

Vorlesung Allgemeine Staatslehre

Donnerstag, den 30. Juni 2005

Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft

Im Mittelpunkt dieser Vorlesung steht der Staat. Zunächst haben wir ihn isoliert betrachtet, als modernen Staat; als souveränen Staat; als Organisationsgebilde, das sich aus drei Elementen zusammensetzt; als Zuordnungssubjekt von Zwecken, Zielen und Aufgaben; als Objekt von Legitimationsbemühungen. Weiterhin haben wir den Staat in eine Relation zu anderen Größen gesetzt, als säkularen Staat, der immer noch in einer Wechselbeziehung zur Religion steht, als Rechtsstaat, der Träger einer Rechtsordnung ist, als Verfassungsstaat, dessen Grundlage eine Verfassung ist. Diese Reihe wird heute fortgesetzt mit der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, die seit Hegels "Grundlinien einer Philosophie des Rechts" für das deutsche Verständnis vom Staat grundlegend ist.

I. Begriffsklärungen

Mit "Staat" meint diese Unterscheidung den Staat im engeren Sinne, als juristische Person. "Staat" in diesem Sinne sind der Bund, die Länder und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, ferner diejenigen juristischen Personen des Privatrechts, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durch Anteilsbesitz, Mitgliedschaft u.ä. beherrscht werden. "Gesellschaft" sind dagegen die natürlichen Personen und diejenigen juristischen Personen des Privatrechts, die nicht vom "Staat" beherrscht werden, insbesondere Unternehmen, Gewerkschaften, Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen, Medien, Kirchen, den staatsfreien Kulturbetrieb. Auch die politischen Parteien gehören zur Gesellschaft; ihre Nähe zur organisierten Staatlichkeit rechtfertigt jedoch die Übertragung von Prinzipien des staatlichen Organisationsrechts wie insbesondere des Demokratieprinzips (Art. 21 I 3) oder der Publizität ihrer Finanzen (Art. 21 I 4 GG). Man kann dies auch so ausdrücken: Zur Gesellschaft gehört jedes Rechtssubjekt, das aus Art. 2 Abs. 1 GG berechtigt ist. Die Gesellschaft stellt sich als Inbegriff der zwischenmenschlichen Bestrebungen und Organisationen dar, die sich außerhalb der beim Staat konzentrierten Innehabung und Ausübung öffentlicher Gewalt entfalten.

Von der "Gesellschaft" ist die "Nation" zu unterscheiden, obwohl beide sich überwiegend aus denselben natürlichen Personen zusammensetzen. Gesellschaft und Nation haben unterschiedliche Wirkungsfelder. Die Gesellschaft ist das Gegenüber des Staates und das Objekt von dessen Hoheitsgewalt. Die Nation oder, hier gleichbedeutend, das Volk sind die Träger aller staatlichen Gewalt. Die "Gesellschaft" steht dem "Staat" im status passivus und status negativus gegenüber, der "Nation" ist der status activus zuzuordnen. Die Nation setzt sich zusammen aus dem Bürger, die Gesellschaft aus Privatpersonen, despektierlich aus Bourgeois; zur "Gesellschaft" gehören weiterhin juristische Personen des Privatrechts, die nicht vom Staat beherrscht werden, sowie Ausländer. Die Nation ist der Verband der Staatsangehörigen.

Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft steht für die beiden Bestandteile des Wortes "freiheitliche Demokratie". Mit Demokratie ist die Staatsgewalt gemeint, deren Träger das Volk ist und die für das Volk, wie es in Art. 20 II 2 GG heißt, durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird. "Freiheitlich" steht für grundrechtliche Freiheit, für die Organisation der Individuen in nicht-staatlichen Verbänden und für Privatheit. Grundrechtliche Freiheit und Organisation der Individuen in nicht-staatlichen Verbänden sind der Bereich der Gesellschaft.

