

Grundrechte als Schutz- und

Entwicklungsraum gelebter Menschlichkeit*

ROBERT ZUEGG

L'homme c'est d'abord celui qui crée.

Et seuls sont frères, les hommes qui collaborent.

Et seuls vivent, ceux qui n'ont point trouvé leur paix

Dans les provisions qu'ils ont faites.

Antoine de St. Exupéry

* erschienen Bd. 5 Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Zürich
2000

1. Verfassungsreform: Mehr als eine Schön- und

Abschreibübung? 2

1.1 Wegleitende Gesichtspunkte für eine zeitgemäss

Verfassungsreform 3

1.2 Was soll aus unserem Malaise werden? 6

1.3 Globalisierung als informelle Totalrevision unserer Verfassung ... 9

2. Grundrechte muss man leben können 10

2.1 Elemente für ein vertieftes Grundrechtsverständnis 11

2.2 Fällt die Gesellschaft hinter die Grundrechte zurück? 15

2.3 Subsidiarität - ein konkreter Weg zu gelebter Menschlichkeit ... 22

3. Gewährleistung sozialer Sicherheit - ein Vorschlag 23

1. Verfassungsreform: Mehr als eine Schön- und Abschreibübung

Die Gesellschaft und unser Verhältnis zu ihr und ihren Einrichtungen haben sich - seit 1869 - grundlegend geändert. Eine blasse Nach-, Schön- und Abschreibübung wird deshalb nicht ausreichen, um wieder gemeinsam Boden unter die Füße zu bekommen. Diese Feststellung ist kein Aufruf, alles auf den Kopf zu stellen oder die Errungenschaften anderer Verfassungsreformen auszublenden. Wir können aber auch nicht länger die Augen vor den veränderten Tatsachen verschliessen und ihren Ruf nach einer Totalrevision unserer Verfassung überhören, ohne dass Mensch und Gesellschaft ernsthaft Schaden nehmen. So gilt es mit Blick für das Notwendige und Machbare Bedingungen zu schaffen, damit das gesellschaftliche Leben gesunden und evolutiv sich weiterentwickeln kann¹.

Ehe die Auseinandersetzung über Einzelfragen und konkrete Vorschläge beginnt, sind Aufgabe, Grundlagen und Richtung der Reform zu klären. Dies wird die Detailarbeit befruchten und die notwendige Kraft vermitteln, um den Reformprozess auch über Schwierigkeiten und Krisen hinwegzutragen. Grundfragen sind zudem besonders geeignet, jeden Zeitgenossen zum Mitsprechen und Mitsprechen anzuregen. Verfassungsfragen sind nämlich in ihrem Kern keine akademischen Fragen sondern Lebens- und Gestaltungsfragen, die uns alle angehen. Einer breiten Bevölkerung die Kernfragen der kommenden Reform näher zu bringen, ist denn auch das Ziel dieser Schriftenreihe. Diesem Anliegen ist - soweit möglich - bereits im Denkansatz und Stil dieses Beitrags Rechnung zu tragen².

¹ vgl. KURT EICHENBERGER, Der ständige Ruf nach Staatsreformen und der Unwille, sie vorzunehmen, ZBI 6/1995; PETER SALADIN, die Kunst der Verfassungserneuerung, Basel 1998.

² Nietzsches methodologisches Anliegen, Wissenschaft müsse Kunst werden, wenn ihre Gedanken den ganzen Menschen ansprechen und mitnehmen sollen, ist für die Sozialwissenschaften doppelt wichtig. Die Würde der menschlichen Individualität achten, heisst sie nicht zum Objekt, sondern zum Träger sozialer Betrachtung und Gestaltung zu machen. Dies ist auch eine Frage des Denkansatzes dazu DIETHER LAUENSTEIN, Das Ich und die Gesellschaft, Stuttgart 1974 und die sozialwissenschaftlichen und -künstlerischen Beiträge von UDO HERRMANNSTORFER, Scheinmarktwirtschaft, Stuttgart 1997.

1.1 Wegleitende Gesichtspunkte für eine zeitgemässe Verfassungsreform

Die Verfassung muss jedem Menschen als Lebens- und Entwicklungsgrundlage dienen

Die Verfassung ist der gemeinsame Rechtsboden aller im Kanton lebender Menschen. Sie muss nicht nur der jeweils herrschenden Mehrheit, sondern jedem Menschen als Lebens- und Entwicklungsgrundlage dienen. Sie muss - in Anbetracht der Verschiedenheit der Menschen - bewusst eine Vielfalt an Lebensgestaltungen ermöglichen. Anderenfalls verliert sie ihre integrierende und erneuernde Kraft und schneidet Mensch und Gesellschaft die nötige Lebensluft ab.

Verfassungsräte sind dem Ganzen verpflichtet

Das Leben lässt sich nur unter Ganzheitsgesichtspunkten verstehen und gestalten. Interessenpolitik, bei der jeweils das stärkste Interesse sich durchsetzt, ist dazu prinzipiell ungeeignet. Auch die Berücksichtigung aller Einzelinteressen ergibt nur eine Summe und noch kein Ganzes. Mitglieder des Verfassungsrates sind jedoch in besonderem Mass dem Ganzen d.h. jedem einzelnen Menschen verpflichtet. Sie sind keine Fahnenträger irgendwelcher Gruppeninteressen, sondern müssen der Stimme ihres *eigenen* Gewissens folgen.

Die Gestaltbarkeit der Lebensverhältnisse sichern

Politische Mehrheiten kommen und gehen und mit ihnen Gesetze. Gesetze regeln die bestehenden Verhältnisse nach dem Willen der momentanen, politischen Mehrheit. Eine Verfassungsreform ist aber keine extrapolierte Gesetzgebung. Sie darf die bestehenden Verhältnisse nicht über Generationen zementieren. Ihre Aufgabe ist vielmehr, die *Gestaltbarkeit* der Lebensverhältnisse durch die Menschen selber zu sichern. Wer diesen Unterschied in Funktion und zeitlicher Perspektive von Verfassungs- und Gesetzgebung nicht macht und die herrschenden politischen Anschauungen, wie sie unsere Gesetzgebung prägen, auf Verfassungs- oder gar auf Grundrechtsstufe festschreiben möchte, betreibt kurzzeitigen, politischen Missbrauch mit der Verfassung.

Der Rechtsstaat muss sich als Menschenrechtsstaat weiterentwickeln

Der moderne Staat ist Rechts- und kein Machtstaat. Er will nichts für sich, sondern alles für die Menschen, um deretwegen er existiert. Im Mittelpunkt der staatlich verfassten Gemeinschaft stehen weder der Staat noch die Nation oder die politische Mehrheit, sondern die Würdefähigkeit und grundrechtlich verbrieft, *gesellschaftliche Mündigkeit* jedes einzelnen Menschen. Vornehmste Aufgabe des modernen Rechtsstaates ist denn auch: Die freiheitlichen, politischen und sozialen Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung bringen.³ Dazu muss er auch sich selber rechtlich so verfassen und organisieren, dass jeder Mensch von seinen Grundrechten auch tatsächlich Gebrauch machen kann. Kurz: Der Rechtsstaat muss als Menschenrechtsstaat sich weiter entwickeln.

Auch dem Werdenden geeignete Entwicklungsbedingungen schaffen

Die offene Gesellschaft lebt vom Pluralismus. Pluralismus bedeutet aber nicht bloss Gewährleistung unterschiedlicher Lebensauffassungen, -formen und -entwürfe. Vielfalt allein heisst nämlich noch nicht unbedingt Erneuerung. Wir müssen der horizontalen Dimension des Pluralismus die vertikale hinzufügen, d.h. neben der Pflege der bestehenden Vielfalt, vermehrt in den Menschen selber Erneuerungskräfte anregen und fördern. Wie sonst soll eine nachhaltige Entwicklung von Mensch, Gesellschaft und Umwelt stattfinden? Es reicht doch nicht, nur das Gewordene bewusst zu pflegen und zu tradieren. Wir müssen dem Werdenden ebenso bewusst, hingebungsvoll und tolerant geeignete Entwicklungsbedingungen schaffen. Das Werdende muss aber an das Gewordene anschliessen und das Gewordene sich dem Werdenden aufschliessen, wenn Erneuerung stattfinden soll.

