

Vorlesung Allgemeine Staatslehre

Donnerstag, den 7. Juli 2005

I. Zusammenfassung: Die Bauprinzipien der freiheitlichen Demokratie

Der Überblick über die Bauprinzipien einer freiheitlichen Demokratie ist damit vollständig. Als grundlegend erweist sich die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft und, auf das Gleiche hinauslaufend, von Demokratie und Freiheit, von demokratischer Selbstbestimmung des Volkes durch Mehrheitsentscheidungen und grundrechtlicher Selbstbestimmung des Individuums im privaten und sozialen Bereich. An dieser Unterscheidung ist unter den politischen Verhältnissen der Gegenwart festzuhalten. Daran in den 70er Jahren geübte Kritik, die entweder die Gesellschaft dem Staat unterordnen oder den Staat als Subsystem anderen gesellschaftlichen Organisationen gleichordnen will, hat sich schon nach kurzer Zeit als vom Tatsächlichen her wenig überzeugend und in der politischen Perspektive wenig wünschenswert gezeigt.

Die Gesellschaft ist in sich nicht nach festen Prinzipien gegliedert. Als Ausdruck grundrechtlicher Freiheit muss sie offen und dynamisch sein. Voraussetzung dafür ist, dass der demokratische Staat als sektoraler Staat sich in bestimmten Bereichen des öffentlichen Lebens, vor allem Wirtschaft, Medien und Religion, zurückhält. Die Gesellschaft ist geprägt von den Prinzipien des Liberalismus, des Pluralismus und des Kommunitarismus. Das schließt Fehlentwicklungen nicht aus, etwa den Korporatismus und damit eine Verkrustung des Prozesses politischer Willensbildung oder die Existenz intermediärer Gewalten, die eine privilegierte Stellung innehaben.

Die Organisation politischer, d.h. staatlicher Herrschaft folgt

den Grundsätzen einer parteienstaatlich-repräsentativen Demokratie. Für identitäre und plebiszitäre Demokratiemodelle sind die gesellschaftlichen Verhältnisse zu kompliziert. Das Bindeglied zwischen der Gesellschaft in ihrer Vielfalt und dem Staat, der diese Gesellschaft zu regulieren hat, sind die politischen Parteien. Die doppelte Vermittlung der gesellschaftlichen Einzel- und Gruppeninteressen durch die Parteien und durch das Parlament sorgt für einen Interessenausgleich. Parteien und Parlament sind die Instanzen, in denen das Gemeinwohl aposteriorisch formuliert wird.

Die politische Philosophie, die diesem Staats- und Gesellschaftsmodell am meisten entspricht, ist der kritische Rationalismus. Diese Lehre geht davon aus, dass es im politischen Bereich wegen der Begrenztheit des menschlichen Erkenntnisvermögens keine eindeutig richtigen Entscheidungen gibt. Da gleichwohl Entscheidungen getroffen werden müssen, können diese nur nach Maßgabe des Mehrheitsprinzips und unter dem Vorbehalt späterer Änderbarkeit erfolgen. Denn wenn die Ansichten aller an einer Entscheidung prinzipiell gleichwertig sind, bleibt kein anderes Entscheidungskriterium als die Mehrheit. Die Legitimität der Mehrheitsentscheidung hängt aber von ihrer Revidierbarkeit ab. Eine Mehrheitsentscheidung kann nur solange als richtig gelten, bis sich eine Mehrheit anders entscheidet. Philosophisch ausgedrückt: Eine Erkenntnis kann nur solange als richtig gelten, bis sie falsifiziert worden ist; absolut und dauerhaft richtige Erkenntnisse gibt es nicht. Hiervon gibt es nur eine Ausnahme: Jede freiheitliche Demokratie beruht auf Grundwerten, insbesondere der Überzeugung von der Würde des Menschen und seiner Fähigkeit und seinem Recht zu freier Entfaltung.