Im Sinne der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft ist "Gesellschaft" deshalb kein anonymes Etwas, wie in der Formulierung "die gesellschaftlichen Verhältnisse". "Gesellschaft" ist insbesondere nicht Synonym für das Staatswesen insgesamt, ohne Rücksicht auf seine Gliederungen. Die Gesellschaft ist der Bereich grundrechtlicher Betätigung des Individuums in und für Organisationen und Verbände, die nicht Staat sind. Zur Gesellschaft gehören demnach die Wirtschaftsunternehmen und deren Interessenverbände, die Gewerkschaften, die politischen Parteien, die Bürgerinitiativen, sonstige Vereine, etwa auf dem Gebiet des Sports, die Medien, die Kirchen und sonstigen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, die nicht-staatlichen Organisationen von Kunst, Kultur und Wissenschaft.

II. Die geschichtliche Entwicklung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft

(Teil II wurde am 30. Juni 2005 bis zu dem Strich nicht vorgetragen.)

Das heutige Gegenüber von demokratischer Staatlichkeit und pluralistischer Gesellschaft hat sich

in drei historischen Entwicklungsschritten herausgebildet.

Der **erste Schritt** vollzieht sich im 18. Jahrhundert. Damals formierte sich mit dem Bürgertum eine Schicht, die Träger der Gesellschaft sein konnte. Die Existenz der gerade aufgezählten gesellschaftlichen Organisationen ist Ausdruck eines Grades an Differenzierung und damit an Fortschritt und Entwicklung, der bis dahin nicht erreicht war. Das Auseinandertreten von Staat und Gesellschaft, von politischer und gesellschaftlicher Ordnung bedeutete einen Fortschritt, weil sie Arbeitsteilung und Spezialisierung ermöglichte und dem Individuum neue Entfaltungsräume eröffnete. Res publica und societas civilis, die bis dahin als undifferenzierte Einheit gedacht worden waren, gingen fortan getrennte Wege. Das hieß unter den damaligen Umständen konkret: die societas civilis emanzipierte sich vom monarchisch-bürokratischen Staat und vom ständestaatlichen Weltbild. Zuerst die Religion im Prozess der Säkularisierung, dann Wissenschaft und Bildung, schließlich und vor allem der Bereich der Wirtschaft entfalten ein Eigenleben. Es treten neben den monarchischen Staat und die von diesem verkörperte politische Ordnung eigenständige Lebenssphären mit selbständiger Organisation und Struktur, die zusammenfassend als "Gesellschaft" gekennzeichnet werden.

Der **zweite Schritt** ist ein Spezifikum der deutschen Verfassungsentwicklung. Während in England, den USA, den Niederlanden, Belgien und, mit Einschränkungen, auch in Frankreich das Bürgertum als Träger der Gesellschaft das politische Selbstbestimmungsrecht und damit letztlich den "Staat" erkämpfte, scheiterte die bürgerliche Revolution auf deutschem Boden. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft verschärfte sich zu einem Dualismus von Staat und Gesellschaft. Hinter der "Gesellschaft" stand das Bürgertum, dem es nicht gelungen war, das Prinzip der Volkssouveränität durchzusetzen. Hinter dem "Staat" stand die Monarchie und ihr Beamtenapparat. Der Dualismus von Staat und Gesellschaft, der die Verfassungsepoche der deutschen konstitutionellen Monarchie bis 1918 prägte, hatte folgende Grundzüge: Die "Gesellschaft" stellte man sich als eine staatsfreie Sphäre vor, die unpolitisch war und gegen den Staat und dessen "Eingriffe in Freiheit und Eigentum" durch eine Verfassung abgesichert wurde. Der Staat führte als Machtgebilde ein Eigenleben und legitimierte sich aus dem monarchischen Prinzip. Dualismus von Staat und Gesellschaft bedeutete also eine Trennung von Sphären, die durch die Verfassung abgesichert war. Die Gesellschaft war die staatsfreie Sphäre, in der grundrechtliche Freiheit sich unpolitisch, d.h. aus der Sicht des monarchischen Staates

vornehmlich ökonomisch, zu entfalten hatte. Der Staat war ein Herrschaftsgebilde, das von der Gesellschaft unabhängig war, sich vom Monarchen her legitimierte, sich aber auch diesem gegenüber als juristische Person verselbständigen musste. Ihren klassischen Ausdruck hat diese Zuordnung von Staatsgewalt, Monarchie, Gesellschaft und Bürgertum in der Rechtsphilosophie Hegels gefunden. Vom Staat heißt es dort, er sei die Wirklichkeit der sittlichen Idee. Die Gesellschaft erscheint bei Hegel dagegen als der Bereich der Interessen und Bedürfnisse, unpolitisch und auf das eigene Interesse bedacht.