Die Vergangenheit ist Potenzial und nicht Vorgabe der Zukunftsgestaltung

Die bislang gültige, lebensfördernde Form verkehrt sich unter der Hand leicht in ihr *Gegenteil*, wenn wir unverändert an ihr festhalten, obwohl das Leben längstens über sie hinaus gewachsen ist.⁴ Vergangenheitsgespenster zur Grundlage der Zukunftsgestaltung zu machen, ist das Wesen des Fundamentalismus. Die Vergangenheit kehrt in der alten Form jedoch nie wieder. In die Gegenwart zurückgeholt, ist sie nicht mehr dieselbe, da Zeit und Menschen inzwischen andere geworden sind. Fazit: Die Vergangenheit ist

³ Grundrechte ordnen auch den politischen Prozess (vgl. Botschaft vom 20. Nov. 96 über eine neue Bundesverfassung, S. 11, 192). Sie müssen als Leitsterne auch der Verfassungsreform Richtung und Rahmen geben.

⁴ «Die Form will so gut verdaut sein als der Stoff; ja sie verdaut sich viel schwerer», GOETHE, Maximen und Reflexionen.

Potenzial und Boden der Zukunftsgestaltung. Sie ist nicht Vorgabe und darf nicht Sperre der weiteren Entwicklung werden.

Der Mensch selber bildet die Brücke zwischen Vergangenheit und Zukunft

Die Zukunft lässt sich nur beschränkt im Voraus inhaltlich einheitlich festlegen. Wir können sie nicht im utopischen Vorgriff abstrakt vorwegnehmen oder gewaltsam herbeizwingen. Andererseits genügt es je länger je weniger, dem Leben bloss hinterherlaufen und die von ihm geschaffenen Tatsachen im blinden Vertrauen auf ihre Richtigkeit nachzuvollziehen. Diese naive, passive Haltung muss einer *gesteigerten* Verantwortung Platz machen, wenn nicht das Diktat des Stärkeren gelten und das Leben formlos wuchern sollen. Es gilt vermehrt auf den Menschen selbst zu bauen und ihn in die Lage zu versetzen, sein Potential verantwortungsvoll zu entwickeln, um in der konkreten Lebenssituation kompetent Antwort geben zu können. Vergangenheit und Zukunft muss der Mensch im schöpferischen Augenblick immer wieder von neuem lebensgemäss miteinander verbinden.

1.2 Was will das Malaise uns sagen?

Wir leben in einer Zeit tiefgreifender und beschleunigter Veränderungen. Grundfragen menschlichen Zusammenlebens stellen sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts verschärft auf allen Lebensfeldern. Sie verlangen von uns als Individuum und Gesellschaft eine zukunftsweisende Antwort. Nur wenn wir uns um eine solche bemühen, können wir an den seinerzeitigen Pioniergeist der Verfassung von 1869 anknüpfen⁵ und unsere heutige, rechtspolitische Gestaltungsaufgabe wirklich lösen. Die kritische Auseinandersetzung mit unserer Rolle und Aufgabe in der Welt hat im Übrigen unseren Blick für eine menschenwürdige Zukunftsgestaltung geschärft.

Unser Malaise lässt sich nicht länger leugnen, nur kurieren

Eine direkte Demokratie braucht für ein fruchtbares, gesellschaftliches Handeln einen gemeinsamen Verständnis-Boden, auf dem alle stehen können. Der Boden der Vergangenheit ist aber Geschichte geworden: Er hat seine tragende, integrative und wegleitende Kraft eingebüsst. Den Boden der Zukunft müssen wir uns erst gegenseitig verschaffen, wenn wir

⁵ Dazu ALFRED KÖLZ, Der Weg zum modernen Bundesstaat: 1789-1798-1848-1998, Zürich 1998, S. 85ff, 171.

nicht immer mehr ins Bodenlosen geraten wollen. Unser *Malaise* lässt sich nicht länger leugnen oder schönreden, nur kurieren.⁶

Alle klagen denn auch beständig: Über den Verlust gemeinsamer Lebensanschauungen, Empfindungsweisen und Werthaltungen, über die Brüchigkeit des gesellschaftlichen Zusammenhalts, über die zunehmende Bürokratie, Korruption und Kostenexplosion staatlicher Institutionen sowie über die wachsende Ohnmacht, Staatsverdrossenheit, Egozentrik und Anspruchshaltung der Bürgerinnen und Bürger, d.h. von uns allen.

Dabei sind viele sich durchaus im Klaren: So kann es nicht weitergehen. Aber kennen wir auch den tieferen Grund unseres Malaises, und wären wir überhaupt bereit, ein Wende einzuleiten? Die bewährten Rezepte von gestern sind uns jedenfalls keine Hilfe mehr: Das Beschwören der alten Gemeinsamkeit wirkt hohl. Und eine verstärkte, staatliche Normierung und Verwaltung vermögen auch keine wirkliche Gemeinschaft zu stiften. Zudem machen wir immer wieder die Erfahrung: Reformen von oben finden im Leben selber oft keinen wirklichen Boden; häufig bleiben sie schon im Ansatz stecken, weil wir uns nicht mehr gemeinsam über ihr wie und ihr was einigen können. Die zunehmende Konsens- und Reformunfähigkeit liegt wie ein drückender Alb auf dem politischen Prozess und auf den an ihm Beteiligten: Die Meinungs- und Interessensgräben werden tiefer. Als kleinster, gemeinsamer Nenner bleibt häufig nur die Erhaltung des status quo, den man doch eigentlich reformieren sollte und wollte. Dass immer mehr Menschen sich resigniert aus Politik und Staat zurück-ziehen, erstaunt nicht.

Leiden wir an einem Mangel an neuen sozialen Ideen?

Ralph Dahrendorf hat unsere veränderte Zeitlage sinngemäss einmal auf folgenden Punkt gebracht: Konservatismus, Liberalismus und Sozialismus hätten nacheinander das 18., 19. und 20. Jahrhundert entscheidend geprägt. Als politische Gestaltungskräfte hätten sie sich heute allesamt *erschöpft*. Neue Impulse für das 21. Jahrhundert seien von ihnen keine zu erwarten.

Erneuerungskräfte lebten heute dagegen punktuell in verschiedenen nichtstaatlichen Bewegungen. Eine übergreifende Idee sei in breiter Öffentlichkeit bislang aber nicht sichtbar und wirksam geworden. Dagegen sei die Gefahr erkennbar, dass Staaten vermehrt Anleihen bei

⁶ vgl. MAX IMBODEN, *Helvetisches Malaise*, Basel 1964; ADOLF WIRTH, Ombudsmann des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 1991 S. 11 ff; LEO FOSCO, *Wozu eine neue Kantonsverfassung?* S. 43 ff

anachronistischen Wertsystemen mit autoritärer Tendenz machten.⁷

Das Fehlen einer zündenden Idee und der Bereitschaft und Fähigkeit, sie auch zu verwirklichen, ist in der Schweiz anlässlich von Verfassungsreformen verschiedentlich festgestellt und reflektiert worden.⁸ Als Erklärung war etwa zu hören, wirkliche Reformen gelängen nur in Krisenzeiten. Unser Land befindet sich aber seit längerem in einer tiefen Identitäts- und Orientierungskrise. Krisen allein helfen offenbar auch nicht weiter, wenn nicht zugleich das *Bewusstsein* für die Notwendigkeit neuer sozialer Ideen mitwächst.

Im Entwickeln gesunder Kräfte liegt der Sinn der Krankheit

Die historischen Gedenktage - das letzte Dezennium hat uns einen ganzen Reigen beschert - bewusst für eine Neuorientierung zu benutzen, wurde mehrheitlich verschlafen. Der Beschluss, unsere Bundesverfassung bloss nachzuführen, verhinderte zudem jegliche substantielle Neuerung: Zahlreiche, über eine Nachführung hinausgehenden Anregungen und Vorschläge aus der Bevölkerung wurden systematisch ausgesiebt und - um eine führende Politikerin zu zitieren - «totgeschlagen».

