



## Report

# Elementare Probleme – für Politik und Gesellschaft Versuch einer Analyse und einer Wegweisung

**Author(s):**

Lendi, Martin

**Publication Date:**

2017-11

**Permanent Link:**

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000205631> →

**Rights / License:**

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

# Elementare Probleme – für Politik und Gesellschaft

- Versuch einer Analyse und einer Wegweisung, relevant für Politik und Gesellschaft

Martin Lendi

Der Umgang mit sachlichen - politischen - gesellschaftlichen Problemen ist für die Politik nicht ganz so einfach, wie dies Parteiprogramme bisweilen suggerieren. Diese versehen die mobilisierenden, attraktiven und an Versprechen reichsten Themen mit ihren Etiketten und wecken Erwartungen – adressiert an ihre potenziellen Wähler. Die plakativen Stichworte ersetzen dabei präzisierende Beschreibungen der Probleme und der Analysen der Chancen zu deren Meisterung.

## 1. Wer ist verantwortlich?

Zwischen Politik und Gesellschaft besteht ein mehrschichtiger Zusammenhang. Sie beide sind aufeinander bezogen, begegnen sich und stellen Anforderungen - jeder Bereich an den andern und an sich selbst: Die Politik an sich und an die Gesellschaft, diese an sich und an die Politik, zumal sie sich Problemerkennnisse und Problemlösungsfähigkeiten zutrauen, gleichzeitig aber wissen, dass sie aufeinander zugeordnet und angewiesen sind. Sie dienen sich eben gegenseitig zu. Die Politik steht für das Ordnen und Gestalten im öffentlichen Interesse, die Gesellschaft für das vitale wirtschaftliche, soziale und persönliche Leben der Menschen für sich, unter sich und miteinander, geleitet von gemeinsam vereinbarten und individuellen Interessen. Weder die Politik noch die Gesellschaft sind in sich vollkommen.

An der institutionalisierten Politik, insbesondere an der Regierung und am Parlament, ist es, die gesellschaftlich Probleme zu erkennen, auf- und anzunehmen sowie diese anschliessend zu gewichten, zu erläutern und die folgernden Überlegungen anzustellen. Bis zu einem reifen politischen Traktandum ist in der Regel eine lange Wegstrecke hinter sich zu bringen. Dabei genügt es nicht, Probleme zu registrieren. Sie müssen bewertet werden. Und erst recht muss geklärt werden, ob der Staat oder die Gesellschaft (Wirtschaft, gesellschaftliche Gruppierungen, Individuen) für die Problemmeisterung verantwortlich sind. Und umgekehrt ist es an der Wirtschaft, der Gesellschaft und an den Individuen, mit ihren Kräften den Herausforderungen zu begegnen - von sich aus! Die Mobilisierung der Politik darf nur in qualifizierten Fällen erfolgen.

Zwischen Politik und Gesellschaft besteht nicht nur ein zweckmässiges, pragmatisches Verhältnis vernünftiger Aufgabenteilung sondern auch der Anspruch der Gesellschaft, in Freiheit wirtschaften, das gesellschaftliche und persönliche Leben gestalten und auch regeln zu dürfen. Ferner steht die Herausforderung an die Politik im Raum, eben diese Freiheit zu gewährleisten und nur zu beschränken, wenn dies im öffentlichen Interesse unter Wahrung der Verhältnismässigkeit auf gesetzlicher Grundlage, d.h. auch demokratisch legitimiert, angezeigt ist.

Besonders heikel sind jene Problembereiche, die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gleichzeitig tangieren. So jene der Bildung, der Innovationskraft, der Arbeits- und Finanzmärkte, der Inflation, der Staatsverschuldung, des Gesundheitswesens, der Altersvorsorge, konkret des Rentenalters. Sie alle berühren die Menschen, die Wirtschaft und auch die Politik. Ist der Staat kompetent und verantwortlich? Sind es die Unternehmen oder eben die Menschen in den unterschiedlichen Funktionen vom Wahl- / und Abstimmungsbürger bis zum Arbeitnehmer und Glied der Sozialwerke, bis zum Bürger als Bürge der Selbstverantwortung? Die adäquaten Antworten zu finden, ist nicht einfach. Bietet die direkte Demokratie eine hinreichende Schlaufe des Einbeziehens? Kann und muss die Politik ihrer Aufgabe der vielfältigen Interessenwahrung in allen Belangen und immer gerecht werden? Wie werden die spezifischen Anliegen der heterogenen Wirtschaft wahrgenommen und berücksichtigt? Wer beruft sich auf die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger – sie selbst, die Gesellschaft, der Staat?

Mit den nachstehenden Überlegungen wird versucht, die politische *Problemerkfassung*, die *politische Bewertung* wie auch die *Verantwortlichkeiten für das Meistern* der sich anbietenden Problemstellungen für Politik und Gesellschaft etwas luzider werden zu lassen. Eine fehlerhafte Verkürzung wäre es, virulente Probleme der Gesellschaft durch die Politik undifferenziert an sich zu ziehen und daraus ohne weiteres Bedenken politische Schritte abzuleiten. Sie müssen auf ihre sachliche und allgemeine Relevanz hin bedacht und primär den Verantwortlichen im Umfeld der Privatwirtschaft zugewiesen werden. Ein automatisierter Weg in die politischen Institutionen zur staatlichen Problemmeisterung wäre verheerend.

Dass die damit einhergehenden Fragen die Politik und die Gesellschaft gleichsam weltweit herausfordern, versteht sich. Regierungen und Parlamente sind allenthalben involviert. Auch die Politikberatung wird gefordert. Sie darf nicht einseitig Anwältin der Politik sein. Die Schweiz tritt in diesem Text hin und wieder besonders hervor, weil sie mit ihren Elementen der direkten Demokratie die Nähe von Politik und Gesellschaft intensiv vorlebt.

## **2. Politische Traktandenliste**

Ziel einer substanziellen Problemerkfassung und -meisterung ist eine sach-/zeitgerechte Traktandenliste, eine souveräne Debatte der relevanten privaten/öffentlichen Dimensionen und alsdann eine klärende Entscheidungsfindung in Richtung der gegebenen Zuständigkeiten.

Die politische Agenda wird allerdings in hohem Masse durch Tagesaktualitäten bestimmt. Das kurzfristige Denken im Rahmen von Wahlperioden reduziert zudem nicht nur die Weitsicht sondern birgt auch die Gefahr in sich, der Zukunft auszuweichen und die Verantwortung auf das Gegenwärtige zu reduzieren. Auch wenn das Ungewisse die Zukunft kennzeichnet, sie ist näher als der Politik bewusst ist: Die Menschen, die im Verlauf der nächsten 65-70 Jahren pensioniert werden möchten, sind bereits ab morgen auf dieser Welt. Eine pauschale Aussage, aber doch schlüssig für Horizonterweiterungen.

Um einen bestmögliche politische Diskurs zu einer problemnahen Traktandenliste der Politik zu ermöglichen, bedarf es einer sensiblen und kompetenten Wahrnehmung der anstehenden und aufkommenden Probleme von Tragweite, gleichzeitig einer subtilen und konsequenten Bewertung, was durch die Gemeinwesen zu meistern ist und was in die Verantwortung der Einzelnen, der privatwirtschaftlichen Unternehmungen und der Gesellschaft fällt.

Die verbreitete politische Grundhaltung, das Politische (Primat der Politik) und also auch die öffentlichen Interessen höher als das Private und mithin die privaten und die privatwirtschaftlichen Interessen zu bewerten, ist mehr als fragwürdig, da für das Gedeihen der Wirtschaft, der Volkswirtschaft, der Wohlfahrt und der Gemeinwesen beide – öffentliche und private/privatwirtschaftliche Aufgaben – mit höchst unterschiedlichen Funktionen erforderlich sind. Der Wirtschaft Freiheit zu gewähren und die öffentlichen Belange eher zurückzunehmen, ist sogar unabdingbar, da sich die Wirtschaft aus sich heraus bewegt und fortentwickelt. Der ihr eigene Markt mit seiner Konkurrenzoffenheit belebt. Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit darf deshalb durch den Staat nicht gehemmt werden, sogar in dessen eigenen Interessen, da er seinerseits tätige, engagierte Menschen voraussetzt, die sich als Bürgerinnen und Bürger wie auch als Akteure der freien Wirtschaft betont einbringen. Zu bedenken ist zudem: Der Staat kann und darf nicht alles an sich reißen. Er ist nicht allzuständig.

