

## Vorlesung Staats- und Verfassungstheorie

Donnerstag, den 31.10.2002

---

### I. Gegenstand und Methode der Staatstheorie

Staatstheorie oder, synonym, Allgemeine Staatslehre ist in Berlin nicht Prüfungsfach. Im Hinblick auf das 1. Juristische Staatsexamen ist der Besuch dieser Vorlesung also nutzlos. Einen Nutzen hat die Beschäftigung mit Staatstheorie und – im 2. Teil der Vorlesung – mit Verfassungstheorie nur dann, wenn man sich für ihren Gegenstand ohne Rücksicht auf die fehlende Relevanz in Staatsprüfungen interessiert.

Gegenstand der Staatstheorie ist der Staat als eine Organisation menschlichen Zusammenlebens. Die Staatstheorie beschäftigt sich dabei nicht mit einem bestimmten Staat, sondern mit Staatstypen, die sich historisch herausgebildet haben und heute von einer Vielzahl von Staaten repräsentiert werden. Die wichtigsten dieser Typen sind der moderne Staat und, als dessen wichtigste Fortentwicklung, der demokratische Verfassungsstaat. Der Umstand, dass es der Staatstheorie nicht um einen bestimmten Staat und dessen Rechts- und Verfassungsordnung zu tun ist, kommt auch in dem Adjektiv „allgemein“ der synonymen Formulierung Allgemeine Staatslehre zum Ausdruck. Die Staatstheorie ist allgemein, weil sie nicht auf einen besonderen Staat, sondern auf den Staat als Typus bezogen ist.

Dieser Typus wird von der Staatstheorie unter drei Gesichtspunkten untersucht: Sie beschreibt den Staat und seine Rechts- und Verfassungsordnung. Das Ergebnis dieser Tätigkeit ist eine Darstellung der wesentlichen Merkmale der Staatlichkeit und ihrer Verfasstheit, auf das Juristische bezogen eine Allgemeine Staats- und Verfassungsrechtslehre. Die Staatstheorie weist insoweit Gemeinsamkeiten mit der Politikwissenschaft und der Nationalökonomie auf. Die Staatstheorie will zweitens herausfinden, warum der Staat so und nicht anders beschaffen ist und welche Kräfte und Überlegungen diesen Zustand herbeigeführt haben. Diese Fragestellung bringt sie in die Nähe der Verfassungsgeschichte. Die Staatstheorie nimmt drittens zu der Frage Stellung, wie der Staat idealerweise beschaffen sein sollte; dies ist besonders bei der Lehre über die Zwecke und Aufgaben des Staates der Fall. Diese dritte Frageebene deckt sich mit der Fragestellung der Staatsphilosophie, nur dass die Staatstheorie ausgeht von der geschichtlich gewordenen Realität und den Staat nicht, davon zumindest

gedanklich losgelöst, im Rahmen eines philosophischen Systems konstruiert, etwa als die Wirklichkeit der sittlichen Idee (Hegel).

Die Vielgestaltigkeit der Staatstheorie entspricht der Vielgestaltigkeit ihres Gegenstandes, des Staates. Was Staat ist, lässt sich nicht auf einen einzigen Begriff bringen oder in einer schulmäßigen Definition erfassen, die nach *genus proximum* und *differentia specifica* unterscheidet. Das ist in der Sache selbst begründet, der Komplexität und der raum-zeitlichen Wandelbarkeit der Erscheinungen. Staat ist kein Klassen-, sondern ein Typusbegriff. Klassenbegriffe sind solche, die definiert werden können, indem man einen Oberbegriff bildet und die Bedeutung des zu definierenden Begriffes innerhalb des Oberbegriffes durch eine abschließende Liste einzelner Merkmale fest umreißt. Ein Beispiel für einen Klassenbegriff ist „Verwaltungsakt“. § 35 Satz 1 VwVfG definiert diesen Begriff mit einer abschließenden Liste einzelner Merkmale, wie Regelung eines Einzelfalls, unter dem Dach des Oberbegriffes der hoheitlichen Maßnahme. Eine vergleichbare Definition lässt sich zum Staatsbegriff sinnvoll kaum bilden. Ein Oberbegriff wie „Organisation des menschlichen Zusammenlebens“ hat kaum Aussagekraft; er müsste durch eine unüberschaubar lange, nie abschließende und stetem Wandel unterworfenen Liste einzelner Merkmale untersetzt werden. Als Alternative bleibt die Umschreibung eines Typus, also die Angabe von Grundmerkmalen, die wandelbar sind. Eine solche Typusdefinition ist nicht so präzise wie eine Klassendefinition. Die ihr eigene Unschärfe ist der Besonderheit des zu definierenden Begriffes geschuldet.