Im Ergebnis haben wir - dies gilt es nicht minder realistisch und nüchtern zu sehen - auch all dasjenige nach- und festgeschrieben, was uns gerade in die Schwierigkeiten gebracht hat, die heute alle beklagen. Was Wunder, wenn der erhoffte Ruck ausblieb und alles in gewohnten Bahnen weiter läuft. Der Staatsrechtler Max Imboden hat unserem Land bereits 1964 die Worte ins Stammbuch geschrieben: «Die Demokratie ist ihrem Wesen nach die bewusste Staatsform. Man wird schwerlich sagen können, der Schweizer habe dieses Wissen nicht gepflegt. Er hat das Überkommene fortgeführt, und er hat jeder Generation die Idee seines Staates neu vermittelt. Aber in der Treue und Anhänglichkeit zur erworbenen Form ging die Bezugnahme auf die sich wandelnde Wirklichkeit verloren... Im 19. Jahrhundert waren wir eine revolutionäre Nation. Heute sind wir einer der konservativsten der Welt. So haben wir allen Grund unsere Ordnung und Institutionen kritisch zu überprüfen.»⁹

⁷ Der Spiegel 11/1995

⁸ so jüngst DANIEL VISCHER, *Wozu eine neue Kantonsverfassung?* S. 93 ff

⁹ MAX IMBODEN (Anm. 6), S. 18 ff

Wie wir uns auch drehen und wenden: Unser gesellschaftliches Malaise wird weiter zunehmen, wenn wir ihm nicht bewusst auf den Grund gehen und in und an ihm die *gesundenden Kräfte* entwickeln, die uns helfen es zu überwinden. Da die beklagten Verhältnisse die Folge unseres Verhaltens und unserer inneren Haltung sind, ist eine Gesundung ohne ein tiefer greifendes Umdenken nicht möglich.

1.3 Die Globalisierung als informelle Totalrevision unserer Verfassung

Die nationalen Wirtschaftsmärkte sind heute in ein globales Weltwirtschaftssystem integriert. Die Schaffung eines gemeinsamen, europäischen Binnenmarktes mit dem EURO als krönenden Abschluss und die Neugründung der Welthandelsorganisation WTO mit dem neuen TRIPS-, GATT- und GATS- Abkommen zum Schutz der Urheberrechte und des freien Waren-, Dienstleistung- und Kapitalverkehrs waren Meilensteine zu diesem Langzeitziel des Westens. Politiker wie Jacques Delors haben diese Entwicklung - parallel zum Kollaps des Ostblocks - bewusst angekurbelt und beschleunigt.¹⁰

Die gesamtgesellschaftlichen Folgen dieser informellen Verfassungsreform treten allmählich zu Tage: Die Ökonomie entledigt sich ihrer dienenden Rolle und bestimmt zunehmend die Richtlinien der gesellschaftlichen Entwicklung. Der Abbau von Löhnen und Sozialleistungen und die Ausrichtung des gesamten Kultur- und Bildungspotentials auf die Wirtschaft werden zu zentralen Forderungen an die Gesellschaft, um im internationalen Konkurrenzkampf bestehen zu können. Die Staaten selber beginnen in einen Standortwettbewerb einzutreten und sich unter dem Druck der entfesselten Marktkräfte nach zwei Richtungen substantiell zu verändern:¹¹

1. Nach aussen ins *Internationale*: Da Unternehmen und Kapital sich

¹⁰ vgl. UDO HERRMANNSTORFER (Anm. 2) S. 9ff; ULRICH BECK Was ist Globalisierung? Frankfurt 1997, S. 16; HANS PETER MARTIN und HARALD SCHUHMANN Die Globalisierungsfalle, Hamburg 1999.

¹¹ PETER SALADIN, Wozu noch Staaten? Einsiedeln 1994; HANS JAKOB MOSIMANN, Wozu eine neue Kantonsverfassung? S.52 ff

jeglicher gesellschaftlichen Belastung (Umweltauflagen, Arbeitsbedingungen, Sozialabgaben oder Kapitalverpflichtungen) durch weltweite Standortverlagerung entziehen können, greift die sozialstaatliche Regelungskompetenz einzelner Länder zunehmend ins Leere. Der schrittweise Aufbau immer grösserer Organisationsformen und supranationaler Exekutivorgane ist die logische Folge. Diese sollen den ausser Kontrolle geratenen Prozess wieder einfangen und erneut den Primat der Politik herstellen.

2. Nach innen durch Rückverwandlung und -verlagerung der sozialen Verantwortung der Gesellschaft in die *private* Vorsorge: Dadurch sollen die öffentlichen Haushalte entlastet und die Wirtschaft im Interesse der Standort-sicherung von ihrer Sozialverpflichtung entbunden werden. Wirtschaftlicher Wettbewerb soll die bisherige staatliche Umverteilung als sozialer Fortschrittsmotor ersetzen. Der angestrebte Abbau des Sozialstaates betrifft nicht nur die Form - sonst müssten *selbstverwaltete, sozialpartnerschaftliche* Lösungen die staatlichen ersetzen -sondern die Substanz. Zunehmende Entsolidarisierung und Ausgrenzung von immer mehr Menschen, die nicht direkt im wirtschaftlichen Leistungsprozess stehen - dazu sollen in unseren Staaten bald 80% der Bevölkerung zählen - sind deshalb die Folge. Auf die Frage, was diese Menschen von der Gesellschaft erwarten dürften, gab Brzesinski, ehemaliger Sicherheitsberater Jimmy Carters, zur Antwort: «Titty-tainment»; eine Kombination von «entertainment» und «tits» (amerikanisches Slangwort für Brüste) d.h. Ruhigstellung durch eine Mischung von Mindesteinkommen und ausserökonomischen Beschäftigungs- und Unterhaltungsmassnahmen.¹² Brot und Spiele hätten die alten Römer gesagt. Aber reicht dies für ein menschenwürdiges Leben? Kann der Rechtsstaat es zulassen, dass die Gesellschaft sich spaltet und immer mehr Menschen in einen Zustand der Unmündigkeit absinken, statt als mündige Menschen zu einer aktiven Gestaltung der Lebensverhältnisse aufzusteigen?

Informelle und formelle Verfassungsreform haben beide in der Politik ihren gemeinsamen Urheber. Sie unterscheiden sich jedoch durch Tiefe und Tempo: Politiker haben die Globalisierung bewusst und mit geradezu revolutionärem Elan beschleunigt, die Weiterentwicklung unserer rechtlichen Grundordnung dagegen

¹² MARTIN (anm.10), S.13; vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, Basel 1981, S. 35; PAUL RICHLI, Staatsrechtliche Überlegungen zu den Megatrends der Selbstbezogenheit und der Spaltung der Gesellschaft in Wissende und Unwissende, in Festschrift IVO HANGARTEN, St. Gallen 1998, S. 79ff

ebenso bewusst ab- und ausgebremst. Das daraus entstehende *Ungleichgewicht* öffnet die Tür für das Heraufkommen einer neuen Form von Mächtigkeit, die uns noch zu schaffen machen wird.

2. Die Grundrechte muss man leben können

Inhalt, Aufbau und Dichte eines kantonalen Grundrechtskataloges im Verhältnis zu den Grundrechten in der Bundesverfassung und europäischen Menschenrechtskonvention zu erwägen, ist eine Aufgabe.¹³ An einem vertieften Grundrechtsverständnis und an ihrer Konsequenzen zu arbeiten, die andere. Letzteres steht hier im Vordergrund. Zum einen, weil dieses Thema vergleichsweise seltener bearbeitet und in seiner Bedeutung für den Reformprozess eher unterschätzt wird; zum anderen, weil diese Aufgabe sich auch dann nicht erledigt, wenn die neue Kantonsverfassung sich mit einer stichwortartigen Wiedergabe des Grundrechtskataloges der Bundesverfassung begnügen sollte.¹⁴

Unser Malaise und Reformstau legen uns vielmehr nahe, das in den Grundrechten bereitliegende Gestaltungspotential zur Lösung unserer Probleme auch tatsächlich einzusetzen.¹⁵ Eine Kurzfassung der Grundrechte wäre auch gegenüber der Bevölkerung ein Signal in die falsche Richtung. Die entscheidende Herausforderung an unsere Staatskunst ist nämlich nicht die Schaffung einer neuen Machtbalance zwischen Bund, Kanton und Gemeinden in einem sich verändernden internationalen Umfeld. Elementarer ist die weltweit brennende Frage: Wie kann jeder Mensch seine grundrechtlich verbrieftete Mündigkeit auch tatsächlich gesellschaftlich leben?

