

Wir sind Rechtsstaat



Manfred Wildner

Bibliografie

DOI <https://doi.org/10.1055/a-1099-7474>
 Gesundheitswesen 2020; 82: 224–226
 © Georg Thieme Verlag KG Stuttgart · New York
 ISSN 0941-3790

Korrespondenzadresse

Prof. Dr. med. Manfred Wildner
 Bayerisches Landesamt für Gesundheit und
 Lebensmittelsicherheit
 Veterinärstraße 2
 85764 Oberschleißheim
 Manfred.Wildner@lgl.bayern.de

„Wir sind Rechtsstaat“: Siebzig Jahre nach Ausarbeitung des Grundgesetzes wirbt der so geschaffene Rechtsstaat im Rahmen des „Paktes für den Rechtsstaat“ für sich selbst (www.wir-sind-rechtsstaat.de), einer Vereinbarung von Bund und Ländern [1]. Einen weiteren Schwerpunkt bilden 71 zusätzliche Planstellen beim Generalbundesanwalt, zusätzliche 2000 Richter und Staatsanwälte zuzüglich zugehörigen Büropersonals, 7500 zusätzliche Planstellen für Polizeiaufgaben. Hinzu kommen IT-Anpassungen, Beschleunigungen und Vereinfachungen durch Änderungen von Prozessordnungen und Schaffung eines „Forum Recht“. So notwendig der Schutz des Rechtsstaats ist und so verständlich die Maßnahmen in einer unmittelbaren Reaktion auf sich abzeichnende Herausforderungen sind: bergen sie nicht auch Risiken? Stärken diese Maßnahmen nicht vor allem das staatliche Gewaltmonopol, welches ohne eine begleitende kritische Diskussion wiederum selbst zur Gefahr für den Rechtsstaat werden kann [2]? Die Grenzen einer zu einseitigen Herangehensweise an ein gelingendes Gemeinwesen illustrieren die 11 Millionen Menschen, die in den USA jährlich einen Gefängnisaufenthalt erleben [3]. Primärpräventive Investitionen in Bildung und Berufschancen sind z. B. zur Prävention von Jugendgewalt deutlich effizienter und nachhaltiger als eine Sekundärprävention durch Therapien oder Strafen [4].

Staatliche Gewalt: Historisches Symbol dafür sind die Rutenbündel mit Beil (lat. Fasces), welche von den Likatoren (vulgo: Personenschützern) in der Antike den römischen Würdenträgern vorweg getragen wurden. Die römischen „Fasces“/Rutenbündel bilden Wortwurzel und inhaltlichen Kern der schlecht definierten Ideologie des Faschismus, welche das Heil in staatlicher Gewalt sucht. Die Rolle einer staatlichen Verwaltung war historisch zunächst die einer *Eingriffsverwaltung*, welche den Bürgerinnen und Bürgern ein Tun, Dulden oder Unterlassen aufgibt. Die „Kaiserliche (Sozial-)Botschaft“ legte 1881 in Deutschland die Grundlage für ein auch wohlfahrtsstaatliches Handeln, welches sich in der Bismarckschen Sozialgesetzgebung entfaltete. Der auch wegen seiner Überlegungen zu einem „totalen Staat“ umstrittene Jurist Ernst Forsthoff erweiterte die staatlichen Aufgaben um eine umfassendere Daseinsvor-

sorge [5], d. h. die Sicherung der für ein menschliches Dasein notwendigen Grundversorgung durch eine *Leistungsverwaltung*, insbesondere in kommunaler Zuständigkeit. Das Thema wurde in der Bundesrepublik als Forsthoff-Abendroth-Debatte um die Bedeutung des Sozialstaates für die Erhaltung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie wieder aufgegriffen.

In einer kurzen Formulierung ist Rechtsstaatlichkeit durch eine gemeinschaftliche Ordnung durch gesetztes Recht gekennzeichnet, wobei der Staat selbst sich mit seiner Macht an und durch dieses Recht bindet. Formal durch Machtbändigung, -verteilung, -beschränkung, -mäßigung, -beteiligung und -ausgleich, inhaltlich durch eine Ausrichtung an Gerechtigkeit: einer Achtung der individuellen Grundrechte wie auch des Gemeinwohls [6]. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im öffentlichen Dienst sollen Diener des Staates sein, nicht Diener der „Fürsten“, heute der Inhaber der politischen Wahlämter. Eine schleichende Erosion dieser angestrebten Unabhängigkeit ist kein Abstraktum, sondern eine reale Sorge, bis hinein in die Gerichtsbarkeit [7, 8]. So wichtig die gewissenhafte Selbstbindung der Verwaltung an die Verfassung und die Gesetze ist, so schwer ist ihre Kontrolle. Die Aufsicht über die Verwaltung wurde historisch beispielgebend in Frankreich 1799 dem Conseil d'Etat übertragen, einer Mischform aus oberstem Verwaltungsgericht und beratendem Exekutivorgan. Ein deutschlandweites Reichsverwaltungsgericht wurde erstmals 1941 eingerichtet, mit gleichzeitig starken Einschränkungen des Rechtsschutzes. In der Bundesrepublik trat 1960 eine neue Bundesverwaltungsgerichtsordnung in Kraft, welche mit der Wiedervereinigung auch in den östlichen Bundesländern eingeführt wurde, mit Sitz des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig.

Demokratische Rechtsstaatlichkeit ist keine Selbstverständlichkeit. Ein Gesetzesstaat ist etwas anderes als ein Rechtsstaat und Recht ist nicht gleich auch schon Gerechtigkeit: „Wir haben Gerechtigkeit erwartet und den Rechtsstaat bekommen“, so die pointierte Formulierung Bärbel Bohleys, Bürgerrechtlerin der ehemaligen DDR. In Hinsicht auf die Vereinigten Staaten von Amerika haben angesichts aktueller Bedrohungen ihrer liberalen Rechtsordnung

Ginsburg und Huq eine Analyse vorgelegt [9]. Sie betonen die Rolle der politisch engagierten Bürgerinnen und Bürger, der parteipolitischen Führungskräfte und der rechtstreuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung gegenüber der eher schwachen Rolle der geschriebenen Dokumente und der Gerichtsbarkeit. Papier ist geduldig – und oftmals auch die Judikative. Nicht die geschriebenen Verfassungen können den demokratischen Rechtsstaat bewahren, sondern nur die demokratisch engagierten Bürgerinnen und Bürger. *„Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist“*, mahnt der ehemalige Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde [10]. Es sind die Grundwerte, welche in den Familien, Schulen, Kirchen, auch in den Moscheen und Synagogen, am Arbeitsplatz und in den sozialen Medien weitergegeben werden, welche diese Voraussetzungen bilden, die Sehnsucht nach Demokratie bei den vielen, ohne die auch die besten Verfassungsdokumente der Welt wirkungslos sind [9].

In Bezug auf das Gesundheitswesen sind diese Grundwerte Fairness und Mitgefühl, Solidarität, Inklusion und Humanität [11]. Ein sich Verständigen auf Ausgleich und Mitte, ein Suchen nach Balancen, statt dem Lockruf der Extreme und ihrer eingeeengten Sichtweisen zu erliegen. Auch gesamtgesellschaftlich spielen die gesundheitlichen Chancen eine wichtige Rolle für einen gesunden Staat, insbesondere auch das weite und in vielen Bereichen noch immer unbestellte Feld der öffentlichen Gesundheit [12]: Der Dienst an mehr Gesundheit für alle sollte nicht erneut Kräften überlassen werden, welche allzu schnell auf die Begriffe einer Volksgesundheitspflege ungueter Tradition zurückgreifen könnten. Um ein Beispiel zu geben: Die Beherrschung neu auftretender Epidemien wie durch SARS-CoV-2 ist für ein auch langfristig effektives Management nicht nur auf ausreichende Kapazitäten des staatlichen Infektionsschutzes und eine qualitativ hochwertige, für alle zugängliche gesundheitliche Versorgung, sondern auch auf ausreichende Bildung und freie Meinungsäußerung, Gesundheits- und Hygienekompetenz in der Bevölkerung und darüber hinaus in allen Politikbereichen (*„Health in all Policies“*) angewiesen. Auch außenpolitisch bieten sich Chancen: Öffentliche Gesundheit/Public Health setzt den Rahmen für eine Global Health-Initiative, welche nicht auf die kurzfristige Perspektive alleiniger Infektionskontrollmaßnahmen reduziert ist. Das chancenreiche Thema einer Public Health Diplomacy verdient dabei eine eigene Betrachtung [13].

So könnte man die Utopie entwerfen, dass dem Pakt für den Rechtsstaat ein analog ausgestatteter Zukunftspakt für Gesundheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit/Klima folgt, mit 71 Professuren für Öffentliche Gesundheit an medizinischen Fakultäten und Hochschulen, 2000 Translations-Stellen an den kommunalen und staatlichen Gesundheitsämtern für die Umsetzung in den kommunalen Strukturen und öffentlichen Räumen und 7500 besonders geförderten Fortbildungsstellen für neue Berufsbilder, vom sektorenübergreifenden Fallmanagement bis zum Community Nursing – Investitionen mit Potential für eine hohe gesellschaftliche Rendite.

Wissenschaftliche Grundlagen für mögliche Perspektiven einer Weiterentwicklung des Gesundheitswesens wollen die Beiträge des vorliegenden Heftes wieder zur Diskussion stellen: mit Beiträgen zur Arbeits- und Weiterbildungssituation junger Ärztinnen und

Ärzte in Deutschland, den Auswirkungen eines Wandels im Gesundheitswesen am Beispiel der Ukraine, einer Angehörigenbefragung zum Sterben im Krankenhaus in der Steiermark (Österreich), sozialen Determinanten von Gesundheit als Lehr- und Prüfungsinhalte im Medizinstudium, der geschlechterspezifischen Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen, zu Wissen und Einstellungen über die saisonale Influenza-Impfung von Hebammenschülerinnen in Nordrhein-Westfalen, zu Kontaktuntersuchungen bei aktiver Tuberkulose und dem Management latenter Tuberkulose, zur WHO-Strategie Aktiv Altern aus kommunaler Sicht, zur WHO-Leitlinie zur Beratung von Müttern zur Verbesserung von Stillpraktiken, zu Chancen und Herausforderungen von Präventionsketten, zu Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für Gesundheitsförderung und Prävention 2012–2017 sowie zu Registern.