Diese Besonderheit liegt im Wesentlichen in zweierlei. Erstens: Der Staatsbegriff ist in der Hierarchie der Begriffe selbst so hoch angesiedelt, dass ihm kein aussagekräftiger Oberbegriff zugeordnet werden kann. Dies hat er mit anderen abstrakten Begriffen gemeinsam. Je konkreter ein Begriff ist, desto leichter ist ein Oberbegriff zu finden, desto leichter fällt es mit anderen Worten, sich ihm durch einen Oberbegriff von oben und weiterhin durch spezifizierende Merkmale von unten anzunähern. Je abstrakter ein Begriff ist, je mehr Begriffe er unter sich hat, desto schwieriger fällt es, noch Oberbegriffe zu finden und desto mehr spezifizierende Merkmale versammelt dieser Begriff unter sich. Letzteres ist der zweite Grund für die Schwierigkeit einer Staatsdefinition. Im Extremfall ist ein Begriff so abstrakt und grundlegend, dass zu ihm überhaupt kein Oberbegriff formuliert und keine Grundlage entdeckt werden kann. Solche Begriffe werden in der Philosophie Ideen oder Kategorien

genannt. Sie kennzeichnen Vorgegebenheiten des menschlichen Denkens. Beispiele sind Begriffe wie Zeit oder Gerechtigkeit.

Der Staatsbegriff erreicht dieses Niveau an Grundsätzlichkeit und Unverfügbarkeit nicht. „Staat“ ist eine Erfindung, die von Juristen gegen Ende des 16. Jahrhunderts zu präzise angebbaren Zwecken getätigt worden ist, vielleicht die wichtigste Erfindung, die Juristen in der Neuzeit getätigt haben. Gleichwohl ist diese Erfindung so kompliziert, dass sie nicht auf einen Begriff gebracht werden kann.

Damit steht zugleich fest, dass ein Zweck der Staatstheorie und der Beschäftigung mit ihr nicht darin liegen kann, „Staat“ zu definieren. Aus der Perspektive des positiven Rechts liegt der Zweck der Staatstheorie vielmehr darin, die einzelnen Erscheinungen von Staatlichkeit, soweit sie juristischer Natur sind, besser zu verstehen. Die Institutionen des Staats- und Verwaltungsrechts, z. B. das Sozialstaatsprinzip oder die polizeiliche Generalklausel, sind besser zu verstehen, wenn man sie bis zu ihrer geschichtlichen Wurzel zurückverfolgt und weiß, in welchen historischen Situationen sie sich durchgesetzt haben und welche Zwecke, Interessen und Mächte dahinterstehen.

## **II. Etymologie des Staatsbegriffs**

Wir wissen nun, dass eine schulmäßige Definition des Staatsbegriffes weder möglich noch sinnvoll ist, sondern dass wir uns mit einer Umschreibung von Staat als Typus zufrieden geben müssen. Eine solche Umschreibung aber ist erforderlich und sollte zu Anfang der Vorlesung gegeben werden, um den Gesamtzusammenhang zu verdeutlichen. Um zu dieser Umschreibung zu gelangen, gehe ich von dem Grundsatz aus, dass die Kenntnis von Herkunft und Entwicklungsgeschichte eines Wortes Kenntnisse über die Sache selbst vermittelt.