¹³ vgl. dazu den Entwurf für eine Grundrechtscharta, den die Initiative Netzwerk Dreigliederung im Rahmen der Anhörung der Zivilgesellschaft eingereicht hat <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=de>

¹⁴ Der Bund hat seinen Grundrechtskatalog nur nachgeführt und selbst dies lückenhaft; vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Wozu eine neue Kantonsverfassung? S. 108. Eine blosser Wiedergabe greift deshalb zu kurz.

¹⁵ So auch WALTER KÄLIN, Grundrechte im Kulturkonflikt, Zürich 2000

2.1 Elemente für ein vertieftes Grundrechtsverständnis

Seefahrer früherer Zeiten orientierten den Kurs ihrer Schiffe einerseits nach den konkreten Gegebenheiten von Wind, Wetter und Wellen; die grosse Richtung bestimmten sie dagegen jeweils im Hinblick zu den Sternen. Die individuellen Menschen- und Grundrechte umgreifen rechtlich unser gesamtes persönliches und gesellschaftliches Leben; sie geben ihm als Grundlage und Richtrahmen Halt und Stütze.

Grundrechte gelten der Individualität, nicht dem Bürger

Die individuellen Grund- und Menschenrechte geben jedem Menschen den sicheren *Boden*, den er für eine menschenwürdige Existenz und Entwicklung gerade in bewegten Zeiten braucht. Träger der Grund- und Menschenrechte ist nicht der Bürger. Bürger ist ein abstrakter Funktions- und Systembegriff, der sich vom Staat herleitet. Die Grundrechte gelten vielmehr der *Individualität* im Menschen und sind mit und in ihr selbst begründet. Die Individualität ist, wie schon ihr Name sagt, weder von der Gemeinschaft noch einer anderen Individualität ableitbar und durch diese auch nicht definier- und verfügbar. Sie muss vielmehr über *sich* selbst verfügen und werdend sich stets neu definieren lernen.¹⁶ Die Individualität ist auch Grund und Quell jeder wirklich modernen Gemeinschaftsbildung. Der Egoismus ist dagegen ein Fall in die Subjektivität; er offenbart nicht die Individualität, sondern nur die unerfüllte Sehnsucht nach ihr.

¹⁶ GIAN FRANCESCO PICO DELLA MIRANDOLA, Die Würde des Menschen: «Wir haben dich weder als einen Himmlischen noch als einen Irdischen, weder als einen Sterblichen noch als einen Unsterblichen geschaffen, damit du dein eigener, vollkommen frei und ehrenhalber schaltender Bildhauer und Dichter dir selbst die Form bestimmst, in der du zu leben wünschst.» Persönlichkeitsbildung und Sozialgestaltung sind zwei Seiten derselben Medaille. Die menschliche Individualität muss beide als ein Stück ihrer selbst schöpferisch vorwärts treiben. Der Schritt von der Selbstverantwortung für die eigene Person in die Mitverantwortung für andere nicht im privaten, sondern auch im gesellschaftlichen Umfeld ist der eigentlich geistige Kern der Mündigkeit.

Der Staat kann die Grundrechte nur anerkennen, nicht verleihen

Der Staat selber kann die Grundrechte weder schaffen noch verleihen; hat er sie einmal anerkannt - dieser Akt ist zu ihrer positivrechtlichen Geltung unerlässlich - kann er sie in ihrem *Kern* auch durch demokratischen Mehrheitsbeschluss nicht wieder ausser Kraft setzen. Die Individualität ist somit gegenüber der Gesellschaft rechtlich mündig, d.h. selber urteils-, handlungs-, beziehungs- sowie verantwortungsfähig geworden. Das Recht gewährleistet ihr einen autonomen Entwicklungs- und Gestaltungsraum. Mit anderen Worten: Ihr Selbstbestimmungsrecht steht heute *höher* und setzt dem Fremdbestimmungsrecht des Volkes Grenzen. Diese Botschaft der Menschenrechte einzusehen und in die Tat umzusetzen, fällt Schweizer Herzen noch immer schwer.

Die Grundrechte verbinden den Menschen - durch und über die Völker hinweg - mit der Menschheit

Die Grundrechte erheben die menschliche Individualität aus ihrer gattungs-, herkunfts- oder sozialbedingten Differenzierung und Gemeinsamkeit und stellen sie als *ebenbürtig* anderen Individualitäten auf der gleichen Ebene gegenüber. Auch verbinden sie die menschliche Individualität mit der Menschheit als Ganzes. Ihr überzeitlicher Charakter ist individuell und universell zugleich und überragt substantiell Volk und Völker. In den Grundrechten lebt – auf zeitgemässe Weise – eine starke Mensch und Menschheit verbindende Kraft, welche Staaten pflegen, schützen, nicht aber zu eigenen Zwecken benutzen und missbrauchen dürfen.

Die Grundrechte machen aus Mensch und Leben kein homogenes Grau in Grau

Die Grundrechte machen aus mündigen Menschen keine künstlich homogenen Massen, in denen Individualität und Gemeinschaft untergehen. Ihre einheitlich normierende Kraft zielt nicht auf den Inhalt, sondern wirkt *formbildend*: d.h. sie bringt jeden Menschen in die gleiche Position, über das uniforme Grau in Grau inhaltlich einheitlicher Gestaltung hinauszuwachsen und das kulturelle und wirtschaftliche Leben aus der Fülle seiner Individualität mit differenzierter Farbigkeit und Wärme zu erfüllen. Mit anderen Worten: Die Grundrechte ermöglichen die überall gesuchte Einheit in der Vielheit und Vielheit in der Einheit auf zeitgemässe Art und Weise.

Die Grundrechte machen aus Untertanen gleichberechtigte Partner

Die Grund- und Menschenrechte begrenzen staatliche und private Macht und schützen das Individuum vor Übergriff und Verformung. Sie wehren aber nicht nur unmenschlichem Handeln. Sie bauen tendenziell auch rechtlich und faktisch bestehende *Machtgefälle* ab und ermöglichen damit Menschen, sich rechtlich ebenbürtig d.h. als mündige Individualitäten auf der gleichen Ebene in ihren unterschiedlicher Fähigkeiten und Bedürfnissen zu begegnen und zusammen zu arbeiten. Auch verwandeln sie das obrigkeitsstaatliche und vormundschaftliche Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Bürger in eine partnerschaftliche, sich gegenseitig fördernde Beziehung.¹⁷

Wer Grundrechte ausübt, muss die Grundrechte anderer achten

Die Grundrechte verpflichten nicht nur den Staat, sondern in unterschiedlichem Ausmass auch die Grundrechtsträger selber. So ist Freiheit immer auch die Freiheit des *anderen*. Sie ist deshalb nie schrankenlos, sondern trägt ihre Begrenzung in sich.¹⁸ Sie ermächtigt ihren Träger, weder sich noch andere der Menschenwürde zu entkleiden. Der Missbrauch der Freiheit ist denn auch durch die Freiheit selber nicht gedeckt. Die Freiheit beinhaltet vielmehr ein Mindestmass an Selbst- und Mitverantwortung, ohne das sie zur Willkür wird und den Glanz der Menschenwürde verliert.

Die Grundrechte schaffen Übersicht, Ordnung und Orientierung

Die Grundrechte begründen einerseits einen klagbaren, individuellen Anspruch gegenüber dem Staat. Andererseits geben sie dem Staat Ordnungs- und Handlungsmaximen in die Hand, die wie Leitsterne seiner rechtssetzenden und -anwendenden Tätigkeit und dadurch dem gesamten Leben den entsprechenden Richtrahmen geben. Ihre orientierende, ordnende und impulsierende Kraft ist gerade in den

¹⁷ vgl. ADOLF WIRTH, Ombudsmann des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 1996, S. 13

¹⁸ Bedürfen die Menschenrechte einer Ergänzung durch Menschenpflichten? Die Antwort ist einfach: Die Menschenrechte selber tragen die gesuchten Pflichten bereits in sich. Statt Menschen eine einheitliche, kollektive Sozialverpflichtung von aussen aufzuerlegen, ist es sinnvoller, geeignete Bedingungen zu schaffen, damit sie in Freiheit aus innerer Selbstverpflichtung positives Sozialverhalten entwickeln können. Dazu auch SALADIN (Anm. 1) S. 79ff und unser Vorschlag zur Verankerung der Subsidiarität, hinten.

bewegten Zeiten der Globalisierung nicht hoch genug zu schätzen.