### **3. Vielfalt an Problemanzeichen**

Die werdenden und anstehenden Probleme einer modernen Gesellschaft liegen in ihrer Politikrelevanz nicht formuliert auf dem Tisch. Vielmehr verbergen sie sich in unbestimmten Befindlichkeiten, manifestieren sich in Elementen von Trends oder kündigen sich durch Verhaltensänderungen oder gar in Modifikationen von Wertvorstellungen an. Vor allem gibt es auch einen Bereich des Unterbewusstseins, der sich im Diffusen und Ungewissen bewegt, der sich aber eruptiv Luft machen kann – bis in politische Akzentsetzungen hinein: Er ist politikbedeutsam, auch wenn er verfassungsrechtlich nicht angesprochen ist.

Die Befindlichkeit der Schweizerinnen und Schweizer wird mit dem „Sorgenbarometer“ gemessen. Die längerfristigen Wirkungen des Verhaltens der Menschen und die erforderlichen Modifikationen nach sachlichen und wertrelevanten Gesichtspunkten werden in der Regel von staatlichen und privaten Forschungsstellen wie auch Think Tanks (Hochschul institute, Avenir suisse, Beratungsbüros, usw.) und seitens der Verwaltung beobachtet und bedacht – adressiert an die Behörden, insbesondere an die Regierungen, und gerichtet an die Wirtschaft und die privaten Akteure. Der „Markt“ im weitesten Sinn wird reagieren. Und der Staat wird seinerseits in Pflicht genommen, wenn öffentliche Interessen überdeutlich involviert sein sollten.

Das Wohlergehen zu behaupten, genügt nicht. Herausgefordert sind die Selbstverantwortung, die Privatwirtschaft und die Gemeinwesen. Die erstere, die an erster Stelle steht, darf auf die unterstützende Wirkung der Ausbildung und Bildung zählen. Diese mahnen zur Mitmenschlichkeit. Die Privatwirtschaft behauptet sich zwar primär am Markt, leistet aber gerade dadurch Beiträge an das Gedeihen der Volkswirtschaft. Die staatlichen Massnahmen sind gegebenenfalls durch die Regierungen zu initiieren, alsdann durch die kompetenten Staatsorgane des Bundes und

der Kantone zu regeln und zu ergreifen. Solche Prozesse dauern. Ziel bleibt eine mündige Gesellschaft in Freiheit, die sich um die allgemeine Wohlfahrt, die Ermöglichung des individuellen Glücks und um jene menschliche Reife kümmert, die altruistisch zu werden vermag.

In den laufende Auseinandersetzungen kommen jene Aspekte des Geschehens zu kurz, welche auf parteiseitigen Wunschlisten keinen Platz finden, *von der kurzfristig denkenden Politik verdrängt* bleiben oder die den Think Tanks des ihnen eigenen spezifischen Rasters wegen entgehen. Dies betrifft vor allem die *schleichenden*, die *unterschwellig* Anliegen, die *unter Vorbehalt besonderer Ereignisse kaum die Öffentlichkeit erreichen*. Sie signalisieren unbestimmtes Unbehagen. Von diesen beiden Faktoren des Vernachlässigens und des Unterschwelligen ist deshalb immer wieder betont zu handeln. Parallel dazu ändern sich sukzessive auch die an sich wahrnehmbaren *tatsächlichen Verhaltensweisen* und die *prägenden*, sich ebenfalls modifizierenden *Wertvorstellungen* der aktiv sich einbringenden Bevölkerung. Sie sind ihrerseits bewusst in die politische Waagschale zu legen und den Entscheidungsprozessen zuzuführen.

Über alles gesehen darf nicht ein zu pessimistischer Ton angeschlagen werden. Die Schweiz verwirklicht ihre Staatsidee und lebt von Tag zu Tag und seit längerer Zeit auf hohem Niveau. Dennoch wäre es verfehlt, sich der Problem- oder Sorglosigkeit hinzugeben. Jedes Land, jede Volkswirtschaft, jede Gesellschaft muss sich des Schattenwurfs anstehender, aufkommender oder unterschwelliger Probleme, die keimen, wachsen oder in extremis explodieren könnten, bewusst sein und um deren Meisterung bemüht bleiben. Selbst scheinbar gesicherte Werte können an Werthaltigkeit einbüßen. Stehen wir deshalb vorweg zur Grundeinsicht: Lebensqualitäten im materiellen und immateriellen Sinn wollen immer wieder neu errungen sein – durch politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und individuelle Anstrengungen: Ausnahmslos.

## **4. Indikatoren für Problemstellungen**

### **4.1. Trends**

Als Trends lassen sich Verhaltensänderungen in der Gesellschaft beschreiben, die sich zu verbreiten beginnen mit der Neigung, sich zu verallgemeinern. Erkennbar sind u. a. folgende Entwicklungsvorgänge mit Relevanz für die Politik und die Gesellschaft:

- Internationalisierung bis hin zur Globalisierung des politischen und wirtschaftlichen Lebens – realiter und institutionell
- Innerer gesellschaftlicher Wandel vor dem Hintergrund der Demografie, der Migration, des technologischen Wandels, der Arbeitsmärkte, besonders in Front der Digitalisierung, der aufgelaufenen Verschuldung – mit Ungewissheiten zu Auswirkungen auf das staatliche Handeln, die Gesellschaft und die Innovationskraft der Wirtschaft
- Relativierung der traditionellen europäischen Nationalstaaten, bei gleichzeitigem Neuaufblühen von national orientierten Ländern mit Ansprüchen auf Einflussphären

- trotz verbaler Hochachtung der Demokratie keimende Vorbehalte gegenüber demokratischen Entscheidungsprozessen – unter Höhergewichtung der Effizienz
- wachsender Zentralismus, verbunden mit Föderalismus- und Autonomieverlusten sowie mit Abneigungen gegenüber der politischen, sozialen und kulturellen Vielfalt und der Selbstverantwortung
- keimende Geringschätzung des Verbindlichen und damit auch des Rechts
- anhaltende Normenflut, ohne Zugewinn an Gerechtigkeit, unter fortschreitenden Beschränkungen der individuellen und wirtschaftlichen Freiheit
- Überwiegen des Hoheitlichen und der öffentlichen Interessen gegenüber den privaten, wider die Wirtschaft, auch kritisch gegenüber der Privatautonomie
- Zurücknahme (demokratisch legitimierter) nationaler Regelungen zugunsten internationaler, unbesehen der Phänomene, dass dieser Stufe die demokratische Legitimierung weitgehend fehlt und dass Korrekturen auf dieser Ebene nur begrenzt möglich sind
- Staatliches Leiten und Lenken wirtschaftlicher Prozesse durch Gesetze und Pläne und/oder durch Subventionen und Lenkungsabgaben
- Staatliche Beeinflussung gesellschaftlicher Veränderungen durch direkte und/oder indirekte staatliche Steuerung.

Diese erkennbaren Trends sind nicht allgemein verbreitet und sie stehen nicht für sich allein. Sie müssen erweitert und vernetzt bedacht und gewichtet werden. Ob sie mehrheitsfähige politische Vorstöße erlauben, ist offen national und international. Hingegen kann die institutionalisierte Politik an solchen und werdenden Trends nicht vorbeisehen, weil sie Signale der Wirklichkeit sein könnten.

#### **4.2. Unterschwelliges**

Das Unterschwellige, verstanden als das wenig strukturierte Unbehagen im öffentlichen Bewusstsein/Unterbewusstsein, ist schwer fassbar, lässt sich aber erahnen und zwar als potenziell gewichtig werdende Meinungselemente, die für die Politik und/oder die Gesellschaft relevant werden könnten – langsam oder eruptiv bei besonderen Anlässen, auch bei Volksabstimmungen, mit wachsender Neigung hin zum Politischen, zum Staatlichen:

- Unbestimmtes Gefühl, sich gegenüber der Politik, der Wirtschaftswelt, der Gesellschaft und den Belastungen der Umwelt nicht durchsetzen zu können
- Vages Erahnen, in der Gesellschaft und im Staat keine Mehrheit für die eigenen Überzeugungen zu finden
- Vorherrschende Ansätze des Individuellen, damit einhergehende Egoismen und Verluste an gemeinschaftlichem Engagement
- Unzufriedenheit, dienen zu müssen
- wachsende Anspruchshaltungen an das anonym Staatliche – von der Fürsorge bis zur Vorsorge, weg von der Eigenleistung, hin zum Anspruch auf Leistungen Dritter
- Arbeit als Lebensunterhalt, nicht als Teil der Persönlichkeitsentfaltung
- Sinkendes Kulturbewusstsein, auch gegenüber tradierten Landes- und Regionalkulturen, wachsende Präferenzen zugunsten des individuellen oder des Massenerlebnisses
- Verluste an Gemeinschaft stiftenden religiösen Grundvorstellungen

- Keimende hohe Ansprüche an die Mobilität, das Wohnen, die Infrastrukturen, die Freizeitmöglichkeiten
- Skepsis gegenüber einem zu ausgeprägten Anteil des „Fremden“ als dem Unvertrauten
- Handlungsunfähigkeit gegenüber der migrationsbedingten Bevölkerungszunahme mit Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, auf dem eigenen Bildungsweg usw.
- Keimende Angst vor sinkendem Wohlstand, vor Inflation, vor weichender Rentensicherheit usw.
- Bedenken zur zunehmenden Belastung des Mittelstandes
- Vorbehalte gegenüber wachsenden Einkommens- und Vermögensdisparitäten
- „Enge“-Gefühl angesichts der Knappheit des Lebensraumes, der Dichte der Besiedlung, der Engpässe im Verkehr usw.
- Verlust an Landschaften, an Freiräumen, preislich bedrängendes Angebot an Bauland
- wachsende Umweltbelastungen
- Sinkende soziale Kohärenz zwischen Bevölkerungsschichten
- Ungewissheiten zum Alt-Werden
- Chancenminderung für Aufstiegschancen
- Machtlosigkeit gegenüber den schwer definierbaren Trends
- Unwägbarkeiten der Globalisierung und der öffentlichen Sicherheit im Grossen und im Örtlichen.

