

Vorlesung Allgemeine Staatslehre

Donnerstag, den 14. Juli 2005

Thema: Die Lehre von den Staats- und Regierungsformen

Die Lehre von den Staats- und Regierungsformen beschäftigt sich mit der Binnenorganisation der Staatlichkeit im engeren Sinne. Binnenorganisation und Außenbeziehungen stehen in einem Zusammenhang. So setzt die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft Staatsorgane voraus, in denen sich die Interessen der Gesellschaft widerspiegeln (Parlament), und weiterhin Staatsorgane, welche es der Gesellschaft ermöglichen, sich gegen Übergriffe der staatlichen Verwaltung rechtlich zur Wehr zu setzen (eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, die es in der DDR konsequenterweise nicht gegeben hat). Doch bevor ich auf solche Wechselwirkungen zwischen der internen Gliederung und den Außenbeziehungen einer Staatsorganisation eingehe, möchte ich das Blickfeld auf den Binnenbereich des Staatsapparats beschränken und die Lehre von den Staats- und Regierungsformen, beginnend mit der klassischen Staatsformenlehre der Antike und der Renaissance, darstellen.

1. Der Sinn der Lehre von den Staats- und Regierungsformen

Die Lehre von den Staats- und Regierungsformen will die verwirrende Vielgestaltigkeit der Staaten, die es gegenwärtig gibt und die es in der Geschichte gegeben hat, ordnen und zu überschaubaren Gruppen zusammenfassen. Ihr Anliegen ist in erster Linie beschreibender Art. Ordnungskriterium ist die reale, nicht die normative Verfassung dieser Staaten, insbesondere die Herrschaftsorganisation. Es geht also in erster Linie um die Regierungsform. Die Lehre von den Staats- und Regierungsformen ist deskriptiv; sie beschreibt die politische Wirklichkeit und bedient sich des Mittels der Abstraktion.

Ihre Abstraktionen finden ihre juristische Entsprechung in den

Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen der Verfassungen. Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen sind keine bloß empirischen Aussagen, sondern normative Festlegungen. Im Grundgesetz sind drei Festlegungen dieser Art zu finden, eine für den Bund als die zentrale Ebene der Staatsorganisation, eine für die Bundesländer und eine für die Europäische Union. Art. 20 I GG betrifft in erster Linie den Bund, mit den Maßgaben des Art. 28 I 1 GG aber auch die Länder. Danach ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Die Abs. 2 und 3 GG nennen zusätzlich das Prinzip der Volkssouveränität, das Prinzip der repräsentativen Demokratie, die Gewaltenteilung und Verfassungs- und Gesetzmäßigkeitsprinzip als weitere, rechtsstaatliche Elemente. Der Staatsname "Bundesrepublik" impliziert schließlich das republikanische Prinzip.

Nach Art. 28 I 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Art. 28 I 2 GG nennt weiter das Prinzip der repräsentativen Demokratie und die Wahlrechtsgrundsätze, Art. 28 II GG die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Europäischen Union kann das Grundgesetz zwar keine Vorschriften machen; es kann aber die Mitwirkung der an das Grundgesetz gebundenen deutschen Staatsgewalt in der Europäischen Union an Bedingungen knüpfen. Als solche Bedingungen nennt Art. 23 I 1 GG die Beachtung demokratischer, rechtsstaatlicher, sozialer und föderativer Grundsätze und des Grundsatzes der Subsidiarität und die Gewährleistung eines dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes. Der Lehre von den Staats- und Regierungsformen geht es, dies sollen die Beispiele verdeutlichen, um Grundbegriffe der Staatsorganisation wie Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat und Bundesstaat.

Die Lehre von den Staats- und Regierungsformen verfolgt zunächst

ein wissenschaftliches Interesse. Die eben genannten Begriffe sind zwar Abstraktionen und deshalb notwendig inhaltsarm. Die Ebene der Abstraktion öffnet aber den Blick für größere Zusammenhänge und historische Entwicklungslinien und erleichtert einen Vergleich zwischen Staaten. Dies ist im Prozess eines immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker, wie er nach der Präambel vom EG-Vertrag eingeleitet worden ist, nicht nur ein akademischer, sondern auch ein praktischer Belang. Eine der notwendigen Bedingungen für das Funktionieren dieses Zusammenschlusses ist, dass die Staats- und Regierungsformen der beteiligten Staaten zusammenpassen. Um dies herauszufinden und um eventuelle Widersprüche zu mildern oder abzustellen, müssen die Staats- und Regierungsformen der beteiligten Staaten verglichen werden.