Unsere direkte Demokratie baut – als bewusste Staatsform – auf die Urteils- und Handlungsfähigkeit mündiger Menschen. Die Mündigkeit droht heute jedoch immer mehr in Ohnmacht und Kapitulation umzuschlagen, angesichts der schier undurchdringlichen Komplexität moderner Lebensverhältnisse und angesichts des hohen Walls an Paragraphen, den wir darum herum aufgebaut haben und den heute niemand mehr überblickt und auch der Staat selber immer weniger befolgt.

In dieser Situation vermögen die Grundrechte dem sozialen Leben einen ähnlichen Dienst zu leisten wie die von Aristoteles entdeckten Grundbegriffe oder Kategorien dem menschlichen Denken: Sie schaffen *Übersicht* und *Ordnung* und setzen das Ich in die Lage, das Leben und sich in ihm menschenwürdig zu entwickeln und zu gestalten.

2.2 Fällt die Gesellschaft hinter die Grundrechte zurück?

Die Grundrechte lassen sich für das kulturelle, rechtlich-politische und wirtschaftliche Leben aber nur verstärkt fruchtbar machen, wenn zunächst die Mängel im bisherigen Grundrechtsverständnis selber aufgedeckt und behoben werden.

1. Die Grundrechte wurden in der Schweiz - verglichen mit anderen Ländern - weniger wegen ihrer Bedeutung für die Persönlichkeits- und Sozialentwicklung des einzelnen Menschen geschätzt und gepflegt. Im Vordergrund stand tendenziell mehr ihre ordnungspolitische Bedeutung für ein funktionierendes, demokratisches Staatswesen.¹⁹ Diese betonte Ausrichtung, Indienstnahme und teilweise Unterordnung der Grundrechte zugunsten des bestehenden, politischen Systems blieben für die weitere Entwicklung der Grundrechte nicht ohne Folgen. Dies zeigt sich beispielsweise in ihrer fehlenden Durchschlagskraft bei der Verwirklichung des Frauenstimmrechts oder im Vorrang der Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit gegenüber der diesen vorgelagerten Urteils-, Erziehungs- und Unterrichtsfreiheit. Letztere wurde vereinzelt sogar zu einem «hinkenden» Grundrecht d.h. ausdrücklich einem Gesetzesvorbehalt und damit gesellschaftlicher Kuratel unterstellt.²⁰

¹⁹ so PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 2

²⁰ IVO HANGARTEN Grundzüge des Schweizer Staatsrechts Bd. II Grundrechte, Zürich 1982, S. 120

Darin liegt ein unheilvolles Erbe für unsere Zeit, in der die entfesselten Marktkräfte vermehrt an die Schalthebel staatlicher Macht drängen und von dort aus das Bildungswesen in den Griff nehmen, um Menschen nach ihrem Mass und Muster zu formen. Gerade das Festhalten an der bisherigen, staatlichen Form des Bildungswesens kann leicht zum Steigbügelhalter seiner Verökonomisierung werden. Der Rechtsstaat muss in einer offenen Gesellschaft zumindest dafür sorgen, dass Eltern und Lehrkräfte, die eine am Menschen orientierte, umfassende Bildung auch tatsächlich frei wählen und in Anspruch nehmen können, ohne deswegen finanziell und sozial ausgegrenzt zu werden.

2. Als nicht minder drückende Hypothek der Vergangenheit erweist sich der unheilvolle Gegensatz zwischen Freiheits- und Sozialrechten bzw. -zielen.²¹ Er ist eine Folge des Blockdenkens der Nachkriegszeit und steht einer Weiterentwicklung der auf Zusammenarbeit veranlagten, arbeitsteiligen Weltwirtschaft im Wege. Heute stellt sich die brennende Frage: «Was gibt unserem Wirtschaftsleben mit seinen wuchernden Produktivitätskräften die Sozialgestalt? ... Eines – so Udo Herrmannstorfer weiter – kann dazu schon vorab gesagt werden: Die sich zur Freiheit entwickelnde Individualität wird darin nicht nur Gegenstand der Gestaltung sein können, sondern selber Träger der Gestaltungsimpulse sein müssen. Man muss sich dem Wirtschaftsleben gestaltend gegenüberstellen, sonst gerät man unter seine Knechtschaft. Das Ergreifen dieser Aufgabe durch die im Wirtschaftsleben Tätigen – die Selbstverwaltung – ist eine von der gegenwärtigen Zeit geforderte und benötigte Not-Wendigkeit». Die Globalisierung fordert somit eine Erneuerung des ökonomischen Denkens. Mit Blick auf die Verfassungsgebung schrieb Jörg Paul Müller bereits 1981: «Die kompensatorische Stützung wirtschaftlich minder Privilegierter in Artikulation und Geltendmachung vernachlässigter Bedürfnisse könnte das Wesentlichste sein, was das Verfassungsrecht als Verfahrensordnung des politischen und rechtsstaatlichen Prozesses in Zukunft zu Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit leisten kann.»²²

²¹ Diese bedingen sich und greifen ineinander; so zählen z.B. die Ehe-, Vertrags- und Vereinigungsfreiheit zu den höchsten Sozialgestaltungsrechten; umgekehrt wird das Existenzminimum nicht von ungefähr als integrierender Bestandteil der persönlichen Freiheit gewährleistet. Bis vor kurzem wurden auch die Wirtschafts- und Sozialverfassung selbstverständlich als Einheit und nicht als Gegensatz verstanden und gestaltet.

²² JÖRG PAUL MÜLLER, Soziale Grundrechte in der Verfassung? S. 25.

Die gegenwärtige Drohung, *die* Wirtschaft (zu ihr zählen offenbar nur die Unternehmen, nicht aber Mitarbeiter und Konsumenten) werde einen weiteren Ausbau der Sozialrechte und -ziele als *casus belli* betrachten, zeigt im Grunde die erschreckende Freiheits- und Sozialfeindlichkeit der reinen Wettbewerbswirtschaft. Diese tendiert dazu, ihr einseitiges Verständnis von Wirtschaft (einer Marktwirtschaft ohne jegliche Adjektive) sowie der Stellung des Menschen in ihr (als Kostenfaktor und Belastung, die es zu eliminieren gilt) durch einen rechtlichen Systemscheid auf Verfassungs- und Grundrechtsstufe als *allein* gültiges Ordnungsmodell für *alle* verbindlich und möglichst *unumkehrbar* zu machen. Die Verfassung darf jedoch kein Ermächtigungsgesetz für die entfesselten Marktkräfte werden. Der Rechtsstaat muss solchen Bestrebungen im Interesse einer menschenwürdigen Gesellschaft und Wirtschaft vielmehr bewusst Grenzen setzen.²³

2. 3. Subsidiarität ein Weg zu gelebter Menschlichkeit

«Menschenwürdig leben nur, die sich nicht mit den Vorräten zufrieden geben, die sie – in vorliegenden Fall wohl eher ihre Vorfahren – angelegt haben», sagt Saint Exupéry. Wir verwalten das Erbe unserer Vergangenheit schlecht, wenn wir es bloss selber verzehren, statt es so zu mehren, dass auch andere sich davon künftig ernähren können.

Der Staat kann Menschlichkeit nicht verordnen. Nur der Mensch kann sie in Freiheit leisten. Der Staat muss aber ihr Wirksamwerden schützen und fördern. Er darf nicht selber zum Hindernis für den weiteren Fortschritt von Mensch und Menschheit werden. Menschenwürde erschöpft sich nicht allein in der Achtung der anderen Individualität und im Gehorsam gegenüber der eigenen. Sie muss in den gesellschaftlichen Einrichtungen selber veranlagt und von Menschen konkret gelebt werden können. Der Rechtsstaat ist verpflichtet, die individuellen Grundrechte im Interesse der Persönlichkeits- und Sozialentwicklung der Menschen auch tatsächlich zu verwirklichen und aus ihnen nicht primär politischen Nutzen für sich selber zu ziehen.