II. Die Lehre von den Staatenverbindungen

Von dieser Feststellung zu den philosophischen Grundlage mache ich jetzt einen weiten Gedankensprung hin zur Lehre von den Staatenverbindungen, die in keinem zwingenden Zusammenhang zum

demokratischen Verfassungsstaat steht. Staatenverbindungen, etwa Militärbündnisse, Wirtschaftsgemeinschaften oder bundesstaatliche Organisationsformen, hat es etwa auch unter den sozialistischen Staaten des früheren Ostblocks gegeben. Andererseits haben die freiheitlichen Demokratien spezifische Formen der Staatenverbindung hervorgebracht, etwa den kooperativen Föderalismus oder die Freihandelszone. Bevor ich auf diese Weise einen Zusammenhang zwischen einzelnen Formen von Staatenverbindung und der freiheitlichen Demokratie herzustellen versuche, werde ich die Lehre von den Staatenverbindungen in ihren klassischen Ausprägungen vorstellen.

Unter dem Oberbegriff der Staatenverbindung wird ganz Verschiedenes zusammengefasst. Das Spektrum reicht vom bloßen Vertragsverhältnis über gemeinsame Einrichtungen, wie einen Grenzbahnhof, weiter über internationale Organisationen bis hin zum Staatenbund und zum Bundesstaat. In einem engeren Sinne ist die Staatenverbindung gekennzeichnet durch die Aufgabe oder Einschränkung von Souveränitätsrechten, die über das bei Verträgen, gemeinsamen Einrichtungen und Internationalen Organisationen übliche Maß hinausgeht. Je nachdem, ob alle beteiligten Staaten auf Souveränitätsrechte verzichten oder ob ein solcher Verzicht nicht allen Staaten abverlangt wird, kann man zwischen paritätischen und imparitätischen Staatenverbindungen unterscheiden. Paritätisch bedeutet gleichberechtigt; paritätisch ist eine Staatenverbindung, wenn alle Staaten in gleicher Weise auf Souveränitätsrechte verzichten und es keinen Staat gibt, der über mehr Souveränitätsrechte verfügt als andere. Imparitätisch ist eine Staatenverbindung, wenn diese Voraussetzung nicht gegeben ist.

1. Imparitätische Staatenverbindungen

Imparitätische Staatenverbindungen stehen in einem Widerspruch zum Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten. Es gibt sie heute nur noch in seltenen Fällen in offener, völkervertraglich fixierter Form, häufiger verdeckt.

Folgende Formen imparitätischer Staatenverbindungen sind heute im Wesentlichen Geschichte: die Vasallität, das Protektorat, die Treuhandschaft.

Die Vasallität beruht auf persönlichen Beziehungen zwischen dem Herrscher des Vasallenstaates und dem Herrscher des ihm übergeordneten Staates, dem Suzerän. Vasallität setzt damit eine monokratische, insbesondere eine monarchische Regierungsform, voraus und verpflichtet den Vasallen zu Heerfolge, also militärischem Beistand, und Tributzahlungen.

Beim Protektorat ist ein scheinsoeveräner Staat einem anderen Staat regelrecht untergeordnet. Ein Beispiel ist das Protektorat Böhmen und Mähren, das 1939 durch erzwungenen Vertrag aus der Tschechoslowakei hervorgegangen ist. Protektorate sind nur noch historisch bedeutsam (vgl. Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 4. A., 1999, § 2 Rn. 25).

Modernere, aber inzwischen trotzdem überholte Formen der imparitätischen Staatenverbindungen waren die Mandate nach der Satzung des Völkerbundes und die Treuhandgebiete nach der Satzung der Vereinten Nationen. Mandatar und Treuhänder hatten die Aufgabe, die Entwicklung des Mandats- oder Treuhandgebietes zu Selbstregierung und Unabhängigkeit zu fördern. Nach dem Abschluss der Dekolonialisierung gibt es auch für diese Form der Staatenverbindung keine Beispiele mehr. Als letztes Treuhandgebiet ist die Republik Palau im Oktober 1994 unabhängig geworden.