Diese Konstruktion war problematisch, zum Teil widersprüchlich. Die Problematik der Trennung wird besonders daran deutlich, dass die Parlamente und die Gemeinden, die man nach heutigem Verständnis ohne Frage der Staatsorganisation zuzurechnen sind, im 19. Jahrhundert als gesellschaftliche Interessenvertretungen beim Staat aufgefasst worden sind, die selbst nicht Teil der organisierten Staatlichkeit waren. Dem Parlament wurde auch nicht die Befugnis zur Gesetzgebung zugesprochen, sondern nur die Befugnis, die monarchische Gesetzgebung in einem bestimmten Umfang zu kontrollieren. Die Vorstellung, dass das Parlament an der Staatsgewalt nicht gleichberechtigt teilhat, sondern diese gewissermaßen von außen kontrolliert, ist heute in manchen Bereichen des politischen Lebens noch lebendig, am stärksten bei der auswärtigen Gewalt. Diese ist nach Art. 59 GG grundsätzlich Sache der Exekutive. Mitwirkungsrechte des Parlamentes sind Ausnahmen von diesem Grundsatz. Sie bestehen nur, soweit Art. 59 Abs. 2 GG sie ausdrücklich vorsieht. In gleicher Weise wurden die Gemeinden nicht mehr als Teile der Staatsverwaltung angesehen, in denen die Bürgerschaft aktiv mitwirken konnte, wie dies im Grundgedanken noch der Städteordnung des Freiherrn von Stein von 1808 entsprochen hatte. Die Gemeinden galten vielmehr als vom Staat geschiedene Rechtssubjekte, als Bastionen der Gesellschaft gegen die staatliche Verwaltung. Ähnliche Tendenzen gab es in der Geschichte der Hochschulselbstverwaltung. Es ist deshalb kein Zufall, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auch heute noch als ein in manchem grundrechtsähnliches Recht ausgestaltet ist. Es ist aber auch kein Zufall, dass diese Garantie gegen staatliche Eingriffe im Ergebnis nur wenig Schutz bietet.

Der **dritte Schritt** der Entwicklung wurde 1918 mit der Einführung des Prinzips der Volkssouveränität in Deutschland vollzogen. Die strikte Trennung von Staat und Gesellschaft ließ sich nicht länger aufrechterhalten, weil fortan im wesentlichen dieselben Personen hinter

"Staat" und "Gesellschaft" standen: hinter dem "Staat" das Volk, die Nation, hinter der "Gesellschaft" die Menschen, die im staatlichen Gemeinwesen leben, und die von ihnen gegründeten Organisationen. Gleichwohl besteht die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft fort. "Staat" und "Gesellschaft" sind verschiedene Wirkbereiche, Willensbildungs- und Entscheidungssysteme, Funktionen und Rollen derselben Menschen. Der Staat ist der Bereich demokratischer Selbstbestimmung des Volkes und damit der Bereich kollektiver und politischer Entscheidungen, die Gesellschaft ist der Bereich grundrechtlicher Freiheit und damit der Bereich individueller, nicht notwendig politischer Betätigung. In diesem Sinne hat die Unterscheidung, nicht der Dualismus, von "Staat" und "Gesellschaft" ihre bleibende Bedeutung.