²³ vgl. Vorschläge dazu im Entwurf für eine EU-Grundrechtscharta (Anm. 13)

Diesen verfassungsmässigen Auftrag erfüllt das Subsidiaritätsprinzip moderner Prägung auf vorbildliche Weise.²⁴ Die Subsidiarität regelt nämlich nicht nur, wie Aufgaben und Verantwortung innerstaatlich zwischen Bund, Kanton und Gemeinden oder völkerrechtlich zwischen z.B. der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten zweckmässig zu verteilen sind. Sie gibt auch Antwort auf die Frage: wie dies im Verhältnis zwischen dem Staat als Ganzes und dem inzwischen gesellschaftlich mündig gewordenen Menschen zu geschehen hat. Davon hängt ab, ob der Glanz der Menschenwürde nur auf dem Papier oder auch im Leben selber leuchten wird.²⁵

Subsidiarität als ordnungspolitische Konsequenz aus den Grundrechten

Die Subsidiarität moderner Prägung verteilt Aufgaben und Verantwortung zwischen Staat und Individuum nach folgender Regel: *Der Staat fördert das Ergreifen gesellschaftlicher Aufgaben in freier Initiative und Verantwortung auf allen Gebieten, welche nicht aus zwingenden Gründen staatlichem Handeln vorbehalten sind.* Anknüpfend an Art. 23 der geltenden Zürcher Kantonsverfassung, wonach der Staat die Entwicklung des auf Selbsthilfe beruhenden Genossenschaftswesen fördert, liesse sich folgender Zusatz dazu fügen: *Er fördert insbesondere sozialpartner-schaftliche und andere selbstverwaltete Einrichtungen und Bestrebungen, die einer nachhaltigen Entwicklung von Mensch und Umwelt dienen.* Menschen, welche die Wunden unserer postindustriellen Gesellschaft

²⁴ Subsidiarität bedeutet laut der klassischen Formulierung in «Quadragesimo anno», 1931: «Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstösst es gegen die Gerechtigkeit, das, was kleinere und untergeordnetere Gemeinwesen leisten und zu einem guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnetere Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.» Zum Subsidiaritätsprinzip: Botschaft BV BBl 1997 I, S. 209; PAUL RICHLI, Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, ZSR 1998, S. 139 ff; JÖRG N. RAPPOLT, Wozu eine neu Kantonsverfassung? S. 70; Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler Bd. 54 S. 303 ff.

²⁵ Die Grundrechte wurden bislang grösstenteils durch die rechtssprechenden Organe unseres Rechtsstaates schöpferisch weiterentwickelt, nicht durch die rechtssetzenden. Trotz ausdrücklichem Verfassungsauftrag ist die aktive Grundrechtsverwirklichung in Regierungsprogrammen, Gesetzesprojekten oder Verfassungsreformen kaum je ein Thema. Sie gehört aber an die Spitze der Reformagenda.

heilen möchten, verdienen doch nicht weniger unsere Unterstützung als ihre Vorgänger oder gar die Verursacher.- Wirksamkeit und Bedeutung der Subsidiarität im Dienste eines verstärkten rechtlichen *Grundrechtsschutzes* und für eine *nachhaltige Entwicklung* einer menschenwürdigen Um- und Innenwelt mögen exemplarisch folgende Aspekte zeigen:

Subsidiarität - ein Beitrag zur Gesundheit

Subsidiarität schafft Menschen den geeigneten rechtlichen Boden und Rahmen, um von ihrer grundrechtlich verbrieften gesellschaftlichen Mündigkeit, d.h. Urteils-, Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit auch im öffentlichen Leben tatsächlich Gebrauch zu machen. Sie setzt die Individualität jedes Menschen rechtlich in die Lage, sich bewusst und initiativ mit gesellschaftlichen Aufgaben und mit darum herum entstehenden *Aufgabengemeinschaften* zu verbinden. Die Subsidiarität ermöglicht somit jedem einzelnen Menschen, aus und in Freiheit über die Verantwortung für sich in eine Mitverantwortung für *andere* tätig hinein zu wachsen. Es entstehen tendenziell lebensnähere, sozial integrativere und fortschrittlichere Lösungen, die von Anfang an vom Willen der Betroffenen getragen werden.

Mit anderen Worten: Die Subsidiarität ist eine wirksame Prävention und Therapie unseres gesellschaftlichen Malaises. Der beklagte Gemeinschafts- und Wertezerfall, die Ohnmacht gegenüber einer zunehmend komplexeren und normierten Wirklichkeit sowie die damit verbundene Entmündigung sowie die Rückzugs-, Verweigerungs- und Anspruchshaltung werden mit Einführung der Subsidiarität zwar nicht plötzlich abgeschafft; sie ist jedoch ein wirksames, *gesundheitsförderndes Gegenmittel*.

Die Subsidiarität öffnet den systemerneuernden Jugendkräften bewusst die Tür

Innovationen kommen bekanntlich nicht als Mehrheiten zur Welt, sondern durch einzelne initiativ Menschen. Dies ist im Sozialen nicht anders als in Wissenschaft, Kunst und Technik. Einmal da und etabliert, profitieren je- doch alle von ihnen. Die Allgemeinheit kann die Früchte solcher Initiativen aber nicht länger bloss entgegennehmen. Sie muss auch geeignete Bedingungen *schaffen*, dass immer wieder neue Früchte nachwachsen können. Die Subsidiarität vermag dies zu leisten. Sie verhindert somit Raubbau an den Erneuerungskräften der Menschen und fördert gleichzeitig deren nachhaltige Entwicklung.

Ausserdem sichert sie die Gestaltbarkeit der Lebensverhältnisse und schafft damit den systemerneuernden *Jugendkräften* überhaupt erst den

Boden für ihre Wirksamkeit. Dies eröffnet auch jungen Menschen eine aufbauende Perspektive: Es zwingt sie nicht nur zur An- und Einpassung in eine grundsätzlich schon fertig gebaute und möblierte Welt. Die Subsidiarität sorgt ferner für einen nachhaltig schlanken Staat: Fettleibigkeit wird gar nicht erst angesetzt und muss deshalb auch nicht nachträglich durch Privatisierungen abgespeckt werden.

Die Subsidiarität auf dem Prüfstand der häufigsten Einwendungen:

«Menschen sind zu einer grösseren gesellschaftlichen Verantwortung weder reif noch fähig»

Verantwortung muss der Mensch, wie das Gehen auch, üben und ausüben können, sonst bildet sich diese Fähigkeit nicht richtig aus oder wieder zurück. Anderen Menschen die gesellschaftliche Mündigkeit generell abzusprechen, zeugt von vormundschaftlichem und unfolgerichtem Denken. Denn auf die bei anderen wahrgenommene oder vermutete Unmündigkeit gibt es doch nur eine Antwort: Ihnen geeignete Bedingungen schaffen, damit sie diesen Zustand überwinden können. Diese Konsequenz nicht ziehen, kann nur, wer Menschen prinzipiell für unreif und nicht vertrauenswürdig hält, sich natürlich mit eingeschlossen. Wie aus der Frucht der bisherigen gesellschaftlichen Mündigkeitsentwicklung der entwicklungs- d.h. zukunfts-fähige Same zu ziehen ist, lässt sich an der zivilrechtlichen Verselbständigung junger Menschen am besten studieren.

Mündig ist nach allgemeinem Sprachverständnis ein Mensch, der aus eigener Einsichtsfähigkeit sich die Ziele seines Handelns selber zu setzen vermag und der auch für die Folgen selbst einstehen kann. Wird der junge Mensch volljährig, so vermutet das Recht generell, er verfüge nunmehr über die reale Möglichkeit, seine weitere Mündigkeitsentwicklung selbst in die Hand zu nehmen. Es erhebt ihn deshalb von Gesetzes wegen d.h. selbst gegen den Willen seiner Eltern und ohne irgendwelchen konkreten Nachweis tatsächlich vorhandener Reife aus dem engen Kreis seiner blutsgemässen Verwandtschaft; es zwingt den jungen Menschen weder seine in der Herkunftsfamilie erworbene Mündigkeit dort auszuleben, noch grenzt es ihn sozial aus; es macht ihn vielmehr zum Ausgangspunkt und Verantwortungsträger einer selbst gestalteten sozialen Wirklichkeit.