Zu den inzwischen überholten Formen imparitätischer Staatenverbindungen gehörte schließlich die sogenannte Breschnew-Doktrin, derzufolge die Sowjetunion für sich bis in die 1980er Jahre das Recht in Anspruch nahm, bei anderen Staaten des Warschauer Paktes militärisch zu interventieren, wenn dort die sozialistische Ordnung durch „Konterrevolution“ in Gefahr war. Wegen des Führungsanspruchs der Sowjetunion konnten Warschauer

Pakt und Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe allgemein als Beispiele für verdeckt-imparitätische Staatenverbindungen angeführt werden. Ihr Widerspruch zum völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten wurde nicht mit einem völkerrechtlichen Vertrag, sondern mit der Annahme eines besonderen sozialistischen Völkerrechts gerechtfertigt, in dem dieser Grundsatz die sozialistische Führungsmacht nicht bindet. Eine nach wie vor aktuelle Form imparitätischer Staatenverbindung ist die Protektion. Bei ihr bleibt die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des protegierten Staates bestehen; der Protektorstaat hat jedoch in bestimmten, zumeist vertraglich festgelegten Fällen das Recht, sich in die inneren Angelegenheiten des protegierten Staates einzumischen, insbesondere Ruhe und Ordnung wiederherzustellen. Weiterhin vertritt er den protegierten Staat im internationalen Verkehr und in Angelegenheiten der Sicherheit und der Verteidigung. Aktuelle Beispiele für Protektionen sind das Verhältnis Italiens zu San Marino, Frankreichs zu Monaco, Frankreichs und Spaniens zu Andorra oder Indiens zu Bhutan.

2. Paritätische Staatenverbindungen

a) Bundesstaat und Staatenbund

Hauptbeispiele paritätischer Staatenverbindungen sind der Staatenbund und der Bundesstaat. Der Unterschied zwischen ihnen besteht im Kern darin, dass beim Staatenbund nur die Mitglieder, nicht aber der Bund selbst Staatsqualität haben, während beim Bundesstaat sowohl die Mitglieder als auch der Bund Staaten sind, die Mitglieder aber Staaten sui generis. Dieser grundlegende Unterschied hat folgende Konsequenzen: **(1)** Im Bundesstaat liegt die Souveränität beim Bund, nicht bei den Gliedstaaten. Das kommt sinnfällig im Mittel des Bundeszwanges zum Ausdruck (Art. 37 GG). Im Staatenbund bleiben die Mitgliedstaaten souverän, wenn auch ihre Souveränität eingeschränkt ist. **(2)** Rechtliche Grundlage eines Bundesstaates ist eine Verfassung, nämlich die Verfassung des Bundes. Diese Verfassung ist staatliches, nationales Recht. Rechtliche Grundlage eines Staatenbundes ist dagegen ein

völkerrechtlicher Vertrag, also zwischenstaatliches, internationales Recht. Mischformen sind hier denkbar. So beruhte bei der Gründung des Deutschen Reiches 1870/71 dessen Verfassung auf völkerrechtlichen Verträgen, was aber nichts daran änderte, dass die verfassunggebende Gewalt beim Reich lag und den Gliedstaaten nur eine durch Homogenitätsvorgaben eingegrenzte Verfassungshoheit zustand. Letzteres trifft auch für die Bundesrepublik Deutschland zu. Die verfassunggebende Gewalt liegt beim Deutschen Volk (so die Präambel und Art. 146 GG), während die Landesverfassungsgeber nicht frei sind, sondern sich an die Homogenitätsvorgaben des Art. 28 GG halten müssen. **(3)** Im Staatenbund können die einzelnen Mitgliedstaaten austreten und ausgeschlossen werden, in einem Bundesstaat ist dies nicht möglich. Beispiele für Staatenbünde sind in der deutschen Geschichte der Rheinbund (1806 - 1813) und der Deutsche Bund (1815 - 1866), Beispiele für Bundesstaaten sind der Norddeutsche Bund (1867 - 1870/71), das Kaiserreich (1870/71 - 1918), die Weimarer Republik (1919 - 1933) und die Bundesrepublik Deutschland (seit 1949). Das 3. Reich (1933 - 1945) und die DDR (1949 - 1990) waren trotz föderaler Anfänge Einheitsstaaten, was eine Vermutung nahelegt: dass totalitäre Diktatur und föderale Gliederung nicht zusammenpassen. Die Aufzählung von Beispielen legt weiter die Vermutung nahe, dass Staatenbünde Vorläufer von Bundesstaaten sind.