„Wir sind Rechtsstaat“: Ist ein solches Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit nicht ein Paradox? Sollte der funktionierende Rechtsstaat mit seinen Organen nicht eine stille Selbstverständlichkeit sein, so wie in einer körperlichen Metaphorik Gesundheit als ein Leben „im Schweigen der Organe“ (René Leriche) bezeichnet wird, als ein *„selbstvergessenes Weggegebensein an die privaten, beruflichen und sozialen Lebensvollzüge“* [14]? Ist in diesem „laut werden“ – hier mit der Kampagne *„Wir sind Rechtsstaat“* – nicht auch ein Leiden eben dieser Rechtsstaatlichkeit zu erkennen? Wir sind Rechtsstaat in einem sehr wörtlichen Sinn: *„Wir“*, als Gemeinschaft der bisweilen stillen, bisweilen auch artikulierten oder auch einmal lauten Menschen guten Willens, in unserem *„Sein“* – unserem tagtäglichen *„selbstvergessenen Weggegebensein an die privaten, beruflichen und sozialen Lebensvollzüge“*. Und so, wie Gesundheit mehr ist als die Abwesenheit von Krankheit und auf Ressourcen und Resilienz aufbaut, verlangt auch eine gesunde Gemeinschaft mehr als die nur reaktive Abwehr von Bedrohungen. Das Bemühen um soziale und liberale Grundrechte, um Gesundheit und Gesundheitskompetenz für alle und die Achtung von Gesundheit als öffentlichem Gut, eine gelebte Inklusion und der besondere Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen, das Schaffen von *„Bedingungen, in denen Menschen gesund sein können“* (Institute of Medicine 1988), auch durch Stärkung der Strukturen im Dienst der öffentlichen Gesundheit zu Hause und global, sind unverzichtbar. Wenn Gesundheit und Patientenwohl dann selbst wiederum den Höchstwerten von Würde und Freiheit dienen, können wir über Rechtsstaatlichkeit auch wieder schweigen [15].

Literatur

- [1] Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 31. Januar 2019, TOP 3: Pakt für den Rechtsstaat. (PDF) Bundesregierung, 31. Januar 2019. URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1575742/d2aa4f58e3ee33e96a4a28d1ea98d2f5/2019-01-31-beschluss-pakt-rechtsstaat-data.pdf> download am 04.02.2020
- [2] Pichl M. Gefährliche Rede vom „Rechtsstaat“. Legal Tribune Online, 27. Februar. 2019. URL: <https://www.lto.de/recht/justiz/j/rechtsstaatsicherheit-gewaltmonopol-polizei-begriff-bedeutung/> download am 04.02.2020
- [3] Cloud DH, Bassett MT, Graves J et al. Documenting and addressing the health impacts of carceral systems. *Am J Public Health* 2020; 110 (Suppl 1): S1

- [4] Braun M. Systematische Übersicht zur Evidenz von Maßnahmen zur Prävention und Kontrolle von Gewalt und ihre entscheidungsanalytische Evaluation am Beispiel der Jugendgewalt. Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität München, 2007
- [5] Forsthoff E. Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart, Kohlhammer 1938
- [6] Piazzolo M. Der Rechtsstaat. München, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. 2004
- [7] Steuerfahnder-Affäre. URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/Steuerfahnder-Affäre>, download 08.02.2020
- [8] Gustl Mollath. URL: https://de.wikipedia.org/wiki/Gustl_Mollath download 08.02.2020
- [9] Ginsburg T, Huq AZ. How to save a constitutional democracy. Chicago: University of Chicago Press; 2018
- [10] Böckenförde EW. Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: Recht, Staat, Freiheit; Suhrkamp, Frankfurt a.M: 1991; S 112
- [11] Europäische Gesundheitsministerkonferenz der Weltgesundheitsorganisation Europa. Die Charta von Tallinn: Gesundheitssysteme für Gesundheit und Wohlstand. Tallinn, Estonia, 27. Juni 2008 <http://www.euro.who.int/de/publications/policy-documents/tallinn-charter-health-systems-for-health-and-wealth>, Zugriff am 04.02.2020
- [12] Winslow CE. The untilled fields of Public Health. Science 1920; 51: 23–33
- [13] Kickbusch I, Silberschmidt G, Buss P. Global health diplomacy: the need for new perspectives, strategic approaches and skills in global health. Bull WHO 2007; 85: 230–232
- [14] Gadamer HG. Über die Verborgenheit der Gesundheit. Frankfurt: Suhrkamp 1996
- [15] Woopen C, Stegmaier P. Wir müssen das Patientenwohl gesetzlich verankern. Monitor Versorgungsforschung 2020; 13: 6–13