Bildung und Definition von Staatsformprädikaten ist ein politischer Prozess, zum Teil sogar politischer Kampf. So haben die freiheitlichen Demokratien des Westens und die marxistisch-leninistischen Volksdemokratien des Ostens mehr als 70 Jahre um das richtige Verständnis des Begriffes "Demokratie" gerungen. Beide benutzen dasselbe Wort, verstanden darunter aber in der Sache Verschiedenes, ja Gegensätzliches. Ein anderes Beispiel ist die Geschichte des Begriffes "Republik". Dieser Begriff war zu Beginn der Weimarer Republik ein Kampfbegriff, der in bewusster Abgrenzung zur monarchischen Staatsform des Kaiserreichs gebraucht wurde und der aus diesem Gegensatz klare inhaltliche Konturen erhalten hat. In dem Maße, wie die Monarchie in Deutschland an Anhängern verlor und deutlich wurde, dass das Jahr 1918 in Deutschland ihr definitives Ende bedeutet hat, verblasste der Gegensatz. Dies hatte zur Folge, dass auch der "Republik"-Begriff an Bedeutung verloren hat und man heute mit ihm als selbständigen Begriff neben "Demokratie" nicht mehr viel anzufangen weiß. Gleiches gilt für den Begriff der Monarchie, den die Allgemeine Staatslehre heute der Boulevard-Presse überlassen zu haben scheint.

Die Beispiele verdeutlichen dreierlei: **1.** Die Abstraktheit von

Staats- und Regierungsformen, die Sinn- und Wertvariabilität der zu ihrer Bezeichnung verwendeten Begriffe lädt ein zu politischem Kampf um die inhaltliche Besetzung und das richtige Verständnis dieser Begriffe.

2. Als Kampfbegriffe erhalten Staatsformbegriffe Kontur durch Gegenbegriffe, von denen sie sich absetzen müssen. Wenn der Gegensatz aufhört, politische Realität zu sein, verschwimmen auch die Begriffe.

3. An den Staatsformbegriffen wird deutlich, was ich schon mehrfach in anderem Zusammenhang in dieser Vorlesung gesagt habe. Gerade die abstrakten, sinnvariablen und unklaren Begriffe sind die wichtigen, interessanten und grundlegenden Begriffe. Deshalb sind Sinnvariabilität und Unklarheit alles andere als Gründe, auf einen solchen Begriff herabzublicken und ihn hochnäsiger als "Laberbegriff" abzutun. Sie sind vielmehr Gründe, respektvoll zu ihnen aufzuschauen und sich um ihr Verständnis zu bemühen.

Staatsformbegriffe bringen Entscheidungen für bestimmte politische Organisationsformen und gegen andere, konkurrierende Organisationsformen zum Ausdruck. So gesehen ist Art. 20 I GG mit seinem Bekenntnis zum Bundesstaat eine Absage an den Zentralismus der NS-Diktatur und die unitarischen Tendenzen der Weimarer Republik, mit seinem Bekenntnis zur Demokratie eine Absage an alle faschistischen und kommunistischen Diktaturen, mit seinem Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit eine Absage an den Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts und demnächst möglicherweise an Folgen der Globalisierung.

Es gibt aber auch Staatsformbegriffe, in denen keine solche Entscheidung zum Ausdruck kommt, sondern die im Gegenteil nur sprachlich überdecken, dass eine solche Entscheidung (noch) nicht getroffen ist. Solche Begriffe sind besonders interessant, aber auch gefährlich, weil unter ihrer sprachlichen Oberfläche ein Kampf zwischen konkurrierenden Begriffsverständnissen stattfindet. Carl Schmitt hat sie als dilatorische Formelkompromisse bezeichnet (Verfassungslehre, S. 31 f.); diese

Wortschöpfung hat sich von ihrem umstrittenen Urheber verselbstständigt und ist Allgemeingut geworden. Von "Formelkompromissen" spricht Carl Schmitt, weil eine Einigung nur hinsichtlich einer Formel, einer Bezeichnung, nicht aber hinsichtlich der Sache selbst erzielt wird, so wenn in der Zeit des Kalten Krieges West und Ost sich auf einen Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verständigt, dessen Gewährleistungen aber unterschiedlich, zum Teil konträr ausgelegt haben. Dilatorisch bedeutet aufschiebend, hinhaltend. Aufgeschoben wird eine Entscheidung in der Sache selbst. Auf einen dilatorischen Formelkompromiss lässt man sich ein, um an der Uneinigkeit über einzelne Fragen nicht die Einigung über andere Fragen scheitern zu lassen. Der Dissens wird dann durch eine Formel überdeckt, seine Entscheidung vertagt.