Ablehnend zu der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft stand, von seinen Prämissen ausgehend konsequent, der Marxismus-Leninismus. Marx knüpfte in seiner Kritik an der bürgerlichen Gesellschaft zwar an die Unterscheidung an, behauptete aber, dass entsprechend der ökonomischen Basis der Produktionsverhältnisse die Gesellschaft eine Klassengesellschaft sei und dass der Staat, ebenso wie das Recht, die Politik, die Wissenschaft, die Religion, einen die ökonomisch-gesellschaftlichen Machtverhältnisse lediglich widerspiegelnden Überbau darstelle. Als Überbau der Klassengesellschaft sei der Staat mit dem Übergang zur klassenlosen Gesellschaft zum Absterben verurteilt. Denn der Staat sei nichts anderes als der Zwangsapparat der besitzenden Klassen zur Unterdrückung des Proletariats und werde in dieser Funktion in einer klassenlosen Gesellschaft nicht mehr gebraucht. Für eine Unterscheidung von Staat und Gesellschaft ist dann kein Raum; es gibt nur die eine klassenlose Gesellschaft.

Diese ursprüngliche Vorstellung musste die sowjetische Staats- und Rechtstheorie jedoch in den 20er Jahren korrigieren, weil sich bald nach der Oktoberrevolution herausstellte, dass die Diktatur des Proletariats nicht zum Absterben des Staates geführt hatte und dass die klassenlose Gesellschaft auf sich warten ließ. Die Korrektur bestand darin, Staat und Recht nicht mehr als bloßen Überbau von Klassengesellschaften zu begreifen, sondern als Instrumente der Partei der Arbeiterklasse, die, entsprechend der geschichtlichen Gesetzmäßigkeit, zur Umgestaltung der Gesellschaft zunächst in eine entwickelte sozialistische Gesellschaft und letztlich in eine klassenlose Gesellschaft verwendet werden. Doch auch in dieser Konstruktion ist für eine Unterscheidung von Staat und Gesellschaft kein Platz, weil Staat und Gesellschaft unter der Leitung der marxistisch-leninistischen Partei eine Einheit bilden. Der im Klassenstaat

vorhandene Gegensatz zwischen dem einzelnen, der Gesellschaft und dem Staat sei aufgehoben. Die Interesseneinheit werde dadurch erreicht, dass, solange die Übereinstimmung der Interessen aller in einer klassenlose Gesellschaft sich noch nicht eingestellt habe, die Menschen durch die marxistisch-leninistische Partei geleitet und zum gemeinsamen Ziel geführt werden. Demgemäß ist auch das Verhältnis des einzelnen zum Staat von Harmonie und vom sozialistischen Erziehungsgedanken geprägt. Insbesondere verstehen sich sozialistische Grundrechte nicht als individuelle Abwehr- und Autonomierechte, nicht als subjektive Rechte, über die eigene Freiheit zu entscheiden, sondern als Mitwirkungs- und Teilhaberechte, letztlich als Verpflichtungen, am Entwicklungsprozess zur sozialistischen Gesellschaft mitzuwirken und sich zur sozialistischen Persönlichkeit zu entfalten.

Während die freiheitliche Demokratie auf zwei Legitimationsmustern beruht: nämlich grundrechtlicher Freiheit und demokratischer Staatlichkeit, kennt der Marxismus-Leninismus nur ein Legitimationsmuster: den Sozialismus eben. Während die freiheitliche Demokratie einen Pluralismus von Instanzen akzeptiert, die über die Entfaltung dieser Legitimationsmuster entscheidet, nämlich die ihrerseits zahlreich gegliederte Staatlichkeit und die unübersehbare Vielzahl der Grundrechtsträger, gibt es im Sozialismus nur eine einzige Instanz: die marxistisch-leninistische Partei, die nach den Grundsätzen des demokratischen Zentralismus den Staatsapparat leitet. Ein Verfassungssystem, das in dieser Weise auf nur eine Legitimationsidee und nur eine Entscheidungsinstanz bezogen ist, nennt man totalitär. Wörtlich übersetzt bedeutet dies: alles umfassend. Totalitär ist ein Verfassungssystem, dem eine einzige Legitimationsidee zugrundeliegt, etwa der Marxismus-Leninismus, und in dem es eine Instanz gibt, die Partei der Arbeiterklasse, die den Anspruch erhebt, das gesamte gesellschaftliche Leben nach Maßgabe dieser einen Legitimationsidee zu verändern und zu gestalten.