„Staat“ geht zurück auf das lateinische „status“. Dieses bedeutet nichts anderes als Zustand und Stand. Trotz des lateinischen Ursprungs ist das Wort in den Zeiten des Römischen Reiches nicht zur Bezeichnung politischer Verbände verwendet worden. Man mag zwar rückblickend vom römischen Staat sprechen und Bücher über römisches Staatsrecht schreiben. Die Römer selbst haben das damit Gemeinte aber nicht als „status“, sondern als *res publica* oder als *imperium* bezeichnet. Auch dem Mittelalter ist eine solche politische Verwendung des Wortes „Staat“ fremd. Die damaligen Herrschaftsverbände wurden als Reich

bezeichnet, so das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, oder nach dem Titel des Herrschers als Grafschaft, Fürstentum usw.

Als politischer Begriff ist „Staat“ ein Wort der Neuzeit. Dieses Wort kommt auf in der italienischen Renaissance. Als einer der ersten und jedenfalls als der prominenteste seiner frühen Benutzer gilt Niccolò Machiavelli, der in seinem Buch „Il principe“ (Der Fürst) als „stati“ alle Gewalten bezeichnet, die Macht über Menschen haben. Dies war im Jahr 1527. Rasch verbreitete der so gefasste Staatsbegriff sich in Spanien, England und, vor allem, in Frankreich. Mit einiger Vereinfachung kann man sagen, dass „Staat“ eine Erfindung französischer Juristen ist, die in der 2. Hälfte des 16. Jahrhunderts gemacht worden ist. Als wichtigster Theoretiker kann Jean Bodin gelten, der von 1529/30 bis 1596 lebte und dessen Hauptwerk „Les six livres de la République“ (1576) für die Idee des modernen Staates grundlegend ist.

Bei Machiavelli ist Staat noch eine Machtlage, die heute so und morgen anders sein kann, so wie die Cesare Borgias und Savonarolas in den italienischen Kleinstaaten kamen und gingen. Bei Bodin wird die Machtlage institutionalisiert. Ein Staat zeichnet sich dadurch aus, dass es eine Institution gibt, die allein und dauerhaft die Macht besitzt und alle anderen Personen und gesellschaftlichen Kräfte davon ausschließt. Diese Institution war in Frankreich das Königtum, das die Wirren der konfessionellen Bürgerkriege, in Frankreich der Auseinandersetzungen zwischen Katholiken und Hugenotten, zu beenden und sich als zentrale Herrschaftsinstanz gegen den Widerstand anderer Instanzen, wie Adel und Klerus, zu behaupten vermochte. Eine solche Instanz hat es in Deutschland nicht gegeben, was erklärt, warum Deutschland sich föderal entwickelt hat, Frankreich dagegen zentralistisch.

Ich ziehe eine Zwischenbilanz. Als politischer Begriff lässt „Staat“ sich bis zum Anfang des 16. Jahrhunderts zurückdatieren, nicht aber darüber hinaus. Zunächst bezeichnete „Staat“ eine faktische Machtlage, wie sie in einer der kleinräumigen italienischen Renaissance-Republiken bestanden haben mag und kraft derer ein Adelsgeschlecht die Gewalt über diese Republik ausüben konnte. Die nächste Entwicklungsstufe ist die Verfestigung dieser Machtlage und ihre Zuschreibung zu einer Institution. Diese Entwicklungsstufe ist Ende des 16. Jahrhunderts in Frankreich vollzogen worden.