Als wichtigstes Beispiel nennt Carl Schmitt die Regelungen der Weimarer Reichsverfassung über das Verhältnis von Staat und Kirche. Sozialdemokratische, liberale und katholische Kräfte waren sich in der Weimarer Nationalversammlung einig darüber, dass Deutschland in eine parlamentarische Demokratie werden soll. Sie waren sich aber uneins über das Verhältnis von Staat und Kirche. Das Modell einer strikten Trennung war nicht mehrheitsfähig. Um an diesem Dissens eine Einigung in der wichtigeren Frage der Einführung der parlamentarischen Demokratie nicht scheitern zu lassen, einigte man sich auf einen Formelkompromiss, die Weimarer Kirchenartikel (Art. 136 ff. WRV). Der Parlamentarische Rat, der bei den Beratungen über das Grundgesetz eine ähnliche politische Konstellation vorfand, löste das Problem, indem er die Geltung dieses Formelkompromisses durch Übernahme der Weimarer Reichsverfassung einfach fortschrieb. So ist zu erklären, dass Art. 140 GG die Weimarer Kirchenartikel in das Grundgesetz inkorporiert. So ist weiter zu erklären, dass die besondere Stellung des Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen des Landes Berlin in Art. 141 GG fortgeschrieben und eine Diskussion über die Abweichung von Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG 2005 wieder geführt wird.

Der dilatorische Formelkompromiss hinsichtlich des Verhältnisses von Staat und Kirche besteht nun schon seit mehr als 80 Jahren. Dass die von ihm überdeckten Gegensätze noch lebendig sind, musste das Bundesverfassungsgericht erleben, als es vor wenigen Jahren diesen Kompromiss in seiner sog. Kruzifix-Entscheidung einseitig zugunsten einer laizistischen Deutung des Verhältnisses von Staat und Kirche aufkündigen wollte (BVerfGE 93, 1). Folge war ein in der Geschichte des Gerichts einmaliger Vorgang: Der Vizepräsident des Gerichts musste öffentlich erklären, dass die Entscheidung nicht so gemeint sei, wie sie von der Richtermehrheit tatsächlich gemeint war. Der dilatorische Formelkompromiss zum Verhältnis von Staat und Kirche hatte sich als nach gut 70 Jahren noch brisante begriffliche Zeitbombe erwiesen, mit der das Karlsruher Gericht so unvorsichtig hantiert hatte, dass nun schadensbegrenzende Maßnahmen erforderlich wurden.

2. Die klassische Staatsformenlehre der Antike und Renaissance

Von den Fährnissen der Gegenwart springe ich zu den historischen Anfängen der Lehre von den Staats- und Regierungsformen. Am Anfang standen, wie bei so vielem anderen in der Philosophie auch, Platon (428/27 - 348/347) und Aristoteles (384 - 322/321). Sie nahmen eine Dreiteilung nach der Zahl der Herrschenden vor: Monarchie (Alleinherrschaft einer Person), Aristokratie (Herrschaft einer Elite) und Politie (Volksherrschaft im Sinne unmittelbarer Demokratie). Jedem dieser guten Staatstypen korrespondiert ein korruptes Gegenbild: Tyrannis (Despotie eines Alleinherrschers), Oligarchie (Herrschaft einer besitzenden Clique), Demokratie (Herrschaft des Pöbels, insbesondere des Pöbels einer einwohnerstarken Hauptstadt wie Paris oder Berlin). Demokratie ist also bei den Griechen, von denen das Wort stammt, ein negativ besetzter Begriff; dies ist er in der deutschen Rechts- und Staatsphilosophie noch bei Kant (1724 - 1804). Ebenso bedeutet Monarchie bei den Griechen etwas anderes als heute, nämlich Herrschaft einer natürlichen Person, Monokratie,

und nicht etwa Herrschaft einer Dynastie im Sinne von Erbmonarchie.