Die hier sachte angedeuteten Möglichkeiten des Unbehagens dürfen nicht als bewiesen oder als zu vermuten eingestuft werden. Sie sollen als denkbare Beispiele illustrieren, dass es Phänomene des Unterschwelligen geben könnte. Auf deren Symptome ist zu achten. Sie können Entscheidungsprozesse, auch demokratische, beeinflussen. Ob und in welcher Art die modernen sozialen Medien (wie Twitter/Facebook) das Unterschwellige mobilisierend beeinflussen, ist kritisch zu bedenken. Auch mit Blick auf rechtsstaatlich-demokratische Entscheidungs- und Wahlverfahren.

#### **4.3. Offensichtlich werdende und gewordene Veränderungen des Verhaltens und der Wertvorstellungen**

Es geht hier um jene realen, erfassbaren Veränderungen in den Bereichen des Verhaltens und der Wertvorstellungen, die für Politik und Gesellschaft, auch für die laufende Rechtsanwendung und früher oder später für Rechtsnovellierungen bedeutsam werden könnten, allenfalls sogar unmittelbar danach verlangen.

Gewichtige Aspekte bringen die Veränderungen gesellschaftlicher Verhaltensweisen und Werthaltungen zu Arbeit, Beruf, zur Familie, zur Freizeit, zu den staatlichen Leistungsangeboten, zu den Mitmenschen usw. mit sich. Sie aufzuzählen ist nicht möglich. Sie reichen vom Verhalten in öffentlichen Verkehrsmitteln bis zur Gleichgültigkeit der Umwelt gegenüber. Der Handy-Gebrauch nimmt Belästigungen Dritter genau so in Kauf wie Bauherren ihre Bauten entsprechend der letzten Kommastrichzahl dimensionieren. Kennzeichnend sind Individualisierung und Entsozialisierung, Marginalisierung des Rechts und das Abrücken von der Moral. Damit einhergehen merkwürdigerweise Normenfluten und Verrechtlichungen, die das bessere Wissen und das Gewissen ersetzen sollen – ohne

Gewinn an Gerechtigkeit und ohne Ethos, gleichsam zur individuellen Entlastung, aber auch als Dritte und/oder den Staat belastende Verpflichtungen.

Während Jahrzehnten herrschte der Eindruck vor, der Wertewandel folge eigenen Gesetzen, gleichsam langsamer. Bei genauerem Hinsehen fällt nun aber auf, wie sehr die äusseren Verhaltensänderungen einen schrittweisen Wertewandel einschliessen, beispielsweise bei fehlender Rücksicht auf Kranke, ältere Menschen, werdende Mütter. Wie rasch relativiert sich doch der Daten- und vor allem auch der Persönlichkeitsschutz! Wie nahe gerückt ist die Frage nach dem Umgang mit dem Sterben und dem Tod. Und wie überraschend schnell bewegt sich diese Diskussion hin zu noch unausgesprochenen Schlussfolgerungen. Zu Recht? Der Wertewandel ist auf alle Fälle präsenter als noch vor wenigen Jahrzehnten.

Selbst die politische Gelassenheit, gerade in heiklen Belangen den klärenden Diskurs zu pflegen, lässt irgendwie nach. Zum Beispiel: Der stillschweigend hochgehaltene Grundkonsens wird heute selten moniert. Dieser vermochte Prioritäten hin zu „selbstverständlichen“ Grundelementen zu setzen: Wahrung der nationalen Interessen im internationalen Umfeld, Gewährleistung der Grundrechte, der Rechtssicherheit, der individuellen und öffentlichen Sicherheit, der Rahmenbedingungen für die freie Wirtschaft, des Mehrens der Wohlfahrt und der Gewissheit des Respekts vor den demokratisch-rechtsstaatlichen Vorgaben. Klugerweise wurde und wird der vorausgesetzte Grundkonsens weder rechtlich noch politisch abschliessend vordefiniert, vielmehr bleibt er offen, mit Rücksicht a) auf den ständige Bemühen, ihn zu erfassen und aktuell zu beleben sowie b) auf unbekannte Gefährdungen, die ihn als Fundament treffen könnten.

Ob das konstruktiv-kritische Verhältnis zu den staatlichen Institutionen und zu den öffentlichen Dienstleistungen wachsam genug ist? Das Wachstum der Staatsquote und die schleichend ansteigende staatliche Einflussnahme auf die Wirtschaft müssten vermehrt hinterfragt werden. Fragezeichen sind zwar da und dort zu bemerken. Von einer kritischen Grundhaltung wider die staatlich regulierte umfassende „Daseinsvorsorge“ ist aber noch wenig zu verspüren. Dieser Begriff, der aus unglücklichen Zeiten stammt, aber (leider) neu lanciert wird, könnte verführerisch fatal werden – vor allem als staatliche Blankovollmacht, vorsorgend und bestimmend auf das „individuelle“ Dasein bestimmend einzuwirken.

#### **4.4. Technische Entwicklungen, ausserordentliche Ereignisse, Engpässe, komplexe Problemlagen**

Die Ursache vieler Verhaltens- und Werthaltungsveränderungen gehen auf ausserordentliche Ereignisse wie Kriege, Naturkatastrophen, technische Entwicklungen und Umweltbelastungen zurück. Besondere Quellen bilden die sich häufenden komplexen, kaum durchschaubaren Problemlagen, welche den Gesetzgeber fordern bis überfordern. Er war und ist (noch?) gewohnt oder aus der Tradition heraus gehalten, klar und einfach zu legiferieren, doch gerät er ins Stolpern, wenn er an vielfach vernetzten, in sich und untereinander abhängigen Sachverhaltswelten aufläuft, die zu unterschiedlichen, divergierenden Akzenten führen.



Auffallend an der jüngeren Zeit sind - exemplarisch und gerafft dargestellt - sieben Spuren, die Vernetzungen signalisieren, vielseitigen Handlungsbedarf markieren und Vorbehalte zu einem Wandel der Einstellungen in sich schliessen könnten:

a) Die Häufungen und Koppelungen von technischen „Fortschritten“ und die rasche Folge von Trends sowie von offenkundigen Verhaltens- und sich anschliessenden Wertänderungen. Die Stichworte des Konnexes von „PC - Internet - Handy - Fernsehen - Printmedien“ usw. illustrieren aus sich heraus, was gemeint ist. In eine nicht minder dramatische Richtung weisen Robotik, Automation, Chips, Sensoren. Alles Vorboten des selbstfahrenden und sich lenkenden Autos kündigen sich an. Diese Feststellungen besagen nicht, es handle sich um Allgemeingültiges, doch ist Aufmerksamkeit gefordert, welche Prozesse schnell verlaufen könnten und welche davon flankierender gesetzlicher „Massnahmen“ bedürfen. Besonders heikel ist der unbedachte hoheitliche, präventive Eingriff. Er bedroht die eigendynamische technische und soziale Entwicklung sowie die kreative Freiheit des Werdens und des Gewinnens von Nutzungschancen.

b) Die klare Trennung zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben verliert überall dort an Konturenschärfe, wo sich diese ergänzen, allenfalls sogar gegenseitig bedingen. Das Beispiel des Gesundheitswesens mit öffentlichen Spitälern, privaten Arztpraxen und individuellen Menschen, die in Selbstverantwortung ihrer Gesundheit Sorge tragen, alle eingebunden in die Krankenkassen, die von der obligatorischen Mitgliedschaft zehren und auf den Aufwand der Spitäler und der ärztlichen Versorgung sowie die Nachfrage der Patienten Einfluss nehmen wollen/müssen, macht bewusst, dass das Vermengen zu vieler Beteiligter das Verhalten und Werthaltungen negativ beeinflusst. Und erst recht: Korrekturen sind erschwert.

