatsaufgaben kann – je nach im Vordergrund des Interesses stehenden Fragestellungen oder auch je nach Neigungen – durchaus unterschiedlich systematisiert werden.[10] Gängig sind etwa Gliederungsversuche nach unterschiedlichen normativen Grundlagen, nach historischen Entwicklungslinien, in Anlehnung an im Budget erscheinende Gruppierungen oder an die Verwaltungsorganisation, oder gemäss unabhängig vom Haushalts- oder Organisationsrecht unternommenen Zusammenfassungen in verwandten Gebieten.

Dabei wird die Frage, ob bestimmte Staatsaufgaben einen gewissermassen unerlässlichen Kernbestand staatlicher Existenz und Aktivität bilden, in der Literatur nicht einheitlich beurteilt.[11] Die Annahme, es bestünden einige kardinale «defining activities» (namentlich Gewährleistung von Frieden, Recht und Ordnung im Innern und gegen aussen)[12], dürfte aber plausibel sein. Darüber hinaus ist allerdings wenig vorgegeben, steht die Übertragung von Aufgaben an den Staat zur grundsätzlich freien Disposition der politischen Meinungs- und Willensbildung.

Von anderen Ansatzpunkten her lassen sich verschiedene Arten von Staatsaufgaben unterscheiden, so ausschliessliche (wie Landesverteidigung gegen aussen oder Zwangsvollstreckung im Inneren) und konkurrierende, obligatorische oder fakultative (nach Massgabe konkreter Normierung) bzw. finale oder instrumentale Staatsaufgaben (zu den letzteren gehört etwa die den verschiedenen finalen Zwekken dienende, aber des Selbstzweckes entbehrende Mittelbeschaffung).[13]

7 Vgl. dazu Gerhard Schmid, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Basel 1981, S. 91ff., mit weiteren Nachweisen.

8 Vgl. Johannes Georg Fuchs, Zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz, in: ders., Aus der Praxis eines Kirchenjuristen, Basel 1979, S. 108ff.

9 Vgl. Isensee (s. Anm. 1), S. 63f.

10 Vgl. dazu Bull, Staatsaufgaben (s. Anm. 3), S. 99ff., und namentlich Gunnar Folke Schuppert, Die öffentliche Aufgabe als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft, in: Verwaltungsarchiv 1980, S. 309ff.

Einen interessanten international und historisch vergleichenden Überblick geben nun auch die Beiträge in Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit, Sonderheft 19/1988 der Politischen Vierteljahresschrift.

11 Vgl. Herzog (s. Anm. 3), S. 84ff.

12 Vgl. dazu Richard Rose, On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies, in: European Journal of Political Research 1975, S. 247ff., sowie auch Herzog (s. Anm. 3), S. 93ff.

13 Vgl. Isensee (s. Anm. 1), S. 68ff.

II. Einzelne Aspekte des Ist-Zustandes

1. Qualitative Aspekte: Allzuständigkeit und Aufgabenfülle

Der Ist-Zustand bezüglich der qualitativen Aspekte ist u.a. durch virtuelle Allzuständigkeit und tatsächliche Aufgabenfülle des Staates gekennzeichnet. Die innere Souveränität des modernen Staates, seine organisatorische und funktionelle Verselbständigung gegenüber der Gesellschaft, die Zentralisierung ehemals beschränkter feudaler Zuständigkeiten, die dadurch geschaffene Konzentration der politischen Gewalt sind dabei erste Voraussetzungen für dessen virtuelle Allzuständigkeit.[14] Aus diesem Grund lässt sich – vorerst einmal noch in theoretischer Zuspitzung von eher akademischem Interesse – eine staatliche «Blanko- und Generalvollmacht zum Handeln» als Quintessenz staatlicher Souveränität ansprechen[15]

Erst der Staat der Gegenwart bekundet dann zunehmende Bereitschaft, eine einigermassen umfassende Aufgabenfülle auch tatsächlich an die Hand zu nehmen.[16] Das entspricht der mindestens über einen längeren Zeitraum ebenfalls zunehmenden Bereitschaft der Bürger, den Staat als letzte Problemlösungsinstanz anzusehen[17], ihm umfassende Verantwortungen für die gesellschaftliche Entwicklung aufzuladen.[18] Der Staat gewinnt so eine eschatalogische Dimension und bringt sich dadurch wohl ebenfalls in Gefährdungen, es kommt zur «Politisierung des Glückes»[19], der Weg von der Freizeit- zur Liebeskummerpolitik scheint wenigstens in grundsätzlicher Hinsicht nicht undenkbar.

Die tatsächliche Aufgabenfülle widerspiegelt akzentuiert auch Erwartungen der Machbarkeit einer gesellschaftlichen Steuerung sowie der Planbarkeit zukünftiger Entwicklungen.[20] Der Staat gerät unser solchen Prämissen folgerichtig unter Erfolgszwang[21], seine Legitimation verknüpft sich verstärkt mit der Erbringung von

14 Vgl. Ulrich Matz, Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz, Regierbarkeit, Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, S. 88ff.

15 Vgl. Bull, Staatsaufgaben (s. Anm. 3), S. 90ff., Kurt Eichenberger, Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben, in: ders., Der Staat der Gegenwart, Aarau 1980, S. 114ff., Isensee (s. Anm. 1), S. 71f., und Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966, S. 759ff.

16 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 15), S. 115ff., und zur Zunahme der Aufgaben als Diagnose Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., Opladen 1987, S. 46ff.

17 Vgl. Wolf Linder/Beat Hotz/Hans Werder, Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern 1979, S. 120ff., und zur aktuellen diesbezüglichen Bewusstseinslage in der Schweiz die von Ulrich Klöti und Franz-Xaver Risi durchgeführte UNIVOX-Untersuchung 1989 zum Thema «Staat», Ziff. 1.3., S. 8ff.