In dem so verdoppelten Dreierschema kreuzen sich ein deskriptives Einteilungsprinzip nach der Zahl der Herrschenden und ein ethisches nach ihrer Gemeinwohlzuwendung und Gesetzestreue. Ethische Legitimität kann jede der drei Staatsformen erlangen durch den Dienst der Regierenden für die Sache des Volkes. Sie kann die ethische Legitimität aber auch verfehlen durch Ausbeutung der Macht. Nach antiker Lehre wechseln die Staatsformen einander ab nach dem Gesetz des Kreislaufes (Anakyklosis). Jede gute Staatsform neigt zur Entartung, wird dadurch diskreditiert und geht in die nächste (gute) über, bis diese ihrerseits verfällt. Die Rotation läuft über die Allein- über die Gruppen- zur Volksherrschaft und von dieser zur ersten zurück. Letzteres wird so erklärt, dass die Herrschaft des Pöbels den Ruf nach einem starken Mann laut werden lasse, der das zerrüttete Gemeinwesen wieder ordne. Das Gesetz der permanenten Verfassungslabilität und -bewegung kann nur aufgehoben werden in der "gemischten Staatsform", der *res publica composita*, die Elemente aller drei guten Staatstypen in sich zu dauerhafter Stabilität vereinigt. Das Modell einer gemischten Verfassung kehrt beim Verfassungsstaat der Neuzeit wieder; ich werde es in diesem Zusammenhang behandeln.

Die Neuzeit hat das griechische Modell eines Kreislaufes der Verfassungen geändert: Das zyklische Denken der Antike wird seit der Aufklärung abgelöst durch ein Fortschrittsdenken, das sich linear oder dialektisch zubewegt auf einen idealen Endzustand des Reichs der Freiheit, der sozialen Gerechtigkeit, des ewigen Friedens, etc. Der antiken Vorstellung, dass Geschichte sich in einer vorgegebenen und festen Ordnung stets nur wiederholen könne, wird die Vorstellung entgegengehalten, der Mensch könne kraft seiner Vernunft diese Ordnung gestalten, und ein einmal erreichtes zivilisatorisches Niveau könne nicht mehr grundlegend in Frage gestellt werden. Diese Fortschrittsgläubigkeit ist im 20. Jahrhundert dadurch erheblich in Frage gestellt worden, dass

eine neue, bis dahin unbekannte Staatsform aufgetreten ist, nämlich die auf einer Ideologie beruhende totalitäre Ein-Parteien-Diktatur, welche in ihrer faschistischen und kommunistischen Spielart für Auschwitz, den Archipel Gulag, den schlimmsten Krieg und das gigantischste Wettrüsten der menschlichen Geschichte verantwortlich zeichnen.

3. Das Modell einer gemischten Verfassung

Im Unterschied zu dem uniform nach einer Ideologie aufgebauten und ausgerichteten totalitären Staat hat der Verfassungsstaat eine gemischte Verfassung, setzt sich also aus unterschiedlichen Bauelementen zusammen. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft haben wir schon kennengelernt. Wir haben weiterhin gesehen, dass "Gesellschaft" nichts Statisches ist, sondern sich aus unterschiedlichen Kräften zusammensetzt und dauerndem Wandel unterworfen ist. Ebenso ist der Verfassungsstaat nicht nach nur einem Bauprinzip konstruiert; in ihm findet sich vielmehr eine Mischung mehrerer rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten.

Das Modell einer gemischten Verfassung ist ebenfalls nicht neu. Seine Entstehung verbindet sich mit den Namen zweier Staatsdenker des antiken Rom: Polybios (200-120) und Cicero (106 - 43). Das Modell der gemischten Verfassung beruht auf folgenden Grundgedanken: **(1)** Politische Macht wird gemäßigt, gegen Missbrauch gesichert und verstetigt, wenn man sie in verschiedene Hände legt. **(2)** In Betracht kommen die Hand eines einzelnen, die Hände mehrerer und die Hände aller, wobei das monokratische Prinzip Ordnung, das aristokratische Prinzip Sachverstand und das demokratische Prinzip Freiheit gewährleisten. Dieses Modell ist eng mit der Lehre von der Gewaltenteilung verbunden. Es hat bis zum Beginn der europäischen Neuzeit das politische Denken beherrscht. Dann ist es in einen Konflikt mit der Souveränitätslehre geraten. Bodin und die anderen Theoretiker des souveränen Staates behaupteten, es könne in einem souveränen Staat keine Mischformen geben, weil Souveränität die ungeteilte und uneingeschränkte Zuweisung aller

Staatsgewalt an eine Herrscherperson bedeutete. Es war John Locke (1632 - 1704), der ca. 150 Jahre nach Bodin aufgezeigt hat, dass trotz des Übergangs vom antiken und mittelalterlichen Gemeinwesen zum modernen, souveränen Staat an dem Modell einer gemischten Verfassung festzuhalten sei. Seine Lehre von der Gewaltenteilung erweist sich damit als bloße Übertragung eines seit langem bekannten Modells der Organisation politischer Herrschaft auf die Verhältnisse des modernen Staates.