Die nächste Entwicklungsstufe von „Staat“ und die Herausbildung dessen, was wir heute in einem organisationsrechtlichen Sinne unter Staat verstehen, erfolgte ebenfalls in Frankreich, und zwar Ende des 18. Jahrhunderts, kulminierend in der Französischen Revolution. Bis dahin wurde zwischen Staat und Monarch nicht unterschieden. Der Ludwig XIV. zugeschriebene Satz „L’Etat, c’est moi.“ war keineswegs Ausdruck persönlicher Anmaßung, sondern staatsrechtlich in seiner Zeit genauso korrekt wie heute die Feststellung, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe. Der Staat wurde mit dem Monarchen als Inhaber der Souveränität identifiziert. Die Auflösung dieser Identifikation, die Verselbstständigung der Staatsgewalt gegenüber dem Monarchen und ihre Legitimation vom Volke her, waren Hauptergebnisse der Französischen Revolution. Juristisch kann man diesen Vorgang wie folgt rekonstruieren: Der Staat hört auf, Ausdruck der Herrschaftsgewalt des absoluten Monarchen und damit einer natürlichen Person zu sein. Der Staat wird juristische Person und verselbstständigt sich damit gegenüber dem Monarchen. Die Feststellung, der Staat sei eine juristische Person, klingt heute banal. Als sie 1837 in Deutschland erstmals von Eduard Albrecht in seiner Rezension über Maurenbrechers „Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts“ ausformuliert und begründet wurde, war sie revolutionär, bedeutete sie doch die Abkopplung der mit der Staatlichkeit verbundenen Souveränitätsrechte von den Monarchen und eröffnete sie die Möglichkeit, diese Rechte neu, nämlich dem Volk und seinen Repräsentanten, zuzuordnen.

Welche Konsequenzen die Annahmen hatten, „Staat“ sei eine juristische Person und das Volk, die Nation ihr Träger, möchte ich noch etwas weiter ausführen, bevor ich zur Genese der Staatlichkeit als dem Hauptthema zurückkehre. Eine der Konsequenzen war die Entstehung des Staatsangehörigkeitsrechts. Liegt, wie es die Französische Revolution postulierte, die Souveränität nicht mehr beim Monarchen, sondern unveräußerlich bei der Nation, so werden Regeln darüber erforderlich, wer zur Nation gehört und wer nicht. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist in seiner demokratischen Komponente ein Kind der Französischen Revolution. Vorher war es nicht erforderlich, weil es in der absoluten Monarchie keine staatsbürgerlichen Rechte gab und die Unterordnung unter den Herrschaftsanspruch des Monarchen territorial vermittelt war. Weiterhin erfahren die Begriffe Staatsgebiet und Grenze eine Präzisierung, weil ein Nationalstaat in stärkerer Weise auf Außenabgrenzung angewiesen ist als ein monarchischer Staat. Monarchien konnten sich damit begnügen, ihre Einflussphären gegeneinander ungefähr abzugrenzen. Sind die Staaten juristische Personen in der Trägerschaft der Nationen, so muss ihre Zuständigkeit auch räumlich klar gegeneinander abgegrenzt werden.

Ich kehre zurück zu dem Hauptthema, der Entstehung und Entwicklung des Staatsbegriffes. Die Ergebnisse der Überlegungen fasse ich in den folgenden Thesen zusammen.

1. Staat ist ein konkreter, an eine geschichtliche Epoche gebundener Begriff. So lautet der Titel eines bekannten Essays von Carl Schmitt. Diese Epoche ist die europäische Neuzeit. Zwar kann man von einem Staat des Hohen Mittelalters oder dem Staat der Inkas sprechen, doch muss dann klar sein, dass das Wort „Staat“ dabei seiner spezifischen Bedeutung entkleidet und in irreführender Abstraktheit gänzlich verschiedene Zeiten und Völker zusammenbringt.
2. Das Wort „Staat“ ist als politischer Begriff erstmals in der italienischen Renaissance verwendet worden und bezeichnete damals den Parteiengang und damit die Machtbasis eines Renaissanceherrschers.
3. Der Sinngehalt wechselte im Frankreich des 16. Jahrhunderts, als Staat mit Souveränität verbunden und dem Monarchen zugeordnet wurde. Die Sinnperspektive wechselte allmählich vom Inhaber der Macht, zur Macht als Sache in der Hand des Monarchen und weiter zur Sache der Macht, zu Staatsgewalt und Staatsraison.
4. Ende des 18. Jahrhunderts wurde die Verbindung von Staat, Souveränität und Monarch aufgelöst. Die Souveränität wurde dem Volk zugeordnet. Der Staat wandelte sich darüber zu einer juristischen Person.