c) Das dritte Beispiel betrifft die Selbstschwächung des modernen Nationalstaates und internationale Gemeinschaften durch sinkende Anforderungen an die Selbstverantwortung und durch politische Versprechungen, die in eine eher sorglose Erwartungshaltung an den Staat münden – bis in extremis hin zum kostengünstigen oder gar kostenlosen „service public“ samt „Grund- und Daseinsvorsorge“. Die anfallenden Kosten führen, unkontrolliert, in die Staatsverschuldung, welche die politische Handlungsfreiheit letztlich massiv hemmt oder zu nicht marktgerechten Interventionen verleitet.

d) Der werdende Klimawandel und die ökologischen Belastungen, soweit sie durch die Menschen verursacht sind, rufen zu einem Handeln auf, das sich aber nur schwer motivieren lässt, weil die intergenerationelle Verantwortung noch nicht fest im Gewissen der Menschen und ihrer politischen Repräsentanten verankert ist. Sie bedingen eine Ethik, die vorausschauend und mitten durch das Ungewisse der Zukunft hindurch (dennoch) aktuelles Handeln in Politik und Gesellschaft begründet.

e) Auftretende Engpässe – zum Beispiel im Bereich der Infrastrukturen und der Ernährung – sind Signale, die analysiert, beobachtet und gewichtet werden müssen, vor allem in Richtung ihrer zukünftigen Bedeutung. Die Augen zu

verschliessen, genügt nicht. Moratorien sind ihrerseits fatal; denn Engpässe können in die Pendenzen- und Finanzfalle führen. Eine andere Frage ist, ob Sofortmassnahmen erforderlich sind, ob und mit welchen Vorkehrungen auf Zeit „Luft“ verschafft werden kann oder ob sich technische Entwicklungen ankündigen, die das Entstehen oder das Zurückfahren von Engpässen begünstigen. So oder so: Engpässe sind ernst zu nehmen.

f) Das sechste Beispiel mag die „proklamierte Energiewende“ bilden, die nach vielen Seiten Ausschau hält, Entwicklungen leitet und lenkt, gesetzliche Vorschriften erlässt und Lenkungsabgaben erheben möchte; belastet vom Ungewissen, wie die Märkte reagieren und wie die demokratische Legitimation über längere Zeiten aufrechterhalten werden kann. Zudem: Die Nutzung der Wasserkraft wird mindestens teilweise bedrängt. Auch bleiben internationale Auswirkungen auf nationale Bedingungen vorbehalten.

g) Die siebente grosse Veränderung gilt der Tatsache der frontenlosen „Kriegsführung“ durch verdeckt operierende Staaten, durch parastaatliche, durch Macht beanspruchende, teilweise religiös motivierte private, begrenzt fassbare Organisation sowie durch stellvertretende selbsternannte Gruppierungen mit und ohne direkte/indirekte Unterstützung durch einzelne Staaten. Sie fügen mit limitierten Mitteln grosse Schäden zu mit den Zielen der Verunsicherung wie auch der Destabilisierung. Dabei nutzen sie die hohen Verletzlichkeiten der modernen Gesellschaften und Staaten aus. Anders formuliert: Der moderne Staat muss damit rechnen, dass seine Sicherheit von sachlich, zeitlich und örtlich unerwarteten Ereignissen und Entwicklungen in Atem gehalten werden könnte. Dazu kommen expansive Machtansprüche mächtiger Staaten, die Abhängigkeiten vielfältigster Art provozieren. Sie berühren Sicherheits-, Armee- und Polizeifragen sowie vor allem auch elementare Politik- und Rechtsbelange in weiten Bereichen des Staates, der Wirtschaft und der Gesellschaft – oder in speziellen Bereichen des Bankenwesens, der Finanzmärkte, der produzierenden Wirtschaft, der Arbeitsmärkte, des geordneten Zusammenlebens in Sicherheit usw.

## **5. Der Hintergrund, der in den Vordergrund rücken könnte**

Von den erwähnten und angedeuteten Veränderungen werden die Politik und die Gesellschaft berührt. Sorgen muss man sich um sie beide. Und sie müssten sich gegenseitig besorgt zeigen. Die Gesellschaft fühlt sich verunsichert, wenn die Politik ihre Probleme nicht wahrnimmt, nicht versteht, nicht erfasst, nicht aufnimmt. Die Politik fühlt sich am falschen Drücker, wenn sie das Vage politischer Vorstösse aus der Gesellschaft nicht zu deuten vermag, wenn sie glaubt, von sich aus das Wegweisende angeordnet zu haben und vor allem dann, wenn sie nicht kompetent handeln kann/darf. oder davor zurückschreckt.

Das Vorder- darf nicht ohne das Hintergründige bedacht werden. Gesellschaft und Politik dürfen, das erahnen beide, mitten im Unklaren und Ungewissen auch vor dem Offenkundigen, aber schwer Formulierbaren, nichtverharren. Alles, was des Handelns bedarf, muss sach- und zeitgerecht an die Hand genommen werden: Das Hintergründige muss dabei in den Vordergrund treten, das Vordergründige muss hierfragt werden. Es

geht in der Begegnung von Politik und Gesellschaft, wenn es für sie um das Meistern der Probleme geht, um Erfahrungen, Analysen des Tatsächlichen, dann aber auch um Wertungen, ethisch Gebotenes, um Normatives, schlussendlich um rechtlich Verbindliches. Heikle Vorfragen, heikle Entscheidungen, echte Herausforderungen. Mitten drin steht die zentrale Frage: Was muss der Staat, was muss die Gesellschaft angehen. Ohne die entsprechende Klarheit vermischen sich Politik und Gesellschaft zu einem Konglomerat ohne Konturen der Verantwortung. Sicherlich, es gibt Überschneidungen und gegenseitiges Berühren, aber ohne das Verstehen des Grundsätzlichen sind auch die Grenzfälle nicht in den Griff zu bekommen.

Dabei stellen sich besondere Fragen, beispielsweise:

- Wer bestimmt mit Umsicht die politische Traktandenliste?
- Was und wer hält die Gesellschaft zusammen?
- Was haben Bürgerinnen und Bürger von sich aus zu erbringen?
- Wer zeichnet für die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger letztlich verantwortlich?
- Wer achtet auf das Gemeinwohl? Wer bestimmt die Grundsätze der Wirtschaftsfreiheit? Wer setzt sich für die Privatautonomie ein?
- Welche Aufgaben sind national, welche international anzugehen? Wie präsentieren sich die innerstaatlichen Aufgabenteilungen im internationalen Umfeld?
- Wird die Verbindlichkeit des Rechts hochgehalten?
- Wird der Respekt vor den nationalen (demokratischen, rechtsstaatlichen) Rechtsordnungen seitens der „Mächtigen“ dieser Welt gewahrt?
- Welche Kräfte sind zu stärken, um den vernetzt aus Trends/Unterschwelligem sowie aus tatsächlichen/wertmässigen Veränderungen sich ergebenden Problemen sachadäquat und menschnah zu begegnen?
- Verfügen die privatwirtschaftlich tätigen Personen und Unternehmungen über die wohldosierten, konkurrenzoffenen Rahmenbedingungen, um dem Marktgeschehen folgen zu können und gewachsen zu sein?
- Was bedarf der rechtlichen Regelung? Durch wen? Mit welchen Inhalten und mit welcher Verbindlichkeit?
- Welche Massstäbe (wie Zweckmässigkeit, Gerechtigkeit, Treu und Glauben ethischer und rechtlicher Verbindlichkeit) prägen das staatliche und private Handeln? Bleibend?
- Wie steht es weltweit und langfristig um die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger sowie um deren Selbstverantwortung und die Privatautonomie?
- Welche politischen Rechte müssen in die Hand der Bürgerinnen und Bürger gelegt sein und bleiben?

Bei diesen Fragen – erneut eine unvollständige Liste – handelt es sich gleichzeitig um gesellschaftsrelevante Grundsatzfragen allgemeiner Art und um geistige, normative Vorgaben für die Rechtsordnung, konkret für die Verfassungen, gerichtet vorweg an die Verfassungsgesetzgeber und – in der Schweiz – immer auch an die Bürgerinnen und Bürger. Besonders gefordert ist der „einfache“ Gesetzgeber. Dieser steht vor grössten Herausforderungen. Sachliches, Zeitliches, Hintergründiges, Vordergründiges, Zweckmässiges, Gebotenes, Gerechtes und Rechtliches wollen bedacht sein. Auch das Internationale wird zu konsultieren, zu beachten sein. Allerdings steht die Frage im

Raum, wer die internationalen Organisationen in ihren Entscheidungen und/oder Erlassen kritisch begleitet, beaufsichtigt oder konkurrierend herausfordert, legitimiert und Machtanmassungen verhindert.

## 6. Gesellschaftliche und staatspolitische Kernprobleme

Die „offene“ Gesellschaft“ und die „demokratisch angelegte Politik“ müssen sich bewusst werden, dass sie selbst in Verantwortung stehen.

Es geht nicht nur um beliebige Themen aufgrund ideologischer/parteipolitischer Voreingenommenheit, die abgetan oder aufgenommen werden können oder müssen – vom Mindestlohn bis zur Einwanderung und zur Autobahnvignetten – sondern immer auch um elementare Problemstellungen, selbst wenn sie gekleidet sind in Unbestimmtes, Diffuses, Belastendes, schwer zu Artikulierendes aus dem Unterbewussten heraus, dann aber auch wenn es sich um mitschwingende oder selbständige, direkt und indirekt berührende Grundsatzfragen rund um das Verhalten und die Werthaltungen geht. Werden sie als solche zur Sprache gebracht, so werden sie als politik- und/oder gesellschaftsrelevant fassbar und sie vermögen sogar Vages zu erhellen, das seinerseits gedeutet und als politik-/gesellschaftsbedeutsam verstanden werden kann. Problemerkfassung prägt die Politik, die Politik prägt die Verhaltensordnung und Werthaltungen – so sie selbst auf die grundlegenden Werte der offenen, freien Gesellschaft verpflichtet ist.

Dazu kommen einige erdenkbare, realistische Grundsatzfragen. Politik und Gesellschaft haben sie aufzuwerfen – zu jeder Zeit. Sie reichen vom „Konsens-Dissens und Grundkonsens“ über die menschlich unterlegten Kohärenzen/Divergenzen bis zum Recht, zur Gerechtigkeit und zum ethisch Gebotenen. Parlament, Regierung, die Initianten von Initiativen, Referendumsträger, die Stimmberechtigten, die Wahlberechtigten, die Glieder der Zivilgesellschaft, der Öffentlichkeit usw. Sie alle sind der Relevanz des Grundsätzlichen wegen zum Nachdenken und zum Aufeinander-Zugehen angehalten. Meinungsbildung, politisches Argumentieren – sie gehören zum demokratischen Diskurs zwischen Politik und Gesellschaft. Das Überziehen klingt an, wenn das Taktieren und der Politik-Effekt wichtiger werden als das Sachliche, als das Humane, als die normative Kraft der Grundordnung, als die Achtung vor den Menschen. Im Mittelpunkt stehen die Verfassungen eines jeden Staates und internationaler Organisationen. Sie haben auf Politik *und* Gesellschaft zu achten. Und umgekehrt: Politik und Gesellschaft sind dem Grundsätzlichen verpflichtet.

Nochmals. Am Grundsätzlichen kommen Politik und Gesellschaft nicht vorbei. Der wahre Kristallisationspunkt liegt in der Fähigkeit, das Aktuelle mit dem Elementaren des die Gemeinschaft Gestaltenden zu verbinden und also eine verbindliche Grundordnung im Sinne der „Verfassung“ zu errichten, diese hochzuhalten und sie umzusetzen. Dabei sind mindestens sieben Kernaspekte kritisch zu würdigen:

- a) Das erste betrifft das *Verhältnis zum Recht*. Die Schweiz verfügt seit dem 1. Januar 2000 über eine neue Verfassung (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999). Sie ersetzt die oft teilerneuerte Verfassung von 1874 – als solche geprägt vom der Weiterführung des

Bewährten und von formellen und materiell eher sanften Novellierungen. Seit der Jahrtausend-/Jahrhundertwende haben sich die Gestaltungskräfte und -anliegen der Politik und der Gesellschaft bereits wieder erheblich verändert. Die Stichworte der Globalisierung, der Informationstechnologie, der Wissensgesellschaft, der Mobilität, der Finanzmärkte, der über- und zwischenstaatlichen politischen Einflussnahme, der staatlichen Verschuldungen usw. genügen. Die ausholende Internationalisierung relativiert dabei den nationalen demokratischen Rechtsstaat mit der Verfassung als dem Hort des Rechts. Über alles gesehen beginnt die Verbindlichkeit des Rechts zu leiden, sicherlich dort, wo das Verlangen nach Effizienz und Effektivität das Recht überragen. Sie beeindrucken die Politik der nationalen und internationalen Stufe. Gleichzeitig ruft sie nach Regulierungen. Die Qualitäten des guten Rechts sind bald einmal bedroht.

Aber: Recht muss doch Recht bleiben – mit all seinen Eigenschaften des Anordnens der Organisation, des Ordnen des Verhaltens, der Prinzipien der Gerechtigkeit, des Zweckmässigen und des Gebotenen (Treu und Glauben, Verhältnismässigkeit), aber nicht um des Rechts willen, nicht als Selbstzweck, vielmehr mit Blick auf das geordnete, verpflichtende Zusammenleben von Menschen in Freiheit, mit den weiteren Komponenten des Konstanten und Verbindlichen. Zentral stellt sich die Frage: Vermögen die Verfassungen und mit ihnen die tradierten Rechtsordnungen mit ihrer normativen Kraft gegenüber der Wirklichkeit zu bestehen? Müssen sie angesichts der Realitäten stringenter verstanden werden? Wie und wann sind sie zu erneuern? Wie vermögen sie mit ihren Grundintentionen auf die nationale und internationale Welt einzuwirken? Gelingt es, Demokratie und Rechtsstaat als Einheit national und international zu beleben?

b) Die zweite Aufgabe unseres Staates besteht in der Gewährleistung der *Freiheit der Bürgerinnen und Bürger*. Dass daran erinnert werden muss, bleibt bedauerlich. Es ist aber so: Die Erstverpflichtung der Gemeinwesen und also des Staates besteht gerade nicht im Wahren öffentlicher Interessen wider die privaten, auch nicht in der Erfüllung irgendwelcher öffentlicher Aufgaben und schon gar nicht in der allgemeinen „Daseinsvorsorge“, sondern im Schutz der Freiheit und der Selbstverantwortung. Alles andere mag hinzukommen, darf aber nie die Erstfunktion bedrängen oder verschütten. Die Grundrechte im Sinne der negativen (abwehrenden) und aktiven (politischen) Freiheitsrechte bilden den Kern. Sie implizieren die Freiheit in ihrer Substanz. Eng verbunden mit der Freiheitsfrage ist diejenige nach der Aufgabenteilung Staat/Wirtschaft, Staat/Gesellschaft und Staat/Individuum. Das Auseinanderhalten schliesst die Kriterien der Freiheit und der Verantwortung ein und kann deshalb nicht einseitig nach Beliebigkeit, Zweckmässigkeit und/oder Effizienz abgehandelt werden.

c) Sorgfältig bedacht werden muss, ob unsere *rechtsstaatlich/demokratischen Institutionen* (mit Einschluss der Verfahren) sachlich, rechtlich und sogar „machtpolitisch“ genügen – nach innen und nach aussen! Sind Regierung, Parlament und Verwaltung – in Grenzen auch die Justiz – in der Lage, die anfallende Problemlast – von der Analyse über die Problemdefinitionen bis hin zu den Massnahmen und Wirkungskontrollen – zu bewältigen? Die Parlamente

tendieren über alles gesehen interessanterweise eher weg von der Gesetzgebung hin zum Ziel der Übernahme von Regierungsfunktionen. Und die Regierungen stehen national/international derart in Pflicht, dass sie ihr breites Wirkungsfeld gegenüber der Verwaltung, dem Parlament, den Parteien, den öffentlichen Unternehmungen und gegenüber dem breit gefächerten Internationalen usw. kaum mehr zu prestieren vermögen. Aktuell leidet vor allem die Gesetzgebung. Sie verliert an zurückhaltender Regelungsdisziplin und Qualität. Die Defizite im Bereich der kritischen Bewertung des Staatlichen verleiten zum expandierenden Regulieren über das Erforderliche, das Geeignete, das Proportionale und das stringent Gerechte hinaus.

Ist die Demokratie in Sachbelangen, jenseits von Wahlen, kompetent, Entscheidungen zu treffen? Ist sie beliebig belastbar? Vermag sie glaubhaft legitimierte Sachurteile zu fällen? Die Frage stellt sich auch deshalb, weil die politische Agenda durch aktuelle Berge an Problemen ohnehin belastet ist und weil sie, so in der Schweiz, parallel durch eine Flut an Initiativen auf Partialrevisionen der Verfassung in Atem gehalten wird. Regierung, Parlament, Volk und Gliedstaaten – ausserdem auch die Medien – sind gleichsam politisch absorbiert.

Gemeistert werden muss zudem das Verhältnis zum internationalen Recht. Dieses bringt sich – teilweise ohne hinreichende demokratische Legitimierung – verstärkt ein, auch in schwer kontrollierbaren Formen wie „Standards“ und „soft law“. Heikel sind zudem die faktischen exterritorialen Geltungsansprüche des nationalen Rechts mächtiger Staaten auf kleinere. Sie erschweren die Durchsicht enorm. Kurzum, die Politik sieht sich vielseitig exponiert, teilweise bis an die Grenze der Überbeanspruchung. Jedenfalls leiden die Präferenzbestimmungen der Themen und die Sorgfalt der Gesetzgebung – auf die ein korrekter Rechtsstaat nie verzichten kann.

d) Ein schwer anzusprechendes Problem bildet die Macht, besonders das Fragen nach der staatlichen, die sich ausdehnt, auch wenn sie gesetzlich dominiert wird. Die erste Frage gilt also nicht jener nach den Machtmitteln der Armee oder der Polizei sondern jener nach der *staatlichen Macht im Rechtsstaat*, über die jeder Staat in einer unruhigen und menschlich unvollkommenen Welt verfügen muss. Sie wird durch das Recht geschaffen und begrenzt wie auch legitimiert. Die Macht zeigt sich u.a. in der Rechtsetzungshoheit, in der Rechtsdurchsetzung, im Gewaltmonopol sowie in der Gesetzgebungskompetenz bei Dringlichkeit sowie im Ergreifen von „Massnahmen“ bei Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit sowie im eigentlichen Notstand. Nun ist vorweg festzustellen, dass der demokratisch legitimierte Rechtsstaat nicht eines Übermasses an Machtzeichen und -mitteln bedarf. Er kann sich auf die Rechtsdurchsetzung und jene der Polizei und der Armee stützen. Weil es sich um heikle Aufgaben handelt, werden sie, auch angesichts des sinkenden politischen Stellenwert der Sicherheitspolitik, zu oft an den Rand verdrängt. Dem darf aber nicht so sein. Sie zählt zu den Kernpolitikbereichen des Staates. Polizei und Armee sind deshalb positiv im Auge zu behalten.

Die Erstaufgabe der Sicherheitspolitik besteht darin, die allgemeine und die persönliche Sicherheit sowie die öffentliche Ordnung und/oder die Integrität des

Landes gegen Übergriffe und Schwächungen von Ruhe und Ordnung durch irgendwelche Einwirkungen zu gewährleisten. Gemäss der schweizerischen Verfassung fallen die Polizeiaufgaben den Kantonen zu – insbesondere jene der sog. Sicherheitspolizei. Deren Kräfte sind in der Regel dosiert gewählt und für punktuelle und zeitlich limitierte Einsätze bestimmt. Der Bund kennt als einziges greifbares Machtmittel die Armee. Nationale Polizeikräfte im Sinne einer Bundespolizei, die Sicherheit- und Ordnungsfunktionen national oder regional verstärkend versehen könnten, stehen ihm nicht zur Disposition. Er muss deshalb die Armee – mit Rücksicht auf das breite Spektrum der Bedrohungen und Verletzlichkeiten – sowohl für den absoluten worst case des Angriffs auf unser Land als auch für den gross- und teilräumlichen, dissuasiven und repressiven Einsatz zum Schutz ausgedehnter Gebiete sowie grosser Anlagen und Einrichtungen, von Grenzen und Grenzorten, Achsen, Zentren, usw. Dies bedingt zulasten der Armee spezifische Fähigkeiten und Aufträge, einer entsprechenden Organisation, Ausrüstung und Ausbildung sowie einer differenzierten Organisation der Mobilmachung.

e) Kritisch muss sich die Politik immer wieder fragen, welche *Aufgaben der Staat* (Bund, Kantone und Gemeinden) *wahrzunehmen hat, welche der Wirtschaft zufallen und welche den Individuen anvertraut bleiben*. Unbestritten: Justiz, Polizei im Sinn der Abwehr von sicherheitsrelevanten Gefahren, die Werke der Infrastruktur (Wasser, Energie, Verkehr), die Basisausbildung, elementare Teile des Gesundheitswesens und die elementaren Sozialversicherungen zählen dazu. Nicht entscheidend ist der Grad der Verselbständigung. Massgebend ist vielmehr das Kriterium der Intensität der öffentlichen Interessen, die nach einer Wahrnehmung durch die Gemeinwesen verlangen. Die Möglichkeiten von Mischformen dürfen nicht zu einem Ausweichen gegenüber der zentralen Frage nach den Funktionen von Politik und Gesellschaft verleiten. Und zudem: Die Einschränkungs- und Aufsichtsregelungen gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft sind in deren Wirkungsbereichen knapp, sogar bewusst restriktiv zu halten. Sie dürfen deren Entfaltung nicht hemmen. Der Staat verfügt auch nicht über beliebige Interventionsmöglichkeiten. Seine Macht ist eben um der Freiheit willen von vornherein limitiert und immer wieder neu zu begrenzen.

f) Die innerstaatliche, *föderative Machtteilung* wird häufig durch zugelassene Kooperationen (vor allem Bund/Kantone) verwischt. Zentralisierungsneigungen sind dabei unverkennbar. Der Föderalismus verliert dadurch an staatspolitischen Kompetenz- und Verantwortungsteilung mit positiven Chancen für differenzierte, problem- und bürgernahe Lösungen. Wenn sich ein Gemeinwesen für die föderative Machtteilung entschieden hat, dann muss es konsequent der Ausrichtung auf eine sachgerechte Aufgaben-/Finanz-/Kompetenzordnung insistieren. Der innerstaatliche Finanzausgleich setzt also eine festgefügte Ordnung der Verantwortung voraus.

g) Angesichts knapper finanzieller Mittel ist der Staat, sind Bund, Kantone und Gemeinden gehalten, *Prioritäten* zu setzen. Dies bedingt eine Aufgabenbewertung auf allen Staatsebenen. Die Bundesverfassung ordnet von sich aus diese nicht an, doch kommen Regierung, Parlament und Verwaltung nicht darum herum, die personellen und finanziellen Mittel nach vertretbaren Kriterien sachlich-politischer Bewertung zuzuteilen. Dabei gilt es der Versuchung zu widerstehen,

nur der aktuelle Skala der politisch dominierenden Themen zu folgen und die bleibenden Grundaufgaben des Staates – für Recht, Sicherheit und für Ordnung zu sorgen – zu vernachlässigen. Parallel muss das Wachstum der öffentlichen Verwaltung im Lot gehalten werden.

h) Elementar ist die Frage nach dem Umgang mit dem *Leben*. Zunächst sicherlich eine ethische Frage, dann aber auch eine staatspolitische, weil, wenn man sich für das Leben entscheidet, die Lebensvoraussetzungen positiv zu erhalten und zu begünstigen sind. Ausserdem ist das Erleben von Lebensentfaltung positiv zu ermöglichen. Für die Menschen, aber auch für die gesamte Kreatur in Vielfalt.

Von bleibend elementarer Bedeutung sind sodann 10 Erstfragen:

- 1.- Jene nach der disziplinierenden, notwendig *kritischen Sicht des Staates, seiner Aufgaben und der Verwaltungen*;
- 2.- Jene nach der sinnvoll und aktiv gelebten *Staatsform der rechtsstaatlichen Demokratie resp. nach dem demokratischen Rechtsstaat*;
- 3.- jene nach der *Freiheit der Individuen, der Wirtschaft und der Gesellschaft*;
- 4.- Jene nach dem wohldosierten *Föderalismus* ;
- 5.- Jene nach den schlummernden *Möglichkeiten des Missbrauchs der diversen staatlichen Leistungsangebote*;
- 6.- Jene nach dem *Milizprinzip* als Ausdruck der Nähe von Politik und Gesellschaft – auf der Basis der Freiwilligkeit;
- 7.- Jene nach dem *Erhalten und Gestalten des Lebensraumes*;
- 8.- Jene nach *Integration der aus dem Ausland stammenden Bevölkerung*;
- 9.- Jene nach dem Gefüge einer abgestimmten, nachvollziehbaren *Rechtsordnung* der Freiheit, der Gerechtigkeit, der Offenheit gegenüber der Ethik und fairer Verfahren;
- 10.- Jene nach der Verantwortung gegenüber den *kommenden Generationen*.

## **7. Potenziale der Politikberatung**

Die soeben angesprochenen Problemstellungen sind zentral und bilden darüber hinaus so etwas wie einen *Raster, einen Kriterienkatalog, einen Massstab*, der immer wieder neu an staatlich und/oder gesellschaftlich zu bewältigende Probleme angelegt werden kann und muss.

Der politische Raster ersetzt nicht das alltäglichen Ringen um Rechtmässigkeit, vorweg um Verfassungsmässigkeit. Er hilft aber den politisch Verantwortlichen, gesellschaftliche Probleme als politisch relevante zu erkennen, aufzunehmen oder gegebenenfalls abzuweisen oder sie der Wirtschaft, den gesellschaftlichen Gruppierungen sowie den Bürgerinnen und Bürgern resp. den einzelnen Menschen anvertraut zu belassen. Selbstredend ist ein Raster kein Gesetz, auch kein Rezept. Aber doch eine Denkgrundlage, die bedacht sein will und nach Argumentationen ruft, die also nach einem ernsthaften Diskurs verlangt.

So notwendig das Verfassungsdenken ist: Nicht allein auf die Verfassung als Basis der Rechtsordnung lässt sich das verantwortungsvolle Denken zugunsten von Gesellschaft



und Politik konzentrieren. Von der Geschichte über die Philosophie bis zur tatsächlich gelebten Politik ist unendlich Vieles bedacht in die Waagschalen zu legen und zu würdigen. Aber ohne das gelebte Verfassungsbewusstsein mangelt es innerhalb einer Gesellschaft an Legitimation und am Verbindlichen. Also muss die Verfassung (und mit ihr die Rechtsordnung) immer wieder neu belebt in den Vordergrund gerückt werden. Auch verortet will das „Grundgesetz“ sein. Ist die Verfassung mit dem Nationalstaat verbunden, bleibend? Oder muss sie neu mit der internationalen „Weltordnung“ dereinst oder schon heute in den zentralen Belangen der Menschenrechte geteilt werden? Die Antwort auf diese Frage darf nicht wegdisputierte werden. Sie ist gestellt.

Der spezielle Ansatz der Verfassungsmässigkeit löst allerdings Rechtsfragen aus. Unvermeidbar. Für die Politik und die Gesellschaft unter Umständen sogar zu viele. Rechtsfragen bleiben aber von grundsätzlicher Relevanz, weil das Befassen mit dem Recht zu Reflexionen anhält. Dies gilt für Regierungen, Verwaltungen, Parlamente, für die Verfasser von Initiativen wie auch für das Volk als Staatsorgan. Heikel ist, in der Schweiz, jene nach der Tragweite von Initiativen auf Partialrevision der Verfassung. Sie dürfen nicht über das Sachanliegen hinaus gewichtige Elemente übergehen, welche die Substanz der rechtsstaatlichen Verfassung ausmachen.

Die Summe der gesellschaftlichen und staatspolitischen Kernfragen spiegelt in ihrer Fülle das *Potenzial der konstruktiv-kritischen Politikberatungen* an. Es ist nach Sach- und Problembereichen enorm. Dabei geht es nicht um einen Aufruf, die Politikberater möchten sich aus eigener Initiative einbringen. Dies darf sein, entscheidend ist, dass Politik und Gesellschaft angesichts der Durchsichtschwierigkeiten parallel nach Politikberatung verlangen und diese einfordern. Daraus kann ein Diskurs zwischen den Beratern und den Trägern von Politik und Gesellschaft entstehen, der nicht nur das „Geschäft der Politikberatung“ begünstigt, sondern deren „Substanz“ beflügelt und die Kernbereiche trifft. Anheben oder ergänzend enden kann jede, auch die thematisch eng begrenzte Politikberatung mit dem Problemumfeld, mit dem Hinter- und Vordergründigen sowie mit den nationalen und internationalen Verstrickungen. Selbstredend dürfen dabei die demokratischen Legitimationsfundamente und rechtsstaatlichen Verankerungen nicht übergangen werden. Möge die Politikberatung pointierter zum Ausdruck bringen, dass sie nicht einseitig der Anwalt der öffentlichen Interessen und des Primats der Politik sein kann. Die Gesellschaft, mit Einschluss der Wirtschaft, ist Teil des elementaren Spannungsverhältnisses von Politik und Gesellschaft.

## **8. Grundthesen**

*1.- Die Probleme, die auf Staat und Gesellschaft zukommen, sind vielfältiger und verschlungener als gemeinhin gedacht wird. Sie aufzunehmen, bedarf einer kritischen und gleichzeitig weitsichtigen und hellhörigen Kompetenz, wissend, dass der Staat nicht ein allmächtiger Problemlöser ist und dass Wirtschaft, Gesellschaft i.e.S. und die einzelnen Menschen als Bürgerinnen und Bürger wie auch als individuelle Menschen an der Erstverantwortung teilhaben.*

*2.- Politik und Gesellschaft sind in Sorge, ob sie sich gegenseitig verstehen und ob sie insbesondere in der Lage sind, die Probleme, die sie je für sich bewegen, einander mitzuteilen und die Problemmeisterung durch die Politik und/oder die Gesellschaft*

*und/oder die einzelnen Menschen an die Hand zu nehmen. In diese offenen Fragen /Konstellationen der Politik und Gesellschaft mischen sich Ansprüche, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen, Misstrauen und Vertrauen ein.*

*3.- Es fällt Politik und Gesellschaft aus sachlichen wertungsbezogenen Gründen schwer, zwischen politik- und gesellschaftsrelevanten Problemstellungen zu unterscheiden. Die politisch relevanten sind immer auch in einem weiteren Sinn gesellschaftsrelevant (relevant für Wirtschaft, Gesellschaft i.e.S. und die Individuen). Umgekehrt sind nicht alle Probleme, welche die Wirtschaft und/oder die Gesellschaft i.e.S. und/oder Einzelmenschen herausfordern, politikerheblich.*

*4.- Den materielle Trennstrich zwischen dem Politikbedeutsamen und der Zuweisung an die Wirtschaft, die Gesellschaft i.e.S. und/oder an die Individuen markieren die Freiheit und die Eigenverantwortung. Sie werden zu massgebenden Kriterien im Verbund mit jenem der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. An der Verfassung ist es, die rechtlich verbindlichen Verantwortungs- und Funktionsbereiche von Politik und Gesellschaft zu bezeichnen und zu differenzieren. Sie darf nicht den Anschein erwecken, sie befasse sich aus dem (fragwürdigen) Primat der Politik heraus einseitig mit den öffentlichen Interessen. Sie hat durchwegs die privaten und privatwirtschaftlichen mindestens zu respektieren.*

*5.- Im Grenzbereich des unmittelbaren Zusammenwirkens von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Individuen begegnen sich Politik-Wirtschaft-Gesellschaft i.e.S. und die Einzelmenschen als gleichberechtigte Subjekte auf der Ebene vertraglicher Kooperation.*

*6. - Die Menschen in jedem Land haben die Kultur der Menschennähe vorzuleben. Aus dieser Quelle wachsen jene Orientierungen heran, die Perspektiven für das verträgliche Zusammenleben in den Gemeinwesen, für denn den Frieden in dieser Welt, für die künftige Weltordnung, für das gedeihliche Weiterentwickeln demokratischer Rechtsstaaten und für das bleibende Ausstrahlen von Freiheit, Gerechtigkeit, Rechtssicherheit und Rechtsfrieden eröffnen. Anders formuliert: Politik und Gesellschaft müssen sich immer wieder neu auf die Humanität ausrichten. Sie steht für das Menschliche, die Menschennähe, das Leben, das Leben in Freiheit, gestützt durch eine Rechtsordnung, die sich an diesen Werten misst und Massstäbe des Verhaltens, der Organisation, der Verfahren und der demokratischen Legitimation setzt.*

*7.- Politikrelevante Probleme werden politikreif, wenn sie im Bewusstsein der Freiheit der Menschen, der Wirtschaft, der gesellschaftlichen Gruppierungen und der Einzelpersönlichkeiten, sodann der Rechtmässigkeit, der Verhältnismässigkeit und der demokratischen Legitimation angegangen werden. Nur unter diesen Voraussetzungen darf der Staat hoheitlich Recht setzen sowie sich selbst und die Gesellschaft an das Recht binden.*

*8.- Wohlfahrt und Lebensqualität hängen nicht von der staatlichen Daseinsvorsorge ab sondern von den Eigenleistungen aus Selbstverantwortung, aus der Gesellschaft, der Wirtschaft und seitens des Staates, differenziert und doch aufeinander bezogen erbracht in Verantwortung für die kommenden Generationen und getragen vor der Ehrfurcht vor dem Leben.*

*9.- Der Blick in die Zukunft ist für die Politik, obwohl unerlässlich, durch die Fixierung auf Legislatur-/Wahlperioden erschwert. Die Limitierung wirkt sich auch auf die Verwaltung*

aus. Es ist deshalb wichtig, dass es Staatsaufgaben gibt, die sich aus sich heraus mit der Zukunft auseinandersetzen (Raumplanung, Umweltschutz, Statistik usw.). Sie müssen verwaltungsextern und -intern sachlich beratend wirken.