18 Vgl. Dieter Grimm, Gegenwartsprobleme der Verfassungspolitik, in: Politische Wissenschaft und politische Praxis, Sonderheft 9/1978 der Politischen Vierteljahresschrift, S. 275f.

19 Vgl. Matz (s. Anm. 14), S. 90ff.

20 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 15), S. 115f., und Matz (s. Anm. 14), S. 92f.

21 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 15), S. 115ff.

zulänglichem «output».[22] Entsprechende Forderungen werden angesichts der tiefgreifenden Auswirkungen wirtschaftlichen Wohlergehens für den einzelnen Bürger und für die Finanzierbarkeit staatlicher Leistungen[23] in akzentuierter Weise an die Global- und Feinsteuerung des wirtschaftlichen Geschehens gerichtet.[24]

2. Quantitative Hinweise zur Entwicklung der Staatstätigkeit

Naturgemäss schlägt sich die Zunahme der Staatsaufgaben und der Staatstätigkeit insgesamt auch in den geläufigen zu deren Messung verwendeten Indikatoren, namentlich in der Staatsquote, d.h. im Verhältnis von Staatsausgaben zu Bruttosozialprodukt[25], nieder. Für die Schweiz ergibt sich bei einer Betrachtung der Entwicklung der Staatsquote im Verlaufe der letzten zwanzig Jahre, dass sich diese von rd. 20% auf rd. 30% erhöht hat.[26]

Dabei ist diese Entwicklung nicht kontinuierlich erfolgt, sondern vollzog sich vor allem im Zeitraum von 1972 bis 1976, hat sich inzwischen aber auf dem genannten höheren Niveau einigermassen stabilisiert. Ziemlich gleichlaufend bewegten sich die entsprechenden Zahlen für die Gesamtheit aller Mitgliedländer der OECD von etwas über 30% Ende der sechziger Jahre zu etwas über 40% seit Mitte der achtziger Jahre.

3. Grenzen der Staatstätigkeit

Allzuständigkeit und Aufgabenfülle des Staates sind nun allerdings nur eine Seite der Medaille. Einem ungehemmten Ausgreifen des Staates bei der Übernahme und Erfüllung von Aufgaben stellen sich in der Idee und in der Wirklichkeit mannigfache und nicht leicht zu überwindende Hindernisse entgegen. So ist der Staat auch in diesem Bereich in die komplexen und langwierigen Meinungs- und Willensbil-

22 Vgl. Kurt Eichenberger, Leistungsstaat und Demokratie, Basel 1969, S. 19ff., Peter Häberle, Effizienz und Verfassung, in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess, Berlin 1978, S. 292ff., und Peter Graf Kielmansegg, Legitimität als analytische Kategorie, in: Politische Vierteljahresschrift 1971, S. 392ff.

23 Vgl. dazu eingehend und mit Nachweisen Gerhard Schmid, Bemerkungen zum Verhältnis von Leistungsstaat und Wirtschaft, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 65. Geburtstag, Basel 1982, S. 263ff.

24 Vgl. statt vieler Schuppert (s. Anm. 10), S. 328ff., und Schmid (s. Anm. 23), S. 265ff.

25 Vgl. dazu Rolf Peffekoven, Begriff und Aussagefähigkeit der Staatsquote, in: Wirtschaft und Staat 1977, S. 208ff. und Bundesamt für Statistik, Der Staat in der Nationalen Buchhaltung der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft 1982, S. 559ff.

26 Vgl. dazu und zum folgenden Absatz OECD Economic Outlook Nr. 45, June 1989, S. 185.
Zur Entwicklung in der schweizerischen Nachkriegszeit eingehend Wolf Linder, Politisch-ökonomischer Kontext, Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz, in: Alois Riklin (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1, Bern 1983, S. 255ff., namentlich S. 290ff. sowie die Antwort des Bundesrat zum Postulat Basler betreffend Privatwirtschaft und Staatstätigkeit, BBl. 1982 III S. 85ff. Für Deutschland vgl. Ellwein/Hesse (s. Anm. 15), S. 46ff.

dungsprozesse einer pluralistischen Demokratie eingebunden, auf in der Regel umständliche Mehrheitsfindungen und eingermassen breite Konsensbildungen angewiesen.[27]

Zudem stellt sich der Staat in seiner inneren Ordnung keineswegs als gewaltenzentrierendes System dar, sondern verfügt über zahlreiche «checks and balances» im Innern, über je eigenständig auftretende Gewalten, über eine nicht immer nur dienende Verwaltung und allenfalls auch über eine föderalistische Aufgliederung der inneren Souveränität.[28]

Rechtsstaatliche und in zunehmendem Masse ebenfalls rechtswegstaatliche Sicherungen tragen zu weiterer Hemmung staatlicher Gewalt bei. Das gilt zuvorderst für die grundrechtlichen Positionen der Bürger[29], dann etwa für die durch das Verhältnismässigkeitsprinzip erreichten Einschränkungen[30], für die grundsätzliche Formgebundenheit staatlichen Handelns[31] sowie für die Fokussierung der staatlichen Mittel auf den Einsatz von Recht, Verwaltung und Finanzen.[32]

Schliesslich liegt der heutige Leistungsstaat faktisch auch «an der Kette der Ressourcen»[33], seine Grenzen werden mitbestimmt durch seine «eigene» ökonomisch-finanzielle Leistungsfähigkeit bzw. – da der moderne Staat sich von der Mittelbeschaffung her als «Steuerstaat» erweist – demzufolge ziemlich direkt durch die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, wohl auch durch die Beachtung der Reizschwelle für den Steuerwiderstand der Abgabepflichtigen.[34]

Ganz allgemein dürfte zum Jammertal hienieden allerdings auch die unvermeidliche Kluft gehören, welche «die Unendlichkeit und Widersprüchlichkeit der Erwartungen und die Endlichkeit harmonischer Erfüllung»[35] trennt. Nicht nur die begrenzte internationale Reichweite des Territorialstaates[36], sondern ebenso die begrenzten Möglichkeiten der Steuerung von Mensch und Gesellschaft schlechthin[37] wirken selbst dann, wenn sie von der Normsetzung missachtet werden.