## II. Der moderne Staat

Die nächste Frage, die sich angesichts dieser Entwicklungslinie aufdrängt, lautet, **warum** die Entstehung des Staates zusammenfällt mit der Epochenwende vom Mittelalter zur Neuzeit. Die Suche nach den Ursachen wird uns auf einige Wesensmerkmale des Staates führen, die in ihrer Summe den Typus des **modernen** Staates ausmachen. Diese Ursachen kann ich im Rahmen einer Vorlesung nur sehr grob skizzieren. Mehr ist für die Zwecke einer Staatstheorie aber auch nicht erforderlich. Hervorzuheben sind drei Punkte.

1. Die Grundlagen der politischen Ordnung des Mittelalters waren um das Jahr 1500 erschüttert. Die katholische Kirche befand sich in einer tiefgreifenden Krise, die überall in Europa Reformbewegungen entstehen ließ. Das deutsche Kaisertum, die politische Ordnungsmacht des Mittelalters, erholte sich zwar allmählich von den Folgen des Interregnums, konnte seine europäische

Führungsrolle aber nicht wiedererringen. Das Stände-, Zunft- und Lehenswesen war einer stark agrarisch geprägten und statischen Gesellschaft gemäß, für Neuerungen in Technik und Handel aber hinderlich.

2. Solche Neuerungen gab es zuhauf. Nicht umsonst heißt die Zeit, in der wir uns befinden, Renaissance. Hingewiesen sei auf die Revolution der Raumvorstellungen durch Kopernikus, Galileo Galilei und Giordano Bruno. Hingewiesen sei weiter auf Neuerungen im Geschäftsverkehr, so die Erfindung von Wertpapieren, die einen Fernhandel ermöglichten.
3. Das Zusammentreffen von menschlichem Fortschritt und überkommenen politischen Strukturen führte nicht zu einer allmählichen Reform dieser Strukturen. Diese waren zu morsch, und die Neuerungen zu fundamental. Das Zusammentreffen führte vielmehr zu einem Chaos, dem Chaos insbesondere der konfessionellen Kriege und Bürgerkriege, die Europa von der Mitte des 16. Jahrhunderts bis 1648 durchzogen haben. Doch nicht nur der Streit der Konfessionen ist hier zu nennen. Hinzu kommen die Versuche der untergeordneten Landesherrschaften und der Stände, ihre bisherigen Privilegien zu verteidigen und die Errichtung einer zentralen Herrschaftsinstanz zu verhindern. Die vorstaatliche Ordnung Europas war ein Beziehungsgeflecht vielfältiger personeller und territorialer Kleinordnungen auf der Grundlage des Lehnswesens, der Grundherrschaft und lokaler und berufsständischer Autonomien. Wer sich ein Bild von der Verworrenheit und Provinzialität der Verhältnisse machen möchte, dem sei die Lektüre von Heinrich Manns Roman „Heinrich IV.“ empfohlen, also der Lebensbeschreibung desjenigen französischen Monarchen, der als erster daran gegangen ist, die Theorien seines Zeitgenossen Jean Bodin in politische Realität umzusetzen.