Der Gegensatz zu totalitär ist pluralistisch. Ein pluralistisches Verfassungssystem ist komplizierter. In einer freiheitlichen Demokratie gibt es statt nur einer zwei Legitimationsideen: grundrechtliche Freiheit und demokratische Staatlichkeit. Durch keine dieser beiden Legitimationsideen wird eine Instanz zu umfassender Veränderung und Gestaltung des gesamten gesellschaftlichen Lebens ermächtigt. Staat und Gesellschaft ergänzen und begrenzen sich vielmehr gegenseitig und sind in sich vielfach gegliedert. Weiterhin sind die Aufgaben und Ziele der Staatstätigkeit inhaltlich nur recht allgemein umschrieben. Die Mittel zu ihrer

Verwirklichung festzulegen, ist demokratischen Entscheidungsverfahren anheimgegeben. Ich erinnere hier an das, was ich zum aposteriorischen Gemeinwohlbegriff gesagt habe, im Unterschied zu dem apriorischen Gemeinwohlbegriff, der einem totalitären System zugeordnet werden könnte. Die Gesellschaft zerfällt in eine Vielzahl einzelner Akteure, die im Rahmen der für alle verbindlichen Rechtsordnung ihre eigenen Interessen verfolgen dürfen.

III. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im Verfassungsstaat des Grundgesetzes

Im nächsten Gedankenschritt soll dargestellt werden, welchen Erkenntniswert die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft für den Verfassungsstaat des Grundgesetzes hat. Die These lautet: die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft liegt der gesamten Verfassungs- und Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland zugrunde. Sie zeigt sich in der organisatorischen Sonderung der Staatlichkeit und der Rückbindung aller staatlichen Gewalt an das Volk; sie zeigt sich weiterhin in der Unterscheidung von Privatrecht und öffentlichem Recht. Das öffentliche Recht ist das Sonderrecht des Staates, während das Privatrecht geprägt wird vom Gedanken der Privatautonomie und damit vom Gedanken freier Selbstbestimmung.

1. Die Trennlinie zwischen Staat und Gesellschaft

Angesichts der fundamentalen Bedeutung der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft kommt der Frage, wo zwischen ihnen genau die Trennlinie verläuft, erhebliche Bedeutung zu. Die Antwort auf diese Frage ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip. Dieses enthält etwas, was man im Anschluss an Carl Schmitt das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip nennt. Dieses Prinzip besagt, dass der Tätigkeitsbereich des Staates grundsätzlich begrenzt, der Tätigkeitsbereich der Gesellschaft grundsätzlich unbegrenzt ist. Der Staat verfüge über keine irgendwie vorgegebene Handlungsfreiheit, sondern nur über Kompetenzen, d.h. Handlungsermächtigungen durch Recht, die ihm vom Volk in der Verfassung übertragen worden sind. Die Verfassung ist nicht Beschränkung, sondern Grundlage aller staatlichen Gewalt. Was dem Staat dort nicht übertragen ist, ist ihm verwehrt. Genau umgekehrt verhält es sich mit der Gesellschaft, deren Akteure für sich die grundrechtliche allgemeine Handlungsfreiheit in Anspruch nehmen können. Da der Schutzbereich von Art. 2 I GG thematisch nicht begrenzt ist, gilt eine Vermutung für die Freiheit

der Betätigung, solange diese nicht durch Gesetz und Recht im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung eingeschränkt sind.

2. Die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht

Diese im Ansatz klare Trennung in der Rechtswirklichkeit immer durchzuhalten, ist aber nicht einfach. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft steht in einem Zusammenhang mit der Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht. Jeder, der sich mit dieser Abgrenzung einmal beschäftigt hat, wird wissen, welche Probleme sie aufwerfen kann. Es kommt hinzu, dass das öffentliche Recht zwar Sonderrecht des Staates in dem Sinne ist, dass öffentlich-rechtlich nur der Staat handeln kann, dass aber das private Recht nicht Sonderrecht der Gesellschaft und der ihr angehörenden Individuen ist.