Das öffentliche Recht muss, der heute auch gegenüber der Gesellschaft auf eigenen Füßen stehenden mündigen Individualität rechtlich ebenso konsequent die Tür zu den Entwicklungs- und Gestaltungsräumen gesellschaftlichen Lebens aufstossen. Die Subsidiarität moderner Prägung ist eine solche *notwendige Türöffnung*. Sie setzt Menschen rechtlich in die

Lage, das gesellschaftliche Leben und sich in ihm auch im Zeitalter der Globalisierung menschenwürdig zu gestalten.²⁶

«Die Subsidiarität untergräbt den Staat und öffnet dem Sozialabbau Tür und Tür»

Die Subsidiarität schwächt die Handlungsfähigkeit des Staates keineswegs; sie stärkt sie aber auch nicht um den Preis der Entmündigung von Menschen. Sie sichert und entwickelt vielmehr die Handlungsfähigkeit von Staat und Individuum so, dass ein gesundes dynamisches Gleichgewicht zwischen ihnen entstehen kann. Dies in dreifacher Weise:

1. Die Subsidiarität setzt *staatlicher Wirksamkeit* Grenzen; dadurch entsteht Raum für ein verstärktes Wirksamwerden der Verantwortungskräfte der Grundrechtsträger im öffentlichen Leben. Die Verwirklichung der Grundrechte zählt zum verfassungsmässigen Kernauftrag des Rechtsstaates und liegt somit auch im primären, öffentlichen Interesse. Dem Rechtsstaat die Erfüllung seiner Aufgabe zu ermöglichen, heisst, ihn stärken, nicht schwächen.

Nur der vormundschaftliche Staat sieht in der Subsidiarität seine Allmacht bedroht: Er möchte alle Aufgaben und Verantwortung weiterhin sich selber vorbehalten, statt sie sachgemäss mit dem gesellschaftlich mündigen Menschen zu teilen. Sachgemäss teilen, heisst nicht, sich zunächst aller Aufgaben und Verantwortung zu bemächtigen, um sie alsdann nach eigenem Gutdünken in Form von Leistungsaufträgen Privaten zur Ausführung zu übertragen. Mündigkeit erschöpft sich nicht im Ausführen-Dürfen, was andere für gut befunden und beschlossen haben. Sie beinhaltet volle Gestaltungsverantwortung und ist unteilbar. Sie auf eine blosser Teilautonomie zu

²⁶ Erweiterte, demokratische Partizipationsmöglichkeiten allein genügen nicht, um die Staatsverdrossenheit und den Rückzug ins Private aufzufangen. Mündigkeit lässt sich auch im öffentlichen Leben nicht dorthin zurücktragen, wo sie erworben wurde. Der demokratisch verfasste Staat ist zwar die Schule gesellschaftlicher Mündigkeit. Die auf Interessensausgleich statt Interessensbündelung beruhende, soziale Selbstgestaltung und –verwaltung der mündigen Menschen ist jedoch die Steigerung und Vollendung der bisherigen Demokratieentwicklung. Die Demokratie darf nur dort auf das Mehrheitsprinzip reduziert werden, wo es um Regeln geht, die von der Sache her inhaltlich einheitlich für alle gelten müssen. Wo hingegen die Betroffenen unter sich Regelungen treffen können, hat die durch die jeweilige Mehrheit beherrschte Gemeinschaft nicht mehr inhaltlich regelnd einzugreifen, sondern nur noch Rahmen und Grenzen festzulegen.

verkürzen, heisst: Die Grundrechte zu hinkenden Grundrechten verstümmeln und Menschen generell einer gesellschaftlicher Kuratel unterstellen.

2. Die Subsidiarität begrenzt aber nicht nur die Wirksamkeit des Staates. Sie setzt auch der freien *Initiative und Verantwortung Privater* klare Grenzen: Was die staatliche Gemeinschaft als Ganzes angeht und aus zwingenden Gründen inhaltlich einheitlich geregelt und verwaltet werden muss, bleibt ihr weiterhin alleine vorbehalten. Die damit verbundene Begründungspflicht schafft hierfür das nötige Bewusstsein und ist wirksamer und gesünder als die heutige Tendenz, die staatliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben generell von deren Finanzierbarkeit abhängig zu machen. Dies macht aus sozialen Grundrechten Menschenrechte zweiter Klasse. Die Subsidiarität moderner Prägung sichert dagegen dem Staat die notwendige soziale Regelungskompetenz und ermöglicht ihm dadurch auch in Zukunft dort zu helfen, wo es nötig ist und nicht nur dort, wo es nichts kostet.

3. Die Subsidiarität schafft weder ein Verantwortungsvakuum noch einen rechtsfreien Raum: Solange keine Initiative da ist, bleibt der Staat *subsidiär* auch für alle jene öffentlichen Aufgaben zuständig, die nicht zwingend seine ausschliessliche Domäne sind. Entstehen dagegen Initiativen, so muss selbstbestimmtes und -verwaltetes Handeln wirksam werden können und darf nicht diskriminiert und sozial ausgegrenzt werden.

Ein rechtsfreier Raum kann dabei gar nie entstehen: Vertragliche Regelungen der Beteiligten treten an die Stelle staatlicher; genauer: Der Staat überlässt die *Inhalte* der Gestaltungsautonomie der jeweiligen Vertragspartner und regelt nur noch deren *Form* und *Grenzen* mittels entsprechender Rahmenbedingungen. Wer anstelle des Staates öffentliche Aufgaben wahrnimmt, sollte allerdings zusätzlich dessen Verpflichtung mit übernehmen müssen, die Grundrechte anderer nicht nur zu achten, sondern aktiv zu verwirklichen. Freiheit und Verantwortung bedingen eben einander: Wer von der Ausführungs- zur Gestaltungsautonomie aufsteigt, trägt auch ein grösseres Mass an Verantwortung für eine menschenwürdige Entwicklung. Diese erhöhte Sozialverantwortung wird dem Menschen aber nicht von aussen als Zwang auferlegt; sie wird von innen heraus zusammen mit der öffentlichen Aufgabe tätig ergriffen. Sie wurzelt somit von Anfang an in Einsicht und Willen des gesellschaftlich mündig gewordenen Menschen.²⁷

²⁷ Zu weiteren Aspekten der Subsidiarität und seiner spezifischen Ausgestaltung und Wirksamkeit für das kulturelle, staatlich-politische und wirtschaftliche Leben vgl. den Entwurf für eine EU-Grundrechtscharta (Anm. 13)

Die Subsidiarität ermöglicht der Gesellschaft mithin, sich um und durch die menschliche Individualität durchzustülpen und diese zum Ausgangs- und Zielpunkt sowie Verantwortungsträger der weiteren sozialen Entwicklung zu machen.

Die Subsidiarität alter Prägung leidet dagegen an einer doppelten Einseitigkeit: *Geistig* reicht sie nicht wirklich zum mündigen Menschen herunter, sondern nur bis zur Gemeinde oder Familie als kleinster gesellschaftlicher Zelle. *Wirtschaftlich* greift sie dagegen oft zu tief, indem sie die soziale Verantwortung der Gesellschaft für Menschen in Not primär der privaten Initiative und Verantwortung der Betroffenen und ihrer Angehörigen überlassen möchte.²⁸ Die Subsidiarität moderner Prägung überwindet dagegen diese beiden Einseitigkeiten und die sich aus ihnen ergebenden Einwendungen. Kurz: Sie hilft dem Staat, die freiheitlichen, politischen und sozialen Grundrechte zu verwirklichen und jedem Menschen, sich menschlich weiterzuentwickeln.