Um diese sicherlich unbefriedigende Situation zu beenden, musste eine Instanz geschaffen werden, die idealerweise folgende Eigenschaften auswies: Sie musste in den konfessionellen Streitfragen neutral sein. Sie musste militärisch stark genug sein, um dem sinnlosen Blutvergießen der konfessionellen Bürgerkriege ein Ende zu bereiten. Diese Instanz musste stark genug sein, um die zählebigen, aber fortschrittsfeindlichen Reste der mittelalterlichen politischen Ordnung zu eliminieren. Diese Instanz musste ein eigenes Interesse an einer Entwicklung von

Wissenschaft und Technik, von Handel und Industrie haben. Die Theoretiker des modernen Staates konnten eine solche Instanz nicht auf dem Reißbrett entwerfen. Sie mussten sich an die politische Wirklichkeit halten. In Frankreich kam für diese Rolle nur der König in Betracht; in Deutschland, das eine vergleichbare Entwicklung mit etwa 60- bis 70-jähriger Verspätung vollzog, waren dies die Herrscher der größten Einzelstaaten, also insbesondere Österreich und Preußen. Ich halte mich der Einfachheit halber an Frankreich. Dort wurden dem Monarchen vor allem zwei Eigenschaften zugesprochen, die man unter dem Begriff der Souveränität bündeln kann: Das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit, kurz das Gewaltmonopol, und die Fähigkeit, einseitig, d.h. ohne die Zustimmung regionaler, lokaler und ständischer Mächte, Recht zu setzen und durchzusetzen. Diese beiden Eigenschaften sind die Wesensmerkmale dessen, was man als modernen Staat bezeichnet.

Die effektive Innehabung des Gewaltmonopols beendete die konfessionellen Bürgerkriege. Denn Gewaltmonopol bedeutet die Abdrängung privater Gewalt, auch konfessionell legitimierter Gewalt, in die Illegalität. Das Gewaltmonopol erschien legitim und konnte sich durchsetzen, weil sein Inhaber es nicht missbrauchte, sondern nutzte, um eine Friedensordnung zu schaffen, die ihrerseits unabdingbare Voraussetzung für gesellschaftlichen Fortschritt war. Das Gewaltmonopol gehört seither zu den Grundmerkmalen jedes modernen Staates. Max Weber hat es sogar als so wichtig angesehen, dass er es zum Definitionsmerkmal für Staatlichkeit schlechthin erhoben hat. Gewaltmonopol heißt, dass kein Staat es hinnimmt, wenn in seinem Herrschaftsgebiet physische Gewalt von Dritten, insbesondere von Privatpersonen, angewendet wird, egal aus welchen Motiven dies geschieht. Umgekehrt bedeutet das, dass ein Staat seine eigene Legitimation in Frage stellt, wenn er nicht energisch gegen private Gewalttäter einschreitet. Das Motiv für diese Gewalt darf dabei keine Rolle spielen; sog. „Fernziele“ können Gewalt in keinem Fall rechtfertigen, so ehrenwert sie auch sein mögen. So mag man gegen die Lagerung nuklearer Brennelemente im Salzstock von Gorleben sein und dagegen politisch angehen. Verbrämungen dieses Rückschritts in vormoderne Zeiten etwa als ziviler Ungehorsam sind abzulehnen. Der Einsatz physischer Gewalt muss in einem modernen Staat indiskutabel bleiben. Eine Rechtfertigung, etwa es handele sich nur um Gewalt



gegen Sachen oder um zivilen Ungehorsam, ist nicht mehr möglich, sobald die Schwelle zur Gewalt überschritten ist. So gesehen, erweist der Gewaltbegriff des Nötigungstatbestandes des StGB sich als politisch und staatsrechtlich wichtig; nicht umsonst ist er Gegenstand zweier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geworden. Die einzige Ausnahme von dem Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit des Staates und dem Verbot privater Gewalt sind die Notrechte, insbesondere der §§ 32 ff. StGB und 227 ff. BGB. Diese Ausnahmen lassen sich nur damit rechtfertigen, dass hoheitliches Einschreiten zur Konfliktlösung hier nicht rechtzeitig möglich ist. Ich fasse diesen Teil meiner Ausführungen zusammen: Der moderne Staat ist Friedensordnung, die auf dem Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit beruht. Als solcher ist er im 16. Jahrhundert erfunden worden, um den konfessionellen Bürgerkriegen ein Ende zu bereiten.