4. Der Verfassungsstaat als aktuelle Verwirklichung des Modells der gemischten Verfassung

In der Gegenwart ist der Verfassungsstaat die Staatsform, in welcher das Modell der gemischten Verfassung seine Verwirklichung findet. Ein Verfassungsstaat ist ein Staat im Sinne der Drei-Elemente-Lehre und der Bodinschen Souveränitätslehre, der folgende spezifizierende Momente aufweist: **(1)** Die Volkssouveränität als Legitimationsgrundlage. Dies ist aber nichts Besonderes, weil es heute kaum noch Staaten gibt, in denen die Inhaber der Staatsgewalt nicht von sich behaupten, diese im Namen des Volkes auszuüben. Allerdings empfiehlt es sich hier, auf Nuancierungen zu achten. So wurde in den Staaten des real existierenden Sozialismus nicht im Namen des Volkes, sondern im Namen der Arbeiterklasse ausgeübt. Volk und Arbeiterklasse sind nicht dasselbe. Die Differenzierung ermöglicht es, missliebige Bevölkerungsschichten, etwa ein Besitz- und Bildungsbürgertum, auszugrenzen. In einem Verfassungsstaat ist das nicht möglich, weil dort unter Volk die Gesamtheit der Staatsangehörigen verstanden wird ohne Rücksicht auf soziale Unterscheidungsmerkmale. **(2)** Eine normative Verfassung, welche vom Volk gegeben ist und welche die Grundlage und die Grenze der Ausübung politischer Macht darstellt. Insbesondere Letzteres ist ein klares Einteilungskriterium, weil in Diktaturen das Recht nie als Schranke, sondern immer als Instrument politischer Macht angesehen wird. **(3)** Die Herrschaft der Gesetze. Staaten mit gemischter Verfassung sind Rechtsstaaten, in denen alle staatlichen Organe sich dem Recht fügen

müssen (Vorrang der Verfassung, Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes), in denen Menschen- und Bürgerrechte gewährleistet sind und in denen die Einhaltung der Gesetze von einer unabhängigen Justiz überwacht wird. **(4)** Die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in Wahlen und Abstimmungen, die allgemein, frei, gleich und geheim sind. Wahlen sind Entscheidungen in Personalfragen; Abstimmungen sind Entscheidungen in Sachfragen. So ist jedenfalls die Terminologie in Art. 20 II 2 GG, wo beide Begriffe vorkommen. **(5)** Die Gewaltenteilung, d.h. die Unterscheidung von Legislative, Exekutive und Judikative. Den Organen der Legislative kommen dabei typischerweise folgende Aufgaben zu: Gesetzgebung, Wahl der Regierung und sonstiger Staatsorgane, Kontrolle der Exekutive. Die Exekutive untergliedert sich in die Regierung, d.h. die Staatsleitung, und die Verwaltung. **(6)** Existenz eines Staatsorgans, welches die Nation repräsentiert. Dies kann ein Parlament sein; dann spricht man von einem parlamentarischen Regierungssystem. Dies kann aber auch ein Präsident sein; dann spricht man von einem Präsidialsystem. Parlamentarische Regierungssysteme sind Deutschland und Großbritannien, Präsidialsysteme Frankreich und die USA.

Mit Frankreich hat Deutschland dagegen gemeinsam: die Existenz einer hierarchisch gegliederten Staatsverwaltung, die Existenz eines eigenständigen Verwaltungsrechts und die Existenz einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. All dies ist dem anglo-amerikanischen Rechtskreis fremd. Mit den USA hat Deutschland gemeinsam: die föderale Gliederung und eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit. Diese Gemeinsamkeiten bestehen auch mit den beiden anderen deutschsprachigen Verfassungsstaaten: Österreich und die Schweiz.

5. Gegenmodelle zum Verfassungsstaat

Dem