

Vorlesung Staats- und VerfassungstheorieDonnerstag, den 7. November 2002

I. Einführung

Nachdem der Staatsbegriff und seine Genese Thema der letzten Vorlesungsstunde waren, werden wir uns heute mit dem Begriff der Souveränität beschäftigen. Souveränität und Staatlichkeit sind eng miteinander verflochten. Die Souveränität gilt als grundlegende Eigenschaft des modernen Staates. Wir haben gesehen, daß Staat ein an eine historische Epoche, nämlich an die europäische Neuzeit gebundener Begriff ist. Der Staat hat sich als politische Organisationsform gegen Ende des 16. Jahrhunderts zuerst in Frankreich und in England herausgebildet. Die Gründe dafür waren die konfessionellen Bürgerkriege und die Reformbedürftigkeit der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die konfessionellen Bürgerkriege konnten überwunden werden, weil der Staat als Ordnungsmacht das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit effektiv durchzusetzen vermochte. Die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung konnte reformiert werden, weil der Staat die Befugnis zur Gesetzgebung und zur Rechtsdurchsetzung für sich allein in Anspruch nehmen und von der Zustimmung der Feudalgewalten, also maßgebender Träger der alten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, unabhängig machen konnte. Diese beiden Eigenschaften - das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit und die Befugnis zu Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung - sind die wesentlichen Attribute des modernen Staates. Sie sind zugleich wesentliche Attribute der Souveränität.

Dieser Begriff ist der Kernbegriff der Lehre von Jean Bodin. Ihm werden wir uns als nächstes zuwenden. Dabei gehe ich in zwei gedanklichen Schritten vor: einem historischen und

einem systematischen Schritt. Zunächst wird die Entwicklung des Begriffes und sodann das Spektrum seiner heutigen Bedeutung aufgezeigt.

II. Die Souveränität bei Jean Bodin

Bodin definiert Souveränität als die unbeschränkte und dauerhafte Macht in einem Gemeinwesen. Der Angelpunkt der souveränen Gewalt sollte in dem Recht liegen, allen Untertanen ohne deren Zustimmung Gesetze aufzuerlegen. Diese Gewalt, Gesetze zu erlassen und aufzuheben, umfasse zugleich alle anderen Rechte und Kennzeichen der Souveränität, so daß es streng genommen nur dieses eine Merkmal der Souveränität gebe. Alle anderen Souveränitätsrechte seien darunter subsumierbar: die Entscheidung über Krieg und Frieden, das Recht zu letztinstanzlicher Entscheidung, das Ernennungs- und Absetzungsrecht für die obersten Beamten.

Der Absolutheitsanspruch des Bodinschen Souveränitätsbegriffs mag aus der heutigen Sicht rechtsstaatlicher Bindung und Mäßigung der Staatsgewalt abschrecken. Er wird verständlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, gegen wen dieser Absolutheitsanspruch sich richtete. Er richtete sich gegen den Papst, den Kaiser und die Feudalgewalten und nicht gegen das Individuum. In ihm kam der Anspruch der Landesherrn zum Ausdruck, allein über ihr Gebiet zu herrschen und für dessen Entwicklung Sorge zu tragen.

Souveränität bedeutet bei Bodin höchste, nicht von einer höheren Instanz abgeleitete Gewalt über ein Territorium. Vom Begriff der zentralen, höchsten Entscheidungsgewalt ausgehend, behauptete Bodin die Unteilbarkeit der Souveränität. Dies führte ihn zu der weiteren Annahme, daß es Souveränität nur in einer Monarchie geben könne. Sobald nämlich mehrere Personen sich die Souveränität teilten, sei die Souveränität nicht mehr ungeteilt und verfügten diese

Personen, jeweils für sich, nicht über die höchste Gewalt.

Der Lehre Bodins verdanken wir, bei aller Zeitbedingtheit, mehrere Einsichten über das Wesen der Souveränität, die in dem, was eben gesagt worden ist, angelegt sind und die jetzt aufgelistet werden sollen.