Darüber hinaus ist der moderne Staat Entscheidungs-, Handlungs- und Wirkungseinheit. Das bedeutet, dass er befähigt ist, einseitig und ohne Zustimmung gesellschaftlicher Mächte seine Aufgaben und Ziele zu formulieren und Recht zu setzen und durchzusetzen. In dieser Eigenschaft hat der moderne Staat die auf einer Vielfalt vertraglicher Beziehungen beruhende Gesellschafts- und Herrschaftsordnung des Mittelalters abgelöst. Auch heute noch ist die Fähigkeit zu einseitigem Handeln ein, wenn auch in vielfältiger Weise eingeschränktes Wesensmerkmal des modernen Staates. Es war die Furcht, dass der Staat sich dieser Fähigkeit begibt und sich auf ein Paktieren mit gesellschaftlichen Mächten einlässt, die z.B. den verwaltungsrechtlichen Vertrag lange Zeit als ein unzulässiges, zumindest dubioses Handlungsinstrument der öffentlichen Verwaltung hat erscheinen lassen.

Eine weitere, etwas provokative Zusammenfassung dessen, was ich jetzt dargestellt habe, könnte lauten, dass gegen Mitte des 16. Jahrhunderts, die Einführung der absoluten Monarchie ein gesellschaftlicher Fortschritt ersten Ranges war. Der moderne Staat war damals absolute Monarchie und konnte es nur sein. Die französischen Monarchen waren es, die das Gewaltmonopol durchsetzen, die Macht der Stände und sonstigen intermediären Gewalten brachen und Frankreich für lange Zeit zur führenden Macht Europas machten. Wie sehr das,

was heute als reaktionär, undemokratisch usw. verschrien ist, damals auf der Höhe der Zeit war, sieht man daran, dass die französische Staatlichkeit rational und gleichförmig, fast mathematisch präzise konstruiert war und sich mit ihren Ausprägungen, der Armee, der Justiz, den Finanzbehörden und der Polizei, als Machtmaschine begreifen lässt, deren Erscheinungsbild in einem scharfen Gegensatz zu den organisch gewachsenen, uneinheitlichen Strukturen des Mittelalters steht. Dies stimmt überein mit der damaligen rationalistischen Philosophie etwa eines Descartes oder eines Spinoza, die ebenfalls *more geometrico*, in geometrischer Art ihre Begriffe und Theorien konstruieren. Und dies wirkt heute noch nach in den Lehren des Staats- und Verwaltungsrechts über die Unverfügbarkeit, Ausschließlichkeit und Vollständigkeit von Kompetenz- und Zuständigkeitszuweisungen.

### **III. Vom modernen zum Verfassungsstaat**

Das hohe Lied der absoluten Monarchie will und muss ich an dieser Stelle abbrechen. Im 16. Jahrhundert war diese Staatsform die einzige gangbare Möglichkeit, um aus den Wirren der konfessionellen Bürgerkriege herauszukommen und um die mittelalterliche Ordnung zu überwinden. Beides sind unbestreitbare Verdienste dieser Staatsform. Allerdings hatte diese Staatsform auch unbestreitbare Nachteile, die in dem Maße spürbar wurden, wie sich als Folge der durch sie ermöglichten gesellschaftlichen Entwicklung das Bürgertum als neue gesellschaftliche Schicht herausbildete. Diese Nachteile bestanden in der Unterdrückung individueller Freiheiten, der Bevorzugung von Adel und Klerus und dem Ausschluss des Bürgertums von der politischen Willensbildung. Um diese Nachteile abzustellen, kam es Ende des 18. Jahrhunderts, ebenfalls zuerst in Frankreich, zur Ersetzung der absoluten Monarchie durch den demokratischen Verfassungsstaat, in welchem die Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und in welchem die Diskriminierung des Bürgertums und sein Ausschluss von der politischen Willensbildung aufgehoben sind. Auch der demokratische Verfassungsstaat ist moderner Staat. Die positiven Eigenschaften der vorangegangenen Epoche werden vollständig übernommen. Dies betrifft das Gewaltmonopol und die Fähigkeit zu einseitiger Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung. Nur die Nachteile werden aufgehoben. Man kann dies auch so sagen: Die Sehnsucht nach innerem Frieden führte zum modernen Staat in der Gestalt der absoluten Monarchie. Die Sehnsucht nach Freiheit und Gleichheit führte sodann zum Übergang von der absoluten Monarchie zum demokratischen

Verfassungsstaat. Dieser ist eine ebenfalls von Juristen bewirkte Verbesserung der Juristenerfindung moderner Staat.