Mensch ist, wer menschlich schöpferisch wird

Kant's Satz: In jedem Menschen ist uns die Menschheit heilig, darf nicht länger unverbindliche Phrase bleiben. Er muss für Individuum und Staat zur gelebten Selbstverpflichtung werden, wenn Menschlichkeit zunehmen und Unmenschlichkeit in und unter uns abnehmen soll. Haltung, Verhalten und Verhältnisse bestimmen sich bekanntlich gegenseitig: Wie die Verhältnisse Ausdruck bestimmter Haltungen sind, so wirken Verhältnisse und Verhalten ihrerseits prägend auf den Menschen zurück. Menschenwürdige Verhältnisse aufbauen, heisst somit immer auch an einem würdefähigen Menschenverständnis und am eigenen inneren Menschen arbeiten. Dies ist aber keine Beschäftigung allein für den Sonntag. Im Werktag selber muss der Sonntag auferstehen, wenn die Menschenwürde für jeden Menschen Wirklichkeit werden soll. Menschen müssen am und im Leben selber den Funken der Menschlichkeit entzünden und ausbreiten können, wenn Dunkelheit und Kälte nicht alleine herrschen sollen.

Die Subsidiarität staatlichen Handelns eröffnet, wie wir gesehen

²⁸ Getreu dem Motto: Wenn jeder für sich sorgt, ist für alle gesorgt; wobei man ausser acht lässt, dass nicht jeder Mensch dazu im gleichen Mass imstande ist, und dass die Summe von Einzelegoismen kein soziales Ganzes ergibt. Unser Vorschlag zur sozialen Sicherheit spielt Selbstverantwortung des einzelnen und soziale Verantwortung der Gesellschaft als Ganze nicht gegeneinander aus, sondern verbindet beide schöpferisch miteinander.

haben, Menschen rechtlich die Tür zu den Entwicklungs- und Gestaltungsräumen des gesellschaftlichen Lebens. Sie begrenzt die staatliche und die private Wirksamkeit so, dass einerseits *Impulse der Menschlichkeit* am und durch Menschen entstehen und über den allgemein üblichen Standard hinaus *unbegrenzt* wachsen können; andererseits wird tendenziell ein Rückfall und Absinken von Mensch und Gesellschaft in Unmenschlichkeit verhindert. Die Subsidiarität rechnet nicht mit bereits vollkommenen, sondern mit den realen Menschen und Menschengemeinschaften. Sie ist ein im und durch das Leben selbst wirksames Schutz- und Entwicklungsprinzip: Im Zentrum steht der *entwicklungsfähige* Mensch in einer durch ihn schöpferisch weiter zu entwickelnden Gesellschaft.

Gewährleistung sozialer Sicherheit

(1) Es ist Ziel der Gesellschaft als Ganzer sowie ihrer einzelnen Mitglieder, dass jeder Mensch an der allgemeinen Entwicklung der Lebensbedingungen in angemessener Weise teilnehmen kann.

(2) Kanton und Gemeinden setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür ein, dass arbeitsfähige Menschen Aufgaben unter angemessenen Arbeitsbedingungen finden oder entsprechende Verhältnisse selbst schaffen können.

3) Für Menschen, die keine Möglichkeit dazu haben und deshalb arbeitslos sind oder deren Arbeitsfähigkeit infolge von Krankheit, Unfall oder Invalidität nicht gegeben ist oder die aufgrund ihrer Jugend, ihres Alters oder ihrer Pflicht zur Erziehung oder Sorge für andere oder aus anderen gesellschaftlichen Gründen von der Arbeit freigestellt sind, stellt der Gesetzgeber den notwendigen Lebensunterhalt rechtlich sicher; dieser bemisst sich anhand gesellschaftlicher Vergleichbarkeit.

(4) Im Mittelpunkt der rechtlichen Gewährleistungspflicht der sozialen Sicherheit stehen unabhängig verwaltete sozialpartnerschaftliche Lösungen oder solche gesellschaftlicher Solidarität. Private Initiative und Verantwortung können ergänzend in die Sicherstellung einbezogen werden. Private Vorsorgeformen befreien dagegen nicht von zumutbaren Beiträgen an allgemeine soziale Sicherungseinrichtungen.

(5) In Ergänzung zu diesen Formen sozialer Sicherheit kann der Staat auch materielle Beiträge leisten; diese bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und richten sich nach den verfügbaren Mitteln.

(6) Wer in Not gerät, hat einen klagbaren Anspruch auf Hilfe und Betreuung sowie auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.²⁹

Einige ausgewählte Gestaltungsgesichtspunkte

Soziale Sicherheit ist danach primär ein *gesamtgesellschaftliches* und nicht allein staatliches Anliegen. Der Staat muss dagegen die rechtlichen Bedingungen für eine gesellschaftliche Entwicklung herstellen, an der jedes Individuum auf angemessene Weise real teilnehmen und teilhaben kann. So darf die arbeitende Bevölkerung z.B. ihren Lebensstandard nicht mit Mehrheitsbeschluss zulasten von Menschen ohne Arbeit verbessern.

Wirtschaften und Kulturschaffen ist nicht Sache des Staates. Fähigkeiten und Bedürfnisse lassen sich unter Gleichheitsgesichtspunkten nicht inhaltlich lenken, ohne den einzelnen zu entmündigen und ohne soziale Schäden anzurichten. Der Staat muss der Wirtschaft aber den *rechtlichen Rahmen* vorgeben, damit sie nicht entartet, sondern sich gesund entwickeln kann. Prioritärer Leitstern staatlicher Sozialpolitik ist die Sorge für die Schaffung und Erhaltung angemessener Teilnahmemöglichkeiten arbeitsfähiger Menschen am wirtschaftlichen Leistungsprozess und -tausch.

In einem Rechtsstaat kann es zwar arbeitslose, aber *keine einkommenslose* Menschen geben. Denn auch Menschen, die noch nicht, vorübergehend nichtmehr arbeiten, müssen essen und angemessen leben können. Ihr Lebensunterhalt bemisst sich am Lebensstandard der arbeitenden Bevölkerung und nicht am betreibungs- oder fürsorgerechtlichen Existenzminimum.

Das Mass der notwendigen Umverteilung darf der Staat sich weder von

²⁹ Dieser Vorschlag von UDO HERRMANNSTORFER und ROBERT ZUEGG wurde im Rahmen der Volksvernehmlassung zur neuen Bundesverfassung eingereicht und im Gesprächsbeitrag Nr. 22/23 von Schweiz im Gespräch vom November 1998 mit ausführlichem Kommentar veröffentlicht.

seiner Kassenlage noch der Wirtschaft diktieren lassen. Er muss vielmehr ebenso autonom wie diese seinen sozialen Überlegungen folgen. Damit die Sozialpolitik ihren Gestaltungsraum zurückgewinnt, ist eine Finanzierungsform notwendig, welche dem Solidaritätswillen der Gesellschaft und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gleichermaßen Rechnung trägt.

Statt der heute üblichen lohn- und gehaltsbezogenen Beitragszahlungen zu den Sozialsystemen könnte eine aufkommensneutrale Umfinanzierung durch einen verbraucherorientierten Sozialausgleich ins Auge gefasst werden der in der Form der zweckgebundenen Zuschlags zur Mehrwertsteuer am einfachsten auszugestalten wäre: «Eine solche mehrwehrtsteuerartige Ausgabensteuer ist im Inland wettbewerbsneutral; im Exportfall wird sie rückerstattet, belastet also nicht. Im Importfall trägt das importierte Produkt diesen Aufwand so mit, als ob es im Inland hergestellt worden wäre. Der Hinweis dass damit die Arbeitnehmereinkommen wiederum belastet werden, ist dann nicht richtig, wenn inflationsbereinigt die Preise verbilligen. Wesentlicher ist aber die Möglichkeit, über einen Steuerfreibetrag die Sozialkomponente zu berücksichtigen».³⁰ Ein verbrauchsorientierter Sozialausgleich ist ein Ausweg aus der Globalisierungsfalle und ein konstruktiver Beitrag zur Konsolidierung unserer Sozialsysteme, was eine vordringliche grundrechtliche und ökonomische Gestaltungsaufgabe für eine menschenwürdige Zukunft darstellt.

³⁰ UDO HERRMANNSTORFER (Anm.2) S. 151f; bei BueroStrawe@t-online.de kann eine ausführliche Seminar-Dokumentation über die Umfinanzierung der Lohnnebenkosten durch einen verbraucherorientierten Sozialausgleich bezogen werden.