Auch der Staat kann privatrechtlich handeln. Das ist einmal der Fall, wenn der Staat, wie jeder andere, am allgemeinen Rechtsverkehr teilnimmt. Der Staat kann aber auch nur ihm obliegende öffentlich-rechtliche Aufgaben mit den Mitteln des Privatrechts erfüllen. Betrachtet man die verschiedenen Konstellationen systematisch, so gelangt man zu Einteilungen staatlicher Verwaltungstätigkeit, wie sie üblicherweise zu Beginn einer Verwaltungsrechtsvorlesung präsentiert werden. Die staatliche Verwaltungstätigkeit gliedert sich im Hinblick auf die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht in die beiden Hauptgruppen der hoheitlichen (= öffentlich-rechtlichen) und der fiskalischen (= privatrechtlichen) Verwaltung. Die hoheitliche Verwaltung wird untergliedert in hoheitliche Verwaltung im engeren Sinne und schlicht hoheitliche Verwaltung. Im engeren Sinne hoheitlich ist Verwaltung, die ihre Aufgaben durch den Einsatz öffentlich-rechtlicher Rechtsgeschäfte, insbesondere durch Verwaltungsakt, erfüllt. Schlichte Hoheitsverwaltung liegt vor, wenn die Verwaltung öffentlich-rechtlich, aber nicht rechtsgeschäftlich, sondern durch Realakte tätig wird; Beispiele sind Schulunterricht und akademische Lehre. Die fiskalische Verwaltung wird untergliedert in das Verwaltungsprivatrecht, die fiskalischen Hilfsgeschäfte, insbesondere Personal- und Beschaffungswesen, und die erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit. Das Verwaltungsprivatrecht bedeutet Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben in den Rechtsformen des Privatrechts. Im Unterschied dazu ist bei den fiskalischen Hilfsgeschäften und bei der erwerbswirtschaftlichen Staatstätigkeit die Beziehung zu öffentlich-rechtlichen Aufgaben

zumindest aufgelockert, wenn nicht gekappt. Insbesondere die erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit scheint ein Übergriff des Staates in den Bereich der Gesellschaft zu sein, durch welchen die Unterscheidung beider Sphären in Frage gestellt wird.

3. Die erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit

Der Staat, also Bund, Länder und Gemeinden sowie die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, sind in einem beträchtlichen Umfang unternehmerisch tätig. Dies ist unproblematisch, soweit diese Unternehmungen öffentlichen Aufgaben dienen, etwa als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Problematisch wird es jedoch, soweit der Staat mit seinen Unternehmungen nichts anderes bezweckt als die Erzielung von Gewinn. Dies stellt die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft in Frage, weil nach dieser Unterscheidung auf Gewinnerzielung gerichtete unternehmerische Tätigkeit Sache der Gesellschaft ist, während die staatliche Tätigkeit dem Gemeinwohl dienen soll. Erwerbswirtschaftliche Betätigung ist dem Staat nur dann erlaubt, wenn damit nicht (nur) Gewinnerzielung, sondern die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bezweckt ist. Das wichtigste Indiz hierfür ist in dem Umstand zu sehen, ob es bei der in Frage stehenden Tätigkeit private Konkurrenz gibt. Soweit dies der Fall ist, wächst nicht nur politisch und ökonomisch, sondern auch rechtlich der Druck zu privatisieren. Zur Existenz eines öffentlichen Zwecks muss hinzukommen, dass dieser Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch Private erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist diese Schranke in den Gemeindeordnungen der Flächenbundesländer zu finden. Für Bund und Länder sehen die jeweiligen Haushaltsordnungen Entsprechendes vor. Doch ist die Subsidiarität der staatlichen Erwerbswirtschaft nicht nur einfaches Gesetzesrecht, sondern auch aus dem Grundgesetz abzuleiten. Wenn es nämlich richtig ist, dass "Staat" und "Gesellschaft" Inbegriffe grundgesetzlicher Ordnungsgegensätze sind, die in zahlreichen Verfassungsnormen zum Ausdruck kommen, dann kann die Abgrenzung zwischen ihnen beiden nicht vollständig dem einfachen Gesetzesrecht überantwortet sein und muss insbesondere eine Verstaatlichung der Wirtschaft die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme sein. Eine nationalökonomisch messbare Grenze, etwa eine in Prozentwerten ausgedrückte Staatsquote, ist dies nicht, wohl aber ein Regel-Ausnahme-Mechanismus, wie er im Bereich der Grundrechte auch sonst anzutreffen ist.