Doch auch damit ist die Entwicklung nicht am Ende. Der demokratische Verfassungsstaat erwies sich in seiner ursprünglichen Gestalt als vereinbar mit Klassenspaltung und sozialem Elend. Mit der Garantie des Privateigentums und der Beschränkung der politischen Mitwirkungsrechte auf das Bürgertum förderte er diese Missstände sogar. Die Folge war eine Weiterentwicklung des demokratischen zum demokratischen und sozialen Verfassungsstaat. Diese Entwicklung bahnte sich Ende des 19. Jahrhunderts an, diesmal allerdings nicht zuerst in Frankreich, sondern in Deutschland. Sie läuft dort auf das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zu, das Zielpunkt einer höchst komplexen historischen Entwicklung ist und damit alles andere als ein unbestimmter, juristisch wenig ergiebiger und im Grunde überflüssiger Verfassungsbestandteil. Zu sagen: Friede, Freiheit und soziale Gerechtigkeit seien die Legitimationsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, ist nur auf den ersten Blick eine abstrakte Aussage. Hinter dieser Aussage stehen historische Entwicklungen, die sich über ganz Europa erstrecken und einen Zeitraum von ca. 400 Jahren in Anspruch genommen haben.

Und die Entwicklung ist keineswegs am Ende. Nachdem es gelungen ist, im Rahmen des demokratischen Verfassungsstaates Wohlstand für eine möglichst große Zahl von Menschen zu schaffen, und die sozialistische Alternative sich als Irrweg von ebenfalls historischer Dimension disqualifiziert hat, muss man feststellen, dass man ein neues Problem geschaffen hat, und dies gerade weil man bei der Verwirklichung des sozialen Staatszieles so erfolgreich war. Dies ist das ökologische Problem, das in den 70er Jahren dieses Jahrhunderts in den Blick gekommen ist. Ein Umweltrecht im heutigen Sinne hat es bis Anfang der 70er Jahre nur in Ansätzen, wie dem Reichsnaturschutzgesetz oder dem Wasserhaushaltsgesetz, gegeben. Seither hat diese Materie eine stürmische Entwicklung genommen, deren vorläufiger Höhepunkt die Verankerung eines Staatszieles Umweltschutz in Art. 20a GG im Oktober 1994 gewesen ist. Das, was als moderner Staat begann, hat sich mithin in drei Schritten, jeweils unter Beibehaltung der positiven Eigenschaften der vorangegangenen Periode und nur deren Nachteile vermeidend, weiterentwickelt. Der erste Entwicklungssprung führte nach gut 200 Jahren zum demokratischen Verfassungsstaat, der nächste Entwicklungssprung nach etwas mehr als 100 weiteren Jahren zum demokratischen und sozialen Verfassungsstaat und

der letzte Entwicklungssprung nach etwas weniger als 100 Jahren zum demokratischen, sozialen und ökologischen Verfassungsstaat.

Ich gebe zu, dass meine Darstellung – notgedrungen – skizzenhaft und in Teilen einseitig ist. Ihr Hauptanliegen ist, die Denk- und Arbeitsweise der Staatstheorie zu veranschaulichen und klar zu machen, wie mit ihrer Hilfe die Aussagen des geltenden Staats- und Verfassungsrechts, ja auch Institute des Verwaltungs- und des Strafrechts in einen historischen und philosophischen Kontext eingeordnet werden können.