10.- Die regierungsunabhängige Zukunftsansprache durch private Think Tanks und Hochschulinstitute erweist sich als bleibend unerlässlich.

**Wer sich in die Zukunft hinein Sorgen um das politische und gesellschaftliche Wohlergehen bereitet, der soll sich politisch-gesellschaftlich engagieren. Sei es als Bürger, als Berater, sei es Mitglied eines Parlaments, gar einer Exekutive. Erste Gedanken müssen dabei erahnen, mit was sich Politik und Gesellschaft befassen und mit was sie sich schwer tun. Im zweiten Schritt muss jeder sich vergewissern, welche Probleme der Staat meistern und welche die Gesellschaft (mit Einschluss der Wirtschaft und der einzelnen Menschen) aus sich heraus tragen muss. Steht der Staat in Pflicht, so sind die zuständigen Organe und nötigenfalls die öffentliche Meinung zu mobilisieren. Die Sorgfalt gebietet, sich stets Rechenschaft über die Problemansprache, über die Tragweite und die möglichen Wirkungen der Probleme und der Art der Bewältigung zu geben. Rechtsfragen, die sich im demokratischen Rechtsstaat einstellen, dürfen nicht bagatellisiert werden. Geklärt tragen sie zum Verankern und Vorankommen bei. Und immer wieder neu ist das Augenmerk auf die offene Gesellschaft in ihrer Eigenwilligkeit und im Spannungsverhältnis zur Politik und Recht zu richten. Sie verdient mindestens gleichviel an Beachtung wie die Politik als solche.**

#### **Literaturhinweise**

Der vorliegende Text setzt sich nicht kritisch mit der Literatur auseinander. Er bringt eigene Überlegungen zum Ausdruck. Er möchte aber dem Leser anzeigen, dass es in der Schweiz viele bedenkenswerte, kritische Ansätze gibt, die zu einem nicht unerheblichen Teil aus der Rechtswissenschaft stammen – nicht ohne Grund: Normatives Denken erkennt Probleme aus sich heraus stärker, weil es die Spannweite zwischen Sein und Sollen einschliesst, jedenfalls prononcierter als dies exklusiv wirklichkeitsbezogene Reflexion vermag.

- *Avenir suisse*, Ideen für die Schweiz, 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen, Ideen zu insgesamt 13 Politikbereichen, Zürich 2013
- *Aubert Jean François*, So funktioniert die Schweiz, Bern 1980
- *Bonvin Jean Michel/Kohler Georg/Sitter-Liver Beat (Hrsg.)*, Gemeinwohl – Bien Commun, Freiburg CH 2004
- *Bulletin Crédit Suisse*, Sorgenbarometer, No 5, Zürich 2013/ No 5, Zürich 2014
- *Bundesamt für Statistik*, Statistischer Atlas der Schweiz, Bern 2013
- *Dörig Hans-Ulrich*, So gewinnt die Schweiz, 12 Erfolgsfaktoren und 12 Fitnessprogramme, Zürich 2012
- *Eichenberger Kurt*, Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat, Ausgewählte Schriften (hrsg. von Georg Müller/René Rhinow/Gerhard Schmid), Basel/Genf/München 2002
- *Eichenberger Kurt*, Der Staat der Gegenwart, Ausgewählte Schriften, (hrsg. von Verfassungsrat und Regierungsrat des Kantons Aargau), Basel 1980
- *Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich-Basel-Genf 2012
- *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010
- *Haller Walter*, The Swiss Constitution in a comparative Context, Zürich/St. Gallen 2009
- *Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas*, Allgemeines Staatsrecht, 5. A., Zürich/Basel/Genf 2013
- *Huber Max*, Vermischte Schriften, 5 Bde., Zürich 1947 ff.

- *Imboden Max*, Helvetisches Malaise, Zürich 1974 (Siehe zu diesem Titel auch: Imboden Max, Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, S. 279 ff.)
- *Kellenberger Jakob*, Wo liegt sie Schweiz? Gedanken zum Verhältnis CH-EU, Zürich 2014
- *Kley Andreas*, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015
- *Knoepfel Peter et al. (Hrsg.)*, Handbuch der schweizerischen Politik, 5. A., Zürich 2014
- *Kölz Alfred (Hrsg.)*, Zaccaria Giacometti, Ausgewählte Schriften, Zürich 1944
- *Koller Arnold*, Aus der Werkstatt eines Bundesrates, Bern 2014
- *Kreis Georg (Hrsg.)*, Die Schweizer Neutralität, Beibehalte, umgestalten oder doch abschaffen, Zürich 2007
- *Ladner Andreas et al (Hrsg.)* Handbuch der öffentlichen Verwaltung, Zürich 2013
- *Lendi Martin*, Die Zukunft als Herausforderung des Rechts, Zürich 2007, e-collection ETH Zürich
- *Lendi Martin*, Das Unterschwellige – Potenzial politischer Kreativität oder politischer Verwerfungen, in: Haslinger M./Kanonier A./Zehetner S., Ein Jurist im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik und Recht, FS für Franz Zehetner zum 60. Geburtstag, Wien-Graz 2009, S. 421 ff.
- *Lendi Martin*, Verfassungswirklichkeit – Die neue Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, e-collection ETHZ, Zürich 2002
- *Lendi Martin*, Regieren – im demokratischen Rechtsstaat, Strategiekompetenz/Politikmanagement, Zürich 2015, Research e-collection ethz,
- *Lendi Martin*, Politikberatung, Nachfrage, Resonanz, Alibi, Zürich 2005
- *Lendi Martin*, Zweckmässiges, Gebotenes, Gerechtes – als Massstäbe staatlichen Handelns, in: Borchard Michael/Schrappel Thomas/Vogel Bernhard (Hrsg.), Was ist Gerechtigkeit? Befunde im vereinten Deutschland, Wien/Köln/Weimar 2012, S. 111 ff.
- *Linder Wolf*, Swiss Democracy, 3. A., Houndmills 2010
- *Linder Wolf*, Schweizerische Demokratie - Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 3. A., Bern/Stuttgart/Wien 2012
- *Maissen Thomas*, Geschichte der Schweiz, Zürich 2012
- *Müller Andreas*, Bürgerstaat und Staatsbürger, Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne, Zürich 2015
- *Müller Georg/Uhlmann Felix*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. A., Zürich 2013
- *Müller Jörg Paul/Thürer Daniel*, Landesrecht und Völkerrecht - Grenzen einer Systemänderung, NZZ 10. 2 .2015, Nr. 33, S. 19
- *Müller Jörg Paul*, Demokratische Gerechtigkeit, München 1993
- *Müller Jörg Paul*, Der politische Mensch, Menschliche Politik, Basel 1999
- *Müller Jörg Paul*, Perspektiven der Demokratie, Bern 2012
- *Nef Robert*, Freie Entfaltung der Kultur, NZZ vom 17. März 2015, Nr.62, S. 18
- *Saladin Peter*, Wozu noch Staaten?, Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt, Bern/München/Wien 1995
- *Schindler Dietrich (d. Ä.)*, Recht, Staat, Völkergemeinschaft, Zürich 1948
- *Schindler Dietrich (jun.)*, Ein Schweizer Staats- und Völkerrechtler der Krisen- und Kriegszeit, Dietrich Schindler (sen.) 1890-1948, Zürich 2005
- *St. Galler Kommentar (Hrsg. Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Schweizer Weltatlas*, Hurni Lorenz (Prof. ETHZ) Chefredaktor, Zürich 2017
- *Vallender*, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Gallen/Zürich 2014
- *Thürer Daniel*, Kosmopolitisches Staatsrecht, Grundidee Gerechtigkeit, Bd.1, Zürich/Basel 2005
- *Vatter Daniel*, Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2014
- *Villiger Kaspar*, Demokratie im Gegenwind, NZZ Nr. 44, 23. Februar 2015, S. 17
- *Widmer Paul*, Die Schweiz als Sonderfall, Zürich 2008
- *Widmer Paul*, Schweizer Aussenpolitik, 2. A., Zürich 2014
- *Wildhaber Luzius*, Wechselspiel zwischen Innen und Aussen, Basel/Frankfurt am Main 1996

Küsnacht, 17. März 2015/erweiterte Fassung anfangs November 2017

Zum Autor: Martin Lendi, Prof. Dr. iur., Dr. h.c., Rechtsanwalt, (em) o. Prof. für Rechtswissenschaft ETH Zürich 1969-1998, von 1961 bis 1969 Departementssekretär Baudepartement Kt. St. Gallen, wohnhaft in Küsnacht ZH