4. Die politischen Parteien

Dem Überborden des Staatlichen in den Bereich der Gesellschaft entspricht die umgekehrte Gefahr: die schleichende und vielgestaltige Dienstbarmachung des Staates für gesellschaftliche Gruppeninteressen, wie sie mit dem Begriff des "Parteienstaates" auf eine Formel gebracht wird. Die politischen Parteien sind Organisationen, die im Sinne der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zum Bereich der Gesellschaft gehören. Parteien müssen in einer freiheitlichen Demokratie staatsfrei sein. Ihre Gründung ist nach Art. 21 I 2 GG frei; Gleiches gilt, ohne dass dies in der Verfassung ausdrücklich gesagt würde, für ihre Betätigung; als grundrechtsgleiches Recht ist Art. 21 I 2 GG lex specialis zu Art. 9 I GG. Andererseits müssen die Parteien, um ihren Zweck zu erfüllen, in den Bereich der organisierten Staatlichkeit hineinwirken. Dies geht schon aus der Begriffsdefinition in § 2 I ParteienG hervor. Danach sind Parteien Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen.

Die enge Verbindung der politischen Parteien zum Staat rechtfertigt es, dass ein Grundsatz des staatlichen Organisationsrechts auf politische Parteien übertragen wird. Dies ist das Demokratieprinzip. Nach Art. 21 I 3 GG muss die innere Ordnung jeder Partei demokratischen Grundsätzen entsprechen. Dies ist keineswegs selbstverständlich, sondern eher ungewöhnlich. Im Bereich der Gesellschaft gilt nämlich im übrigen das Prinzip individueller Selbstbestimmung und nicht die demokratische Mehrheitsregel. So gibt es keine Rechtspflicht, aus der sich ergäbe, dass Vereine, Gewerkschaften oder Kirchen demokratisch strukturiert sein müssten. Und dass in der Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft das Mehrheitsprinzip gilt, folgt nicht aus dem Demokratieprinzip, sondern aus der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes. Das demokratische Prinzip ist ein Grundsatz des staatlichen Organisationsrechts. Es wäre deshalb eine Fehlvorstellung zu meinen, dass jede Organisation und jeder kollektive Entscheidungsprozess demokratisch strukturiert sein müsste. Für den Prozess der Verfassunggebung haben wir dies schon festgestellt. Für die politischen Parteien gilt etwas anderes nur kraft ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Anordnung in Art. 21 I 3 GG, deren innere Rechtfertigung in der besonderen Staatsnähe politischer Parteien findet.

Die Verbindung von politischen Parteien und organisierter Staatlichkeit kann aber auch übertrieben werden. Stichworte müssen hier genügen. Die parteipolitische Ämterpatronage und parteipolitische Loyalität lassen die Grundsätze des hergebrachten Berufsbeamten- und Richtertums verblassen mit der Folge, dass das Leistungsprinzip als Grundprinzip des öffentlichen Dienstes und die parteipolitische Neutralität in Frage gestellt werden. Die staatlichen Entscheidungen werden in den Parteigremien unter parteitaktischen Gesichtspunkten vorprogrammiert. Die Auswahl des politischen Führungspersonals ist ohnehin Sache der Parteien und prämiert Geschick und Ausdauer im parteiinternen Kampf um Einfluss und Spitzenpositionen. Bei ihrer Finanzierung über Steuermittel und Steuervergünstigungen und bei der Verteilung von Pfründen an verdiente Parteimitglieder bedienen die Parteien sich praktisch selbst. Lange Zeit wurde über dieses Grundübel jeder Parteiendemokratie kaum öffentlich diskutiert. Doch auch hier scheint der Zwang zu Sparsamkeit, Personalabbau und Effizienz in der öffentlichen Verwaltung allmählich für eine gewisse Besserung zu sorgen.