1. Grundprobleme der Souveränität sind der innere und der äußere Friede und die gesellschaftliche Entwicklung. Souveränität ist das Attribut einer neuzeitlichen politischen Ordnung, welche diese Ziele zu erreichen vermag.

2. Souveränität hat zwei Seiten. Man unterscheidet die innere und die äußere Souveränität. Äußere Souveränität bedeutet Unabhängigkeit des Staatsgebildes nach außen, insbesondere Unabhängigkeit von Kaiser und Papst. Innere Souveränität bedeutet die Macht ihres Inhabers, des Königs, über alle gesellschaftlichen Kräfte.

3. Souveränität weist ein faktisches Moment auf: die Macht. Die Wirksamkeit der vom Souverän geschaffenen Rechtsordnung beruht auf dessen Macht. Dies ist auch heute noch so. Zwar können die meisten Normen innerhalb der staatlichen Rechtsordnung auf höherrangige Rechtsnormen zurückgeführt werden, so die Verordnungen auf Gesetze und die Gesetze auf die Verfassung. Die Verfassung aber ist die Grundlage der staatlichen Rechtsordnung, deren Geltung juristisch nicht mehr weiter begründet oder hinterfragt werden kann. Die Geltung der Verfassung muß vorausgesetzt werden. Sie beruht nicht auf einem Rechtsakt, sondern auf einer politischen Entscheidung, also auf der Ausübung von Macht. Am deutlichsten wird dies bei Revolutionen. Revolutionen sind, verfassungsrechtlich betrachtet, nichts anderes als grundlegende Verfassungsänderungen durch das Volk außerhalb rechtlich geordneter Verfahren.

4. Im souveränen Staat erhält das Recht eine neue Funktion. Im Mittelalter galt Recht als etwas von Gott Gegebenes, das der Mensch zwar erkennen, über das er aber nicht verfügen könne. Das Recht war ein Stück der

Schöpfungsordnung und als solches unerschütterlich. Mit dieser statischen Sichtweise bricht Bodin. Gesetze werden nun Instrumente des Souveräns zur Verwirklichung seiner Ziele. Das Gewohnheitsrecht wird allmählich durch kodifiziertes Recht abgelöst. Statt des Grundsatzes: "Älteres Recht bricht neueres Recht." gilt nun, daß das spätere Gesetz dem früheren vorgeht.

III. Weiterentwicklung der Souveränitätslehre Bodins

Das Bodinsche Souveränitätskonzept wies mehrere Schwächen auf. Diese bestehen zum größeren Teil darin, daß Bodin seine eigenen Ansätze nicht konsequent zuende gedacht hat, sondern der Gedankenwelt der unter anderem von ihm selbst überwundenen Zeit verhaftet blieb. Dies sollte nicht überraschen. Jeder Neuerer ist dem Alten verhaftet; Neues bricht sich nicht mit einem Schlag Bahn, sondern wird in einem historischen Prozeß entfaltet. Die wesentlichen Schwächen der Bodinschen Konstruktion sind zugleich die Ansatzpunkte für ihre Fortentwicklung. Drei Punkte sind zu nennen:

1. Bodin gibt keine überzeugende Antwort auf die Frage der Legitimation der absoluten Herrschaft. Souveränität und Legitimität stehen jedoch in einem Bedingungsverhältnis.
2. Bodin identifiziert Souveränität und Monarchie und negiert vorschnell die Möglichkeit, daß es Souveränität auch in einer Aristokratie oder in einer Republik geben könne.
3. Bodin identifiziert Souveränität und einzelne Hoheitsrechte, wie das Recht zur Gesetzgebung. Diese Hoheitsrechte jedoch sind Ausübung rechtlich verfaßter Staatsgewalt, während Souveränität im Sinne innerer Souveränität sich rechtlich nicht fassen läßt, sondern dem Recht vorausliegt.