b) Ältere Formen paritätischer Staatenverbindungen

Neben Staatenbund und Bundesstaat gab es früher noch eine weitere Form der paritätischen Staatenverbindung, die sich heute überlebt hat, weil sie das monarchische Prinzip voraussetzt. Dies ist die Realunion. Eine solche liegt vor, wenn zwei Staaten unter demselben Herrscher eine gemeinsame Regierung haben, die insbesondere für auswärtige, militärische und finanzielle Angelegenheiten zuständig ist. Realunionen haben von 1814 - 1905 zwischen Schweden und Norwegen und zwischen 1867 und 1918 zwischen Österreich und Ungarn bestanden. Eine abgeschwächte Form der Realunion ist die Personalunion. Diese liegt vor, wenn zwei

Staaten ein gemeinsames Staatsoberhaupt, aber keine gemeinsame Regierung haben. Als Beispiel sei das Verhältnis von Großbritannien und Hannover in der Zeit von 1714 bis 1837 genannt. Auch heute noch ist die englische Königin Staatsoberhaupt der Mitgliedstaaten des British Commonwealth of Nations. Die darin zum Ausdruck kommende Verbindung ist aber so lose, dass man nicht mehr von einer Staatenverbindung sprechen kann.

c) Die europäische Integration

Neue Formen paritätischer Staatenverbindungen hat die europäische Integration mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957), 1993 in Europäische Gemeinschaft umbenannt, der Europäischen Atomgemeinschaft (1957) und der Europäischen Union (1993) hervorgebracht: die supranationale Gemeinschaft. Es herrscht relative Einigkeit, dass eine supranationale Gemeinschaft kein Bundesstaat ist. Zwar hat die Gemeinschaft eigene Organe, vor allem Rat, Kommission, Parlament, Gerichtshof, doch fehlt es ihr an Staatlichkeit. Es gibt weder ein Gemeinschaftsgebiet noch ein Gemeinschaftsvolk, und die Gemeinschaftsgewalt ist abhängig von den Mitgliedstaaten.

Von einem Staatenbund unterschied sich die Gemeinschaft lange Zeit durch das Fehlen von Zuständigkeiten auf den Gebieten der Außen- und der Verteidigungspolitik. Eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft sei zwar mehr als eine Internationale Organisation, aber doch kein Staatenbund. Diese These kann nicht länger aufrechterhalten werden, seitdem im Maastrichter Vertrag als zweite Säule der Europäischen Union eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vereinbart worden ist, zu der auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte (Art. 17 Abs. 1 UA 1 EU). Ein anderes Unterscheidungsmerkmal zwischen EG / EU und Staatenbund, das Fehlen rechtlicher Einwirkungsmöglichkeiten von EG / EU auf die Mitgliedstaaten, war von Anfang an fraglich; nach den Art. 226 f.

EG hat sich jeder Mitgliedstaat vor dem Europäischen Gerichtshof zu rechtfertigen, wenn die EG-Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat der Ansicht sind, dass er Gemeinschaftsrecht verletze. Die Europäische Union weist damit alle Merkmale eines Staatenbundes auf: völkerrechtliche Grundlage, Aufgaben nicht nur im ökonomischen Bereich, Einwirkungsbefugnisse auf die Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus verfügt sie über einige weitere Merkmale, die von einem Staatenbund nicht gefordert werden und die unter dem Begriff der Supranationalität zusammengefasst werden: dazu gehören die Befugnis, Hoheitsakte zu setzen, die nicht nur gegenüber den Mitgliedstaaten, sondern in den Mitgliedstaaten rechtliche Wirkungen entfalten, z.B. Verordnungen, die Rechte und Pflichten unmittelbar für Individuen und Unternehmen begründen und die ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten von deren Verwaltungen und Gerichten angewandt werden müssen; für die Supranationalität ist weiterhin die Existenz von Rechtsetzungsorganen konstitutiv, die von den Mitgliedstaaten relativ unabhängig sind und die zum Teil nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden. Zur Supranationalität gehört weiter die Existenz eines Gerichtshofs, der das Gemeinschaftsrecht zu wahren hat und der sogar Pauschalbeträge oder Zwangsgelder gegen säumige Mitgliedstaaten verhängen kann (Art. 228 Abs. 2 UA 2 und 3 EG); das ist bisher einmal geschehen und mehrfach - mit Erfolg - angedroht worden.