27 Grundsätzlich hierzu Franz Lehner, Grenzen des Regierens, Königstein 1979. Vgl. auch Matz (s. Anm. 14), S. 89.

28 Vgl. Luzius Wildhaber, Entstehung und Aktualität der Souveränität, in: Festschrift Eichenberger (s. Anm. 23), S. 140f., sowie Matz (s. Anm. 14), S. 89.

29 Vgl. Bull, Staatsaufgaben (s. Anm. 3), S. 202ff., und Wahl (s. Anm. 1), S. 5ff.

30 Vgl. Paul Kirchhof, Mittel staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (s. Anm. 1), S. 132, und umfassender Ulrich Zimmerli, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht, Referat zum schweizerischen Juristentag 1978.

31 Vgl. Kirchhof (s. Anm. 30), S. 138f.

32 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 15), S. 120f., Kirchhof (s. Anm. 30), S. 127, und Linder/Hotz/Werder (s. Anm. 17), S. 122.

33 Hans F. Zacher, Der Sozialstaat als Prozess, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1978, S. 31.

34 Vgl. Josef Isensee, Steuerstaat als Staatsform, in: Rolf Stödter/Werner Thieme (Hrsg.), Hamburg – Deutschland – Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, Tübingen 1977, S. 415ff., Schmid (s. Anm. 23), S. 264f., und Linder/Hotz/Werder (s. Anm. 17), S. 125f.

35 Zacher (s. Anm. 33), S. 31f.

36 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 15), S. 121.

37 Vgl. Lehner (s. Anm. 27), passim, Friedrich H. Tenbruck, Grenzen der staatlichen Planung, in: Regierbarkeit, Bd. 1 (s. Anm. 14), S. 134ff., Christian Watrin, Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben, ebenda, S. 233ff., Martin Lendi/Robert Nef, Das Ende der Machbarkeitseuphorie, in: Hans Giger/Willy Linder, Sozialismus – Ende einer Illusion, Zürich

Staat und Politik können (und sollen) so nur Teilbeträge zur Erzeugung der notwendigen Steuerungen und zur Erfüllung der zu erbringenden Aufgaben leisten.[38] Neben die virtuelle Allzuständigkeit des Staates treten so vielfältige Beschränkungen, aber auch Abstufungen des Grades staatlicher Aufgabenerfüllung, von «vollem» Einsatz der Staatsverwaltung über Kooperation oder Konkurrenz mit freien Leistungsträgern, intervenierender Steuerung, Schaffung und Durchsetzung einer Rahmenordnung bis hin zu «blosser» Anregung und Förderung privater Tätigkeit.[39]

III. Einzelne Aspekte eines Soll-Zustandes

1. Versuche zur Entwicklung einer Aufgabenlehre

Die Entwicklung einer Aufgabenlehre mit auch normativem Anspruch, das Herausarbeiten verbindlicher Kriterien für die Übernahme von Aufgaben durch den Staat ist immer wieder als ein ebenso wichtiges wie unerfülltes Desiderat bezeichnet worden.[40] Vereinzelt sind auch Versuche unternommen worden, sich an diese – wohl nur beschränkt lösbare – Frage heranzuwagen.

In diesem Zusammenhang darf zuerst an *Josef Isensees* eindrückliches Bemühen erinnert werden, das Subsidiaritätsprinzip von seiner Herkunft aus der katholischen Sozialphilosophie abzulösen und für eine Aufgabenlehre des Staates dienstbar zu machen.[41] Danach darf der Staat erst dann tätig werden, wenn die gesellschaftlichen Kräfte nicht ausreichen, um die Aufgaben zu bewältigen, die das Gemeinwohl stellt. Maxime des staatlichen Eingreifens ist die grösstmögliche Schonung gesellschaftlicher Substanz; die Verfassung verlangt stufenweises Eingreifen nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzipes.[42] In der Literatur ist dieser Versuch unterschiedlich aufgenommen worden; eher skeptischen bis nach-

1988,m S. 217ff., Franz Lehner/Jürgen Nordhauser-Janz, Die Politische Ökonomie gesellschaftlicher Verteilungskonflikte: Möglichkeiten, Grenzen und Defizite staatlicher Wirtschaftspolitik, in: Staatstätigkeit (s. Anm. 10), S. 38ff., und Fritz W. Scharpf, Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, ebenda, S. 61ff.

Vgl. ferner zu den Grenzen der Leistungsfähigkeit einvernehmlicher Konfliktregulierung Linder (s. Anm. 26), S. 358ff.

38 Vgl. Roman Herzog, Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit, in: Isensee/Kirchhof (s. Anm. 1), S. 98f., und Leonhard Neidhart, Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1983, S. 14ff.

39 Vgl. Isensee (s. Anm. 1), S. 64f., und Wahl (s. Anm. 1), S. 3f.

40 Vgl. dazu Hans Herbert von Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 471, Anm. 17, mit weiteren Nachweisen.

41 Vgl. Josef Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968, insbesondere S. 71ff. und S. 313ff., sowie ders. (s. Anm. 1), S. 75ff.

42 Vgl. Bull, Staatsaufgaben (s. Anm. 1), S. 190ff., Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a.M. 1971, S. 147ff., und Schuppert (s. Anm. 10), S. 333f.

drücklich ablehnenden Stimmen[42] stehen nun aber gerade in neuester Zeit wieder ausdrückliche Zustimmungen entgegen.[43]

In letzter Zeit hat in der Staatsrechtslehre dann *Hans Herbert von Arnim* dafür plädiert, sich von herkömmlichen juristischen Denkkategorien zu lösen, den Staat als ein Instrument der Steuerung unter anderen zu begreifen, staatliche Steuerung und ihre Wirkungen unbefangen miteinander zu vergleichen sowie eine Wertelehre zu entwickeln, welche Massstäbe für die Beurteilung der verschiedenen alternativen Steuerungslehren hergibt.[44]

Ähnliche Überlegungen werden auch in der aktuellen sozialwissenschaftlichen Debatte über Markt- bzw Staatsversagen vorgetragen.[45] Hier wird insbesondere davor gewarnt, vom Vorliegen eines Marktversagens direkt auf die Notwendigkeit einer staatlichen Intervention oder staatlichen Aufgabenerfüllung zu schliessen. Angebracht erscheint vielmehr, vorgängig zu prüfen, ob staatliche Steuerung sich im konkreten Fall überhaupt als zur Erreichung der angestrebten Ziele geeignet erweist.[46] Schliesslich sei in vielen Fällen auch ein ergänzender Einsatz verschiedener Steuerungsmechanismen angezeigt.[47]

2. Reform der Aufgabenkataloge, der Institutionen und der Instrumente

Die mit den Diskussionen über die staatliche Überlastung verknüpften Reformdebatten haben an den unterschiedlichen Ansatzpunkten einer Revision der staatlichen Aufgabenkataloge, einer Erhöhung der Verarbeitungskapazität durch Reform der staatlichen Institutionen und einer Verbesserung der Wirksamkeit staatlichen Handelns durch verbesserten Einsatz des verfügbaren Instrumentariums angesetzt.

Im Zusammenhang mit den hier vorgetragenen Überlegungen zur Auslese von Staatsaufgaben steht naturgemäss die Fähigkeit des Staates zur Aufgabenselektion und die damit verbundene stete Bereitschaft zur Bereinigung und Neudefinition der staatlichen Aufgabenkataloge im Vordergrund.[48] Prioritätensetzung im Sinne

43 Vgl. von Arnim (s. Anm. 40), S. 174, sowie Hans Heinrich Rupp, Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Darmstadt 1987, S. 1219ff.

44 Vgl. von Arnim (s. Anm. 40), S. 470ff., und auch Hermann Hill, Staatliches Handeln bei veränderlichen Bedingungen, Beitrag Speyer (s. Anm. 1), Manuskript, S. 7ff.

45 Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem, in: Carl Christian von Weizsäcker (Hrsg.), Staat und Wirtschaft, Berlin 1979, S. 15ff., Reiner Schmidt, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Isensee/Kirchhof (s. Anm. 1), S. 1167ff., und Christian Watrin, «Marktversagen» versus «Staatsversagen», Zürich 1986, passim.

46 Vgl. von Arnim (s. Anm. 40), S. 476ff., und Watrin (s. Anm. 45), S. 28.
Vgl. auch die anregende Studie von Jakob Tanner, Etatismus und Antietatismus in der Linken, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1983, S. 207ff.

47 Vgl. Dieter Freiburghaus, Die Modernisierung der Verwaltung, in: Georg Iselin (Hrsg.), Von der Vollzugsbürokratie zum politischen Management, Bern 1988, S. 18ff.

48 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 15), S. 114ff., Freiburghaus (s. Anm. 47), S. 19, Gerhard Schmid, Konkordanzprinzip und Regierbarkeit, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1983, S. 90ff., und Schuppert (s. Anm. 10), S. 336.

einer Inangriffnahme neuer Probleme ist angesichts der begrenzten Organisations- und Finanzierungskapazitäten des politischen Systems darauf angewiesen, dass auch die Setzung von Posterioritäten gerade bei schon übernommenen Aufgaben praktisch möglich bleibt.[49] Stellen sich dem unüberwindliche Irreversibilitäten entgegen[50], kommen Entlastungen nicht zustande, wird Deregulation[51] und Reprivatisierung nicht geleistet, so dürften dem Staat verhältnismässig enge Grenzen in der Übernahme neuer Aufgaben gesetzt sein.[52] Die Summe der Staatsaufgaben sollte ja vielleicht auch ähnlich konstant gehalten werden wie die Summe der Laster.

Entlastungen hätten sowohl bei bestehenden als auch bei neuen Aufgaben ferner dadurch zustande zu kommen, dass der Staat nur partiell tätig wird, lediglich ergänzende Funktionen neben gesellschaftlicher Selbstregulierung übernimmt, sich im Ausmass seines Tätigwerdens beschränkt.[53] In einem solchen Verständnis müsste das Milizsystem ein «Ausdruck der Mobilisierung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Bürger für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sein».[54]

Daneben sind die denkbaren Reformen der politischen Institutionen mit ihren vielfältigen Facetten in solche Erwägungen miteinzubeziehen[55], auch wenn sie in diesem Rahmen nicht weiter erörtert werden können. In ähnlicher Weise könnten zudem Entlastungen durch einen reflektierteren Einsatz der Mittel staatlichen Handelns und die damit verbundene erhöhte Wirksamkeit regulierender Politik erzielt werden.[56] Man wird bei diesen Überlegungen allerdings die «Grenzen staatlicher Organisierbarkeit»[57] zu beachten haben, denn in manchen Fällen scheint eher grössere Zurückhaltung in der Übernahme kaum lösbarer Aufgaben denn zusätzliches Raffinement bezüglich der eingesetzten Mittel angezeigt.

49 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 15), S. 117, Freiburghaus (s. Anm. 47), S. 19, und Schmid (s. Anm. 48), S. 91.

50 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 15), S. 118.

51 Vgl. dazu jetzt zusammenfassend Andreas Falke, Regulation und Deregulation im Spannungsfeld des amerikanischen Regierungssystems, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1989, S. 263ff., sowie Gerhard Schwarz (Hrsg.), Wo Regeln bremsen, Deregulierung und Privatisierung im Vormarsch, Zürich 1988.

52 Vgl. dazu auch René A. Rhinow, Für eine grössere Wirksamkeit staatlicher Massnahmen, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 103 vom 4. Mai 1988, S. 23.

53 Vgl. Kirchhof (s. Anm. 30), S. 128, Isensee (s. Anm. 1), S. 64f., und Watrin (s. Anm. 45), S. 28f.

54 Freiburghaus (s. Anm. 47), S. 19. Vgl. auch Martin Lendi/Robert Nef, Erfüllung öffentlicher Aufgaben ohne Staat, DISP Nr. 54, Zürich 1979, S. 27ff. und genereller Alois Riklin, Milizdemokratie, in: Festschrift Eichenberger (s. Anm. 23), S. 41ff.

55 Vgl. statt vieler von Arnim (s. Anm. 40), S. 481ff., Eichenberger (s. Anm. 15), S. 119f., und Schmid (s. Anm. 48), S. 89f., jeweils mit weiteren Nachweisen.

56 Entsprechende Bemühungen laufen nun im Nationalen Forschungsprogramm 27 «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen». Vgl. zu diesem bzw. generell zu dieser Problematik Werner Bussmann/Luzius Mader, Wirksameres Handeln des Staates, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 24a vom 16. Oktober 1989, S. 19, Ulrich Klöti/Gerold Schneider, Mehr wissenschaftliche Beratung in der Politik, Für den Einbezug von Wirkungsprognosen in die Rechtsetzung, ebenda, Nr. 286 vom 8. Dezember 1989, S. 23, und Egon Tuchtfeldt, Über die Grenzen der Machbarkeit in der Wirtschaftspolitik, in: Ernst Dürr/Hugo Sieber (Hrsg.), Bausteine zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Bern 1983, S. 293ff.

57 Vgl. Isensee (s. Anm. 1), S. 73f.

3. Bemerkungen zu Grenzen und Möglichkeiten einer Aufgabenlehre

Die bisherigen Ausführungen haben wohl hinreichend klar gemacht, dass vielleicht noch mehr Grenzen als Möglichkeiten einer Aufgabenlehre festzustellen sind. Die Kriterien des Subsidiaritätsprinzipes oder einer «Steuerungslehre» dürften dabei allenfalls noch weniger bestritten sein als die Anwendung der Kriterien auf die konkreten, je politisch strittigen Anwendungsfälle.[58] Soweit normative Wirkungen überhaupt geleistet werden können, bedarf es in Anbetracht mangelnder «Vollziehbarkeit» differenzierter rechtlicher Konkretisierungen.[59] Ebenso umstritten wie die Prognose von Wirkungen und Nebenwirkungen des Handelns oder des Unterlassens bzw. der Auswahl unter den verschiedenen Handlungsmöglichkeiten dürfte auf deren isolierte Wertung, erst recht deren Abwägung unter- und gegeneinander sein.

Alles in allem gibt es bei der Festlegung der staatlichen Aufgabenkataloge mehr als genügend Raum für die Willkürlichkeiten der politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesse. Dogmatische Ableitungen aus vorgegebenen Grundsätzen erscheinen wenig einsichtig, wohl aber die sektorielle oder einzelfallweise Begründung und Beschränkung von Staatsaufgaben durch deren Festschreibung in Verfassung oder Gesetz als in Rechtsform gegossenes Ergebnis einer politischen Auseinandersetzung.[60]

Dessen ungeachtet sollten die entsprechenden Überlegungen gewissermassen als «Klugheitsregeln»[61], als «check list»-ähnliche Befragungs- und Verhaltensregeln bei der Übernahme neuer Aufgaben und bei der Bereinigung staatlicher Aufgabenkataloge Beachtung finden – sie bieten sich jedoch nicht für eine Verrechtlichung mit normativen Bindungswirkungen an, brauchten als solche blosse Verhaltensmassregeln nicht unbedingt von vornherein weniger wirksam zu sein.

Nicht ganz zu Unrecht ist ja übrigens auch bemerkt worden, dass der Ruf nach «Lösungen» für solche Fragen im Verdacht stehe, «selbst aus dem Geist geboren zu sein, der diese Probleme verursacht hat.»[62] Die anzustrebende Selbstbescheidung[63] hat so grundsätzlich in erster Linie von Überzeugungen der Bürger auszugehen, ergibt sich nicht durch den Einsatz von organisatorischen oder planerischen «Wundermitteln», ist ohne kollabierende Einschnitte wohl auch nicht kurzfristig zu leisten, sondern bedarf entsprechender Änderungen in Einstellungen und Bewusstsein.[64]

58 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 15), S. 123, Herzog (s. Anm. 42), S. 147ff., und Michael Ronellenfitsch, Wirtschaftliche Betätigung des Staates, in: Isensee/Kirchhof (s. Anm. 1), S. 1191ff.

59 Vgl. auch Isensee (s. Anm. 41), S. 313ff.

60 Vgl. Kirchhof (s. Anm. 30), S. 128.

61 Vgl. Herzog (s. Anm. 42), S. 147ff., Schuppert (s. Anm. 10), S. 333f., und Eichenberger (s. Anm. 15), S. 123: «Es erhebt sich vielmehr die Frage, ob man nicht höchst bescheiden nach Ansätzen tasten soll, die bei der Bemessung der Aufgaben für den Staat der Gegenwart einige orientierende Gesichtspunkte einzubringen vermöchten.»

62 Matz (s. Anm. 14), S. 101.

63 Vgl. Freiburghaus (s. Anm. 47), S. 19.

64 Vgl. Matz (s. Anm. 14), S. 101f.

IV. Einige Besonderheiten zur Auslese von Staatsaufgaben im politischen System der Schweiz

1. Staatsaufgaben auf Bundesebene

Die bisher geschilderten Phänomene im Zusammenhang mit der Auslese von Staatsaufgaben prägen auch die schweizerische Wirklichkeit. Immerhin sind jedoch ebenfalls Besonderheiten festzustellen, welche in einem Konnex zu spezifischen Rahmenbedingungen, Institutionen oder Gepflogenheiten unseres politischen und Regierungssystems stehen.

So ist als erstes darauf hinzuweisen, dass die Wahrnehmung von Staatsaufgaben durch den Bund zufolge des durch Art. 3 BV eingerichteten Kompetenzverteilungssystems zwischen Bund und Kantonen[65] einer ausdrücklichen Grundlage in der Bundesverfassung bedarf. Sollen so neue Staatsaufgaben auf Bundesebene an die Hand genommen werden – und das ist bei den meisten der neuen Staatsaufgaben in den letzten Jahrzehnten die praktisch naheliegende Variante gewesen – so muss vorgängig die Bundesverfassung geändert, mithin also auch die Zustimmung von Volk und Ständen eingeholt werden. Bei diesen Verfassungsnovellierungen ist aber seit längerer Zeit nicht lediglich die jeweils erforderliche Verfassungsgrundlage für eine solche neue Staatsaufgabe geschaffen worden. Vielmehr finden nach der «Rechtsetzungsmaxime der ausgemessenen Staatskompetenz»[66] bereits mannigfache und mannigfaltige Einschränkungen der neuen Bundeskompetenz bezüglich angestrebter Ziele, zur Verfügung gestellter Mittel, Modalitäten des Vollzuges oder der Finanzierung u.a.m. statt.

Ähnliche plebiszitäre Notwendigkeiten einer schonenden Inanspruchnahme von Kompetenzen für die Ausübung von Staatsaufgaben – und damit direkt oder indirekt Notwendigkeiten für eine einigermassen zurückhaltende Ausformulierung von Staatsaufgaben – resultieren aus dem Gesetzesreferendum und den sich daraus ergebenden Konsensbedürfnissen.[67] Diese erleichtern dann immerhin bis zu einem gewissen Grade die tatsächliche Implementation beschlossener Massnahmen, erhöhen die Durchsetzungschancen der regulativen Politik.[68]

Die Tatsache, dass die Bundesverfassung dem Bund überdies lediglich ausdrücklich enumerierte, genau umschriebene und nach wie vor zeitlich befristete Befugnisse zur Erhebung von Steuern einräumt, hat ferner zur Folge, dass die Mittelbe-

65 Vgl. dazu im Detail Peter Saldin, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel etc. 1987, N. 81ff. zu Art. 3 BV.

66 Vgl. dazu Kurt Eichenberger, Fragen des Ausmasses und der Methoden von Partialrevisionen im Vorfeld einer Totalrevision, dargelegt am Revisionsvorhaben auf dem Gebiete des Energiewesens, in: ders., Der Staat der Gegenwart, Aarau 1980, S. 232ff.

67 Dazu klassisch Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970, und die neueren Erfahrungen seit Erscheinen dieses Werkes nachzeichnend Andreas Auer/Jean-Daniel Delley, Le référendum facultatif – La théorie à l'épreuve de la réalité, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1979, I. Hbd., S. 113ff.

68 Vgl. Schmid (s. Anm. 48), S. 92f.

schaffung an Grenzen stösst, welche eine gewisse Zurückhaltung bei der Tätigung von Ausgaben und damit auch bei der Übernahme von Aufgaben erzwingt – in mancher Hinsicht dürften solche globalen Mittelzuteilungsentscheide sehr wirksame Instrumente der Beeinflussung weniger der Aufgabenauslese als der tatsächlichen Möglichkeiten der Wahrnehmung von Aufgaben sein.

Die Bereinigung der Aufgabenkataloge des Bundes ist im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen mit einigem Nachdruck und Elan an die Hand genommen worden, hat aber nur zu Teilerfolgen geführt. Zusammenfassend ist festgehalten worden, dass es trotz vielfältiger Anregungen kaum zu eigentlichen Kompetenzumlagerungen gekommen ist und dass auch eine konsequente Abkehr von Mischfinanzierungslösungen nicht stattfindet, einer Anzahl von finanziellen Entflechtungsmassnahmen sogar einige verstärkte finanzielle Verflechtungen gegenüberstehen.[69]

2. Staatsaufgaben auf kantonaler Ebene

Den schweizerischen Kantonen ist im Bereich der Leistungsstaatlichkeit vornehmlich beim Schul-, Bildungs-, Bau- und Verkehrswesen die Führungsrolle verblieben. Darüber hinaus bringt der in der Schweiz die Regel bildende Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone diese auch dort mit ins Spiel, wo die Bundeskompetenzen den Vorrang haben.[70] Die ausgedehnte Verwaltungs- und Steuerstaatlichkeit der Kantone und der Gemeinden[71] zeigt sich darin, dass diese bezüglich Aufkommen aus direkten Steuern, Beschäftigtenzahl insgesamt oder Anzahl der in der allgemeinen Verwaltung tätigen Personen gegenüber dem Bund obenaus schwingen.[72]

Wie im Bunde auch ergeben sich zufolge der direktdemokratischen Mitwirkungsrechte auf Verfassungs- und Gesetzesstufe sowie im Finanzrecht sowohl hinsichtlich der Einnahmen als auch bezüglich der Ausgaben[73] beachtliche Hemmungen gegen einen weiteren Ausbau der Staatsaufgaben. Hingegen fehlt – mit Ausnahme der totalrevidierten Verfassung des Kantons Aargau[74] – der im Bunde zufolge des Kompetenzverteilungssystems zwischen Bund und Kantonen geltende «Verfassungsvorbehalt» für die Auslese von Staatsaufgaben, wäre im Kanton

69 Vgl. dazu Ulrich Klöti, Die schleichende Reform der politischen Institutionen, in: Walter Wittmann (Hrsg.), Innovative Schweiz, Zwischen Risiko und Sicherheit, Zürich 1987, S. 24ff.

70 Vgl. Gerhard Schmid, Föderalismus und Ständerat in der Schweiz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1977, S. 346ff.

71 Zu den personellen und finanziellen Mitteln auf Gemeindeebene vgl. Jean Meylan, Les communes, in: Raimund E. Germann/Ernest Weibel (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 3, Bern 1986, S. 153ff.

72 Vgl. Gerhard Schmid, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 46, Berlin 1987, S. 96f., mit weiteren Nachweisen.

73 Vgl. Schmid (s. Anm. 72), S. 103f.

74 Vgl. Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986, N. 1ff. zu § 26ff.

wegen der weitgehenden Identität von Verfassungs- und Gesetzgeber wohl auch weniger wirksam.

Dessen ungeachtet haben sich die Kantonsverfassungen den Staatsaufgaben einigermassen einlässlich zugewandt.[75] Dabei beschränkten sich die Verfassungen des 19. Jahrhunderts in der Regel auf eine allgemeine Wohlfahrtsklausel nach dem Vorbild der Bundes- und der amerikanischen Verfassung[76] sowie auf die Regelung von Aufgaben, die den Bürgern besonders am Herzen lagen oder bei denen mühsam erreichte Kompromisse festgeschrieben wurden[77], so im Bereiche des Schulwesens, der Armenfürsorge oder der Wirtschaftsförderung. Dazu gesellten sich mit einer gewissen Willkürlichkeit gerade aktuelle Anliegen wie die Errichtung von Trinkerheilanstalten, Kantonalbanken oder Viehversicherungsgesellschaften.[78]

Die totalrevidierten Kantonsverfassungen schicken sich nun an, die gesamte Aufgabenkomplexität des zeitgenössischen Leistungsstaates sichtbar zu machen[79]. Dazu wird ein ganzes Spektrum von Normtypen – Zielbestimmungen, Kompetenzeinräumungen, Funktionszuordnungen, Schaffung von Institutionen oder Förderungsbestimmungen[80] – angewandt. So werden neben der breiten Verankerung der Aufgabenvielfalt auch Einschränkungen der Staatsaufgaben geleistet. Dies geschieht – abgesehen vom bereits erwähnten Verfassungsvorbehalt im Kanton Aargau – namentlich durch die sorgfältige Formulierung ausgemessener Staatskompetenzen in einzelnen Verfassungsbestimmungen.[81]

75 Vgl. einlässlich Peter Müller, Funktionen und Motive einer verfassungsrechtlichen Aufgabennormierung in den Kantonen, Diss. Basel 1981.

76 Vgl. die Übersicht bei Luzius Wildhaber/Stefan Breitenmoser, Aufgabennormen und Grundrechte in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt, in: Kurt Eichenberger u.a. (Hrsg.), Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 49 und S. 62ff.

77 Vgl. Kurt Eichenberger, Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassung, in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 167, sowie René A. Rhinow, Die Totalrevision der Kantonsverfassung, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel 1973, S. 122.

78 Vgl. die entsprechenden Bestimmungen in den Kantonsverfassungen St. Gallen (Art. 12), Schaffhausen (Art. 57) und Wallis (Art. 16).

79 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 74), Vorbemerkungen zum Dritten Abschnitt, N. 1ff.

80 Vgl. dazu Eichenberger (s. Anm. 77), S. 157 und S. 165, Peter Häberle, Neue Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, insbesondere auf kantonaler Ebene, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1985, S. 311ff., und Müller (s. Anm. 75), S. 79ff. und S. 120ff.

81 Vgl. etwa Art. 13 der Kantonsverfassung Solothurn (lediglich «Unterstützung» der Freizeitgestaltung), § 94 der Kantonsverfassung Basel-Landschaft (Einbindung der Staatskompetenzen im Bildungsbereich in verschiedene Mitwirkungsrechte), und § 53 der Kantonsverfassung Aargau (lediglich «Förderung» und «Koordination» der Vorkehren der Gemeinden im Bereich der Wasserversorgung).

3. Parastaatliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in der Schweiz

In erheblich ausgeprägterem Masse als anderswo werden die intermediären Gruppen in der Schweiz zur Entlastung des Staates[82] und zu erhöhter Durchseztbarkeit des Rechtes auch im Bereich der eigentlichen Wahrnehmung von Staatsaufgaben beigezogen. Dieses Phänomen hat etwa unter den Stichworten einer «ausgelagerten» oder «parastaatlichen Verwaltung» eingehendere Darstellungen erfahren.[83] Namentlich Organisationen der Wirtschaft, aber auch anderen Verbänden oder privaten Einrichtungen können dabei vielfältigste Aufgaben übertragen werden, entsprechend der Vielfalt verwaltungsstaatlichen Wirkens vom Erlass niederstufigen Rechtes über konkretisierende Verfügungen oder beaufsichtigende Tätigkeiten bis hin zu Beratung und Empfehlung.[84]

Nach welchen Kriterien die besonders stark durch parastaatliche Verwaltung geprägten Gebiete «ausgewählt» worden sind, ist gar nicht so einfach zu ergründen. Mit Gewissheit spielen mehr oder weniger zufällige politische Konstellationen eine Rolle, sicher aber auch der Umstand, ob Verbände und Private bereits Institutionen geschaffen hatten, welche auf dem fraglichen Gebiet aus eigener Initiative und in eigener Verantwortung massgebliche Leistungen erbracht hatten.[85] In der Schweiz sind etwa die Bereiche der landwirtschaftlichen «Markt»- und Verwertungsordnungen[86], der Berufsbildung und der Sozialversicherung in besonderem Masse von solchen Elementen ausgelagerter Staatstätigkeit durchsetzt.

V. Ausblick

Virtuelle Allzuständigkeit und tatsächliche Aufgabenfülle des Staates kennzeichnen auch in der Schweiz den Ist-Zustand hinsichtlich Staatsaufgaben auf den verschiedenen Ebenen unseres Gemeinwesens. Die – wie auch immer errechnete – «Staatsquote» erreicht zwar im internationalen Vergleich nach wie vor keine Spit-

82 Vgl. dazu ausführlicher Franz Lehner, Pluralistische Interessenvermittlung und staatliche Handlungsfähigkeit: Eine ordnungspolitische Analyse, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Interessenvermittlung und Politik, Opladen 1983, S. 102ff.

83 Vgl. Charbel Ackermann/Walter Steinmann, Trennung und Verflechtung von Staat und wirtschaftender Verwaltung in der Schweiz, Grundlagenstudien zur parastaatlichen Verwaltung, Zürich 1982, Beat Hotz, Die Zusammenarbeit von Staat und Verbänden bei der Erfüllung wirtschaftspolitischer Aufgaben, DISP Nr. 54, Zürich 1979, S. 37ff., Martin Lendi/Robert Nef, (s. Anm. 54), S. 23ff., Walter Steinmann, Zwischen Markt und Staat: Verflechtungsformen von Staat und Wirtschaft in der Schweiz, Diss. Konstanz 1988, S. 201ff., sowie Hans Werder, Der parastaatliche Bereich in der schweizerischen Demokratie, DISP Nr. 57, Zürich 1980, S. 9ff.

84 Dort mag sich dann die von Hotz (s. Anm. 83), S. 42, hervorgehobene Bürgernähe parastaatlicher Verwaltung besonders bemerkbar machen.

85 Vgl. dazu Hotz (s. Anm. 83), S. 40f., und Leo Schürmann, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 1983, S. 238ff.

86 Vgl. Alfred Maurer, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, 2. Aufl., Bd. I, Bern 1979, S. 238ff.

zenwerte. Unter den weltwirtschaftlichen Gegebenheiten ist eine kleine, offene Volkswirtschaft, wie sie die schweizerische darstellt und darstellen muss, allerdings auch ganz besonders darauf angewiesen, günstige Rahmenbedingungen für die Schlüsselbereiche ihrer Wirtschaft einzurichten und zu erhalten.

Gleichzeitig kann jedoch ohnehin festgestellt werden, dass einem weiteren «Ausufern» der Staatstätigkeit in der Schweiz ohnehin plebiszitäre Grenzen gesetzt sind, und zwar weniger in der grundsätzlichen Bereitschaft zur Aufnahme neuer Staatsaufgaben als in der generellen Bereitschaft zur Finanzierung der Gesamtheit der aus der staatlichen Aufgabenfülle erwachsenden Kosten. Der abnehmende Grenznutzen der ausgegebenen Steuerfranken bewegt den Steuerzahler und Aktivbürger dazu, die Staatsquote durch «direktdemokratischen Steuerwiderstand» zu begrenzen.

In dieser Ausgangslage ist dem Problemkomplex einer Revision der staatlichen Aufgabenkataloge – neben den Bemühungen um eine Reform der staatlichen Institutionen und jenen um eine Verbesserung der Wirksamkeit staatlichen Handelns durch besseren Einsatz des verfügbaren Instrumentariums – wesentlich grössere Beachtung zu schenken als bisher. Die Fähigkeit zur Aufgabenselektion ist sowohl für die zeitgerechte und zulängliche Aufnahme neuer Aufgaben als auch für die Entlastung von mehr oder weniger «gelösten» Aufgaben von hervorragender Bedeutung. Konzentration auf Wesentliches bedingt Entlastung von Unwesentlichem, Prioritätensetzung wird erst auf der Grundlage erfolgreicher Setzung von Posterioritäten Erfolg versprechen können: Dafür sorgen die begrenzten staatlichen Verarbeitungs-, Organisations-, Finanzierungs- und Managementkapazitäten.

Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass wohl nur teilweise Einigung darüber zu erzielen ist, welche Aufgaben neu aufzunehmen, welche in Zukunft aus staatlicher Verantwortung wieder zu entlassen sind. Hier sind unterschiedliche Präferenzen je nach politischer Optik nicht nur unvermeidlich, sondern geradezu erwünscht. Der bisher allzu oft begangene Weg des geringsten Widerstandes, den bisherigen Aufgabenstand zu bewahren und laufend neue Aufgaben hinzuzufügen, beschert uns ein Auseinanderklaffen von Handlungsmöglichkeiten und Handlungsverpflichtungen. Weniger wäre in mancher Hinsicht mehr – und mehr wäre in mancher Hinsicht nötig, unter diesem doppelten Motto dürften für die Zukunft Überlegungen zur Auslese von Staatsaufgaben im politischen System der Schweiz mit Vorteil stehen.