1. Legitimation durch Gesellschafts- und Staatsvertrag

Die politische Ordnung des Mittelalters legitimierte sich

aus ihrer Übereinstimmung mit der göttlichen Ordnung, zum Teil auch aus Tradition. Mit beiden Traditionssträngen hat Bodin gebrochen. Sein Souveränitätsbegriff richtet sich gegen die beiden Pfeiler der politischen Ordnung des Mittelalters, gegen Papst und Kaiser, und sein Rechtsbegriff kreist nicht um die überlieferten Vorstellungen von der Gerechtigkeit, sondern um das Gesetz als jederzeit änderbaren Willensakt des Souveräns. Gleichwohl legitimiert Bodin die souveräne Herrschaftsgewalt des Königs noch von Gott her. Bei ihm heißt es: "Wer sich gegen den König wendet, versündigt sich an Gott, dessen Abbild auf Erden der Fürst ist."

Die Loslösung der Staatsgewalt von Gott wurde erst von den Vertretern der Vertragstheorie vollzogen, im Hinblick auf die Monarchie am konsequentesten von Thomas Hobbes. Vertragstheorien sind Theorien, die politische Herrschaft damit rechtfertigen, daß die ihr Unterworfenen die Herrschaft durch Vertrag und damit freiwillig begründet haben. Als Beispiel für eine solche Vertragstheorie möchte ich die Lehre von Thomas Hobbes vorstellen, der von 1588 bis 1679 gelebt hat und dessen Werk ebenfalls unter dem Eindruck bürgerkriegsähnlicher Auseinandersetzungen steht.

Hobbes Ausgangspunkt ist ein Gedankenexperiment: die Lehre vom Naturzustand. Darunter hat man sich keine Entwicklungsphase der Menschheit vorzustellen, die es tatsächlich gegeben hat, sondern einen hypothetisch angenommenen Zustand, in dem jede staatliche Ordnung fehlt. Hobbes fragt nun, wie die Menschen sich in einem solchen Zustand verhalten. Maßgebend für die Antwort ist sein Menschenbild. Hobbes glaubt, die wesentlichen Eigenschaften des Menschen seien Eigennutz und Furcht. Beides führe den Menschen dazu, im Naturzustand für sich ein Recht auf alle verfügbaren Güter in Anspruch zu nehmen (*ius omnia ad omnium*). Da aber alle Menschen gleich seien und ein jeder dieses Recht für sich in Anspruch nehme, sei der Krieg aller

gegen alle (*bellum omnium contra omnes*) die notwendige Folge. Im Naturzustand sei deshalb das menschliche Leben kurz und von geringem Niveau. Infolgedessen bestehe ein allgemeines Interesse an einer Überwindung des Naturzustandes. Eigennutz und Furcht veranlaßten deshalb alle Mitglieder einer Gesellschaft, untereinander einen Vertrag zu schließen, durch welchen sie gegenseitig auf das Recht auf alles verzichten und der Errichtung eines souveränen Staates zustimmten. Dieser souveräne Staat könne eine Monarchie, eine Aristokratie oder eine Republik sei, doch bevorzugt Hobbes die absolute Monarchie, weil durch sie das Ziel des Vertragsschlusses, die Beendigung des Naturzustandes und die Ermöglichung bürgerlicher Lebensformen am zuverlässigsten gewährleistet würden. Wenn man dem zustimmt, muß man Hobbes zubilligen, daß ihm eine rationale Legitimation der absoluten Monarchie gelungen ist. Rational ist dieser Begründungsansatz deshalb, weil er nachweist, daß diese Staatsform den eigenen Interessen jedes ihr Unterworfenen am meisten entspricht und darum von ihm gewollt sein muß.

Die These, daß nur die absolute Monarchie den Naturzustand beenden könne, wurde aber im Laufe der Zeit zusehends zweifelhafter. Insbesondere die Demokratie bot sich im 18. Jahrhundert als Alternative an. Damit ergibt sich folgende Gedankenkette: **1.** Der moderne Staat ist keine historisch gewachsene Größe, sondern ein politisches Instrument, das bewußt zu bestimmten Zwecken geschaffen worden ist. **2.** Als Zweckschöpfung der Menschen ist der moderne Staat auf eine rationale Legitimation angewiesen. Eine traditionale oder religiöse Legitimation ist nicht mehr möglich. **3.** Rationale Legitimation liefern Vertragstheorien oder Akzeptanzmodelle. Sie alle haben die Tendenz, die Zustimmung aller der staatlichen Gewalt Unterworfenen einzuholen, weil die stärkste Rechtfertigung in dem allgemeinen Vorteil zu sehen ist.

2. Organ- und Staatssouveränität (organisatorische Gewaltenteilung)

Ein weiteres Problem von Bodins Souveränitätslehre liegt in der unklaren Trennung von Staatssouveränität und Organsouveränität. Träger der Souveränität ist der Staat als neue politische Organisationsform. Zugleich wird die Souveränität aber dem König als einem Organ des Staates zugeschrieben. Bei Bodin fällt dies nicht weiter auf, weil der Staat mit seinem wichtigsten Repräsentanten, dem König, in eins gesetzt werden. Dies führt dazu, daß die Bodinsche Souveränitätslehre in einen Konflikt mit Ansichten gerät, die dem Volk die oberste Gewalt im Gemeinwesen zuschreiben. Dieser Konflikt zwischen Volkssouveränität und Fürstensouveränität ist jedoch vermeidbar, wenn man Souveränität dem Staat als solchem und seinen jeweiligen Leitungsorganen - sei dies der Monarch oder eine Volksversammlung - zuschreibt. Um dies zu können, ist es erforderlich, sich den Staat als Willenssubjekt, als Person im Rechtssinne, vorzustellen.

Diese Vorstellung geht einher mit der Demokratisierung der Staatlichkeit. Das Volk als Summe von Individuen ist als solches handlungsfähig. Um politisch agieren zu können, bedarf es einer Organisation und es repräsentierender Organe. Organisation und Organe jedoch sind juristisch nur denkbar, wenn man sich den vom Volk her legitimierten Staat als juristische Person vorstellt und diese juristische Person demokratisch verfaßt.

3. Souveränität und Staatsgewalt (funktionelle Gewaltenteilung)

Ein weiteres Moment, das seit Bodin das Verständnis des Begriffs der Souveränität erschwert hat, liegt darin, daß Bodin den zunächst nur negativen Begriff der Souveränität, die Souveränität als Verneinung alles dessen, was sich als

selbständige Macht über, neben und im Staate behaupten will, mit einem positiven Inhalt auffüllt. Dies sind die sieben Souveränitätsrechte, die alle im Gesetzgebungsrecht enthalten sind. Darin bahnt sich die Identifizierung von Staatsgewalt und Souveränität an. Hält man weiterhin die Souveränität für unteilbar, so muß man von dieser Prämisse aus Teilungen der Staatsgewalt, etwa die Gewaltenteilung oder die bundesstaatliche Gliederung, ablehnen. Der Gegenstandspunkt, der sich heute durchgesetzt hat, lautet, daß Souveränität eine wichtige, aber weder alleinige noch notwendige Eigenschaft der Staatsgewalt sei.

Die Streitfrage, ob die Souveränität mit der Staatsgewalt identisch oder nur eine wichtige, aber nicht notwendige Eigenschaft der Staatsgewalt sei, hat in Deutschland bei der Gründung von Norddeutschem Bund und Deutschem Reich eine große Rolle gespielt. Norddeutscher Bund und Deutsches Reich sind Bundesstaaten. Bundesstaaten sind Gesamtstaaten, die körperschaftlich aus Gliedstaaten zusammengesetzt sind, die einerseits dem Gesamtstaat unterworfen, andererseits bei der Bildung seines Willens beteiligt sind. Wenn man davon ausgeht, daß Souveränität notwendiges Attribut der Staatlichkeit sei, und wenn man Souveränität weiterhin als höchste, unabgeleitete Gewalt definiert, dann ist der Bundesstaat ein Widerspruch in sich. Denn die Gliedstaaten können nicht gleichzeitig dem Gesamtstaat untergeordnet und Träger höchster, unabgeleiteter Gewalt sein. Dieser Einwand gegen die Konstruktion des Bundesstaates ist im 19. Jahrhundert namentlich von dem Staatsrechtler Max von Seydel erhoben worden; dabei braucht wohl nicht besonders betont zu werden, daß es sich bei von Seydel um einen bayerischen Staatsrechtler gehandelt hat. Um aus dem geschilderten Dilemma zu entkommen, muß man Souveränität und Staatsgewalt entkoppeln. Souveränität ist dann eine zwar wichtige, aber keine notwendige Eigenschaft der Staatsgewalt mehr. Auf den Bundesstaat, etwa die Bundesrepublik Deutschland, übertragen, bedeutet dies, daß in ihr die Souveränität beim Bund

liegt und nicht bei den Ländern. Zwar sind die Länder Staaten im Sinne des Staatsrechts mit eigener Staatsgewalt, die - so das BVerfG - nicht von derjenigen des Bundes abgeleitet ist; sie sind aber nicht souverän.

IV. Heutige Bedeutungen von Souveränität

Wenn man die Korrekturen und Ergänzungen, die die Bodinsche Konstruktion erfahren hat, sämtlich berücksichtigt, so kommt man zu insgesamt vier unterschiedlichen Bedeutungen, die das Wort Souveränität annehmen kann.

1. Äußere Souveränität

Äußere Souveränität bedeutet Gleichheit und Unabhängigkeit der Staaten als Völkerrechtssubjekte. Dieser Begriff ist eine Kategorie des Völkerrechts, nicht der politischen Macht. Faktische Ungleichheiten zwischen den Staaten, etwa das Gefälle zwischen einer Großmacht und einem Ministaat, ändern nichts daran, daß sie beide in einem rechtlichen Sinne gleich sind. Denn sowohl die Großmacht als auch der Ministaat verkörpern, bezogen auf ihr Gebiet, höchste, nicht voneinander abgeleitete Gewalt. Dies rechtfertigt es, sie gleich zu behandeln, ihnen etwa in der Generalversammlung der Vereinten Nationen jeweils eine Stimme zu geben. Aus dem gleichen Grund haben Deutschland und Luxemburg im Rat der Europäischen Union jeweils eine Stimme.

Im Völkerrecht wird das faktische Moment der Souveränität besonders deutlich bei der Entstehung von Staaten. Zur Entstehung eines Staates ist nämlich erforderlich, daß sich auf einem bestimmten Gebiet eine Herrschaftsordnung dauerhaft durchsetzt und gegen Widerstand zu behaupten vermag. Als Beispiele seien die Entstehung des Staates Israel oder die Abspaltung der Ukraine von der Sowjetunion genannt, die als Folge dieser und ähnlicher Abspaltungen als Staat untergegangen ist.

2. Innere Souveränität als politische Kategorie

Innere Souveränität bedeutet Zuhöchstsein des Staates ohne Rücksicht auf seinen jeweiligen Träger gegenüber allen innerstaatlichen gesellschaftlichen Kräften. Sie umschließt das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit und die Befugnis zu einseitiger Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung. Es handelt sich um eine politische Kategorie der Macht, die dem positiven Recht vorgelagert ist. Innere Souveränität in diesem Sinne setzt voraus, daß der Staat der maßgebende innenpolitische Akteur ist und sich gegenüber den gesellschaftlichen Kräften zu behaupten vermag. Gesellschaftliche Kräfte sind insbesondere die Parteien, die Unternehmen, die Gewerkschaften, die Verbände und Vereine, die Kirchen und andere, nicht öffentlich-rechtlich verfaßte Organisationen.

3. Innere Souveränität im Sinne des Trägers der Staatsgewalt

Der Begriff der inneren Souveränität kann weiterhin auf den Träger der gegenüber der Gesellschaft souveränen Staatsgewalt bezogen werden. Er gibt dann an, von woher die Staatsgewalt sich legitimiert. Denkbar ist, daß die Staatsgewalt vom Volke, von einem Monarchen oder einem Diktator ausgeht. Da hierbei verfassungsrechtliche Fragen der Staatsform angesprochen sind, erweist dieser Souveränitätsbegriff sich als eine staatsrechtliche Kategorie.

4. Organsouveränität

Innere Souveränität kann schließlich im Sinne von Organsouveränität verstanden werden. Sie bedeutet dann das Recht des letzten Wortes im Konflikt der Staatsorgane untereinander und ist ebenfalls eine staatsrechtliche Kategorie. Sie

ist gemeint in Carl Schmitts berühmtem, den Verhältnissen in der Weimarer Republik zugedachtem Dictum: Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet. Mit dem Begriff der inneren Souveränität des Staates gegenüber gesellschaftlichen Kräften hat sie gemeinsam, daß sie in Krisensituationen wichtig wird.

V. Die Staatsgewalt

Die Staatsgewalt ist mit der Souveränität nicht identisch. Souveränität ist vielmehr nur eine wichtige, aber nicht notwendige Eigenschaft der Staatsgewalt. Damit stellt sich die Frage, welche Eigenschaften die Staatsgewalt im modernen Staat noch auszeichnen. In Anlehnung an die Staatslehre Hermann Hellers gilt es hier drei Punkte hervorzuheben: den Staat als Entscheidungseinheit, den Staat als Handlungs- und Wirkungseinheit und, beidem vorgelagert, die Einheit der Staatsgewalt.

1. Die Einheit der Staatsgewalt

Einheit der Staatsgewalt bedeutet, daß es im Staatsgebiet keine hoheitlichen Regelungsbefugnisse gibt, die der Staatsgewalt gegenüber selbständig wären. Jede Betätigung hoheitlicher Gewalt muß auf die eine Staatsgewalt und ihren Träger zurückgeführt werden. Im demokratischen Staat ist dies Bedingung für die demokratische Legitimation aller Staatsgewalt. Der Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt schließt zwar Dezentralisation, etwa in der Form von Selbstverwaltungskörperschaften oder weisungsfreien Ausschüssen, nicht aus. Diese Dezentralisation beruht aber auf staatlichen Rechtsätzen. Originäre Hoheitsgewalten neben und unabhängig von der Staatsgewalt sind ausgeschlossen. Dies unterscheidet den modernen Staat gerade von der mittelalterlichen Ständeordnung, die aus einer Vielzahl von Hoheitsträgern bestand, die sich untereinander in mühsamen Verhandlungen auf bestimmte Ergebnisse einigen mußten.

Einheit der Staatsgewalt eröffnet die Möglichkeit zentraler Steuerung des politischen Prozesses und ist insoweit ein erheblicher Fortschritt.

Der Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt hat heute Verfassungsrang. Er ergibt sich insbesondere aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. **Beispiel:** Wenn alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und von diesem durch Parlament und Regierung ausgeübt wird, kann es nicht zulässig sein, die Entscheidung über wichtige Regierungsangelegenheiten Stellen zu übertragen, die von Parlament und Regierung unabhängig sind. Als solche Stellen kommen etwa Personalräte oder sonstige Stellen gewerkschaftlicher Mitbestimmung im öffentlichen Dienst in Betracht. Zu den Regierungsaufgaben, die wegen ihrer politischen Tragweite nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen und auf von Regierung und Parlament unabhängige Stellen übertragen werden dürfen, gehört die Entscheidung über die personellen Angelegenheiten der Beamten. So die Entscheidung BVerfGE 9, 268 zum Bremer Personalvertretungsgesetz.

2. Der Staat als Entscheidungseinheit

Eng mit dem Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt verbunden ist die Entscheidungseinheit des Staates. Diese bedeutet, daß bei aller gewaltenteiligen, föderalen und administrativen Gliederung immer eine Instanz bereitstehen muß, die das Recht des letzten Wortes besitzt und - ohne die Möglichkeit von Kritik abzuschneiden - den Rechtsgehorsam einfordert. Etwa die Regeln des Dienst- und des Verwaltungsorganisationsrechts über die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht sind so konzipiert, daß es immer eine gemeinsame übergeordnete Aufsichtsinstanz gibt, die positive oder negative Kompetenzkonflikte entscheiden kann. Darin unterscheidet der moderne Staat sich von der Entscheidungspluralität des mittelalterlichen Ständewesens.

Die staatliche Entscheidungseinheit bewährt sich auch im Streit über die Interpretation vorgegebener Normen, nicht zuletzt der unklaren Normen der Verfassung. Hier zeigt sich ein vergleichbares Moment zwischen Staat und katholischer Kirche. Wo die Inhalte der verbindlichen Texte unklar sind, bedarf es der Instanz zu verbindlicher Auslegung. Das Staatsdenken seit Hobbes und J. Locke begreift die Frage nach der stets bestreitbaren Richtigkeit der politischen Ordnung auch als Frage nach der dem Streit entzogenen Entscheidungskompetenz. Nach einem berühmten Diktum begründet die formale Kompetenz, nicht die inhaltliche Richtigkeit die Verbindlichkeit der staatlichen Norm (*Auctoritas, non veritas facit legem.*). Je größer der Dissens einer Gesellschaft in der Sache ist, desto notwendiger ist der Konsens über die Entscheidungsinstanz, den Modus der Legalität.

3. Der Staat als Handlungs- und Wirkungseinheit

Als Handlungs- und Wirkungseinheit ist der moderne Staat befähigt, die Herausforderungen der Wirklichkeit aufzunehmen. In ihm organisiert sich die Aktivität des neuzeitlichen Menschen, der die natürliche Umwelt und die Ordnung des Zusammenlebens immer wieder als neue Gestaltungsaufgabe begreift. Abgesehen von dem schlechthin konstituierenden Friedenszweck ist der Staat grundsätzlich nicht auf bestimmte Ziele und Aufgaben oder Mittel zu deren Erfüllung festgelegt. Der moderne Staat beansprucht für sich Allzuständigkeit, d.h. die Befugnis, sich jeder Angelegenheit anzunehmen, wenn er dies für sinnvoll hält. Diese Befugnis ist durch Grundrechte und sonstige Regeln der Verfassung eingeschränkt, aber ohne dieses kraft der inneren Souveränität unbeschränkt. Dem Staat eignet eine Blankovollmacht zur Regelung all dessen, was ihm als regelungsbedürftig erscheint.

VI. Europäisch-christliche Bedingtheit des Staatskonzepts

Vor diesem Sprung in Thematik und Abstraktionshöhe der Vorlesung möchte ich, zumal die Zeit dazu ausreicht, die historischen und philosophischen Überlegungen in zwei Richtungen vertiefen und auf das Verhältnis von Staat und Religion und auf Grundlagen der Staatlichkeit aus vormoderner Zeit, also aus Antike und Mittelalter, eingehen.

Der moderne Staat und die christliche Religion stehen zueinander in einem Bedingungsverhältnis. Die Wirksamkeit des modernen Staates beschränkt sich auf innerweltliche Angelegenheiten. Es gehört nicht zu den Aufgaben des Staates, sich um das Seelenheil der ihm angehörenden Menschen zu kümmern. Der Rückzug der öffentlichen Gewalt aus religiöser Verantwortung war gerade die Voraussetzung dafür, daß der souveräne Staat die konfessionellen Bürgerkriege des 16. und 17. Jahrhunderts beenden konnte. Erst dadurch, daß der Staat die religiöse Wahrheitsfrage dem Privaten überließ und sich auf die Rolle als Friedens- und Ordnungsmacht beschränkte, konnte das Bürgerkriegspotential entschärft werden. Die Allzuständigkeit des modernen Staates ist damit sektoral; religiöse Fragen sind ausgeklammert.

Die Säkularisierung des Staates hat gegenläufige Entwicklungen hervorgebracht, welche den Verzicht auf Transzendenz und religiöse Letztbegründung durch politische Ideologien zu kompensieren trachten. Der Prototyp einer solchen immanenten Heils- und Erlösungslehre ist der Marxismus mit der Zielstellung einer klassenlosen Gesellschaft. Diese könnte man in christlicher Terminologie als Paradies beschreiben, allerdings als Paradies auf Erden. Der zu solchen Ideologien konträre Staatstypus ist der schon charakterisierte Verfassungsstaat, der von der Einsicht lebt, daß "Staat" ein Instrument zur Verwirklichung begrenzter, weltlicher Zwecke ist, daß die religiöse Wahrheitsfrage von ihm nicht entschieden werden kann und daß

schon der Versuch, dies doch zu tun, im Interesse der Staatszwecke Frieden und Freiheit zu unterbleiben hat.

Die Säkularisierung des Staates, d.h. seine Trennung von Kirche und Religion, hat sich in einem langwierigen Prozeß gegen den Widerstand der christlichen Kirchen durchgesetzt. Bei alledem ist sie in der Geschichte des Christentums angelegt. Das Christentum hat im Unterschied zu anderen Weltreligionen immer in einem Spannungsverhältnis zum Staat gestanden. Schon in der Bibel steht: "So gebet dem Kaiser, was des Kaisers ist, und Gott, was Gottes ist." (Matt 22, 21) Die Zwei-Reiche-Lehre des Mittelalters trennt scharf zwischen Immanenz und Transzendenz, zwischen Staat und Kirche, zwischen Gesetz und Gewissen.

Der Typus des modernen Staates wird geprägt durch Eigenschaften, die das Christentum dem Menschen im weltlichen Bereich zuschreibt: durch Aktivität, Rationalität, Autonomie, Offenheit gegenüber dem Wechsel geschichtlicher Möglichkeiten und Herausforderungen. Das Staatsmodell ist konstruiert als effizientes Werkzeug für offene Ziele. Der Werkzeugcharakter kommt auch darin zum Ausdruck, das es primär von seinen Mitteln her zu begreifen ist: vom Gewaltmonopol und der Fähigkeit zu einseitiger Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung. Dem entspricht ein Menschenbild, das auf der Einzigkeit der Person, der innerweltlichen Einmaligkeit und Endgültigkeit des Lebens und dem Auftrag beruht, sich in der Welt zu bewähren.

VII. Vormoderne Grundlagen des modernen Staates

Der moderne Staat ist also ebenso Anknüpfung an wie Ablösung vom christlichen Mittelalter. Von dort hat er folgende Merkmale übernommen: die Legitimationsbedürftigkeit von Herrschaft, die Gemeinwohlbindung des Staates und den maßgebend von der katholischen Kirche geprägten Begriff des Amtes. Diese drei Merkmale sind untereinander verknüpft. Sie

alle beruhen auf dem Gedanken, daß Macht als solche keine Legitimation verschafft, sondern der Legitimation bedarf und daß, wenn diese Legitimation nicht gelingt, ein Widerstandsrecht auflebt. So wird bei Hobbes der Gehorsam, den der Untertan dem Staat schuldet, mit dem Schutz gerechtfertigt, welchen der Staat dem Untertan gewährt, indem er den Naturzustand beendet und eine Friedensordnung errichtet. Die Legitimation ergibt sich hier aus dem Konnex von Schutz und Gehorsam. Allgemeiner kann man sagen: Die Legitimation resultiert aus der Bindung aller staatlichen Gewalt an das Gemeinwohl und sie verwirklicht sich darin, daß jeder Bedienstete des Staates seine Tätigkeit als Amt begreift, also als selbstlos, im Interesse aller wahrzunehmendes Mandat. Die Begriffe Amt und Gemeinwohl verweisen auf eine republikanische Tradition des modernen Staates, Republik dabei wörtlich übersetzt als die Sache aller. Vgl. Isensee, JZ 1981, S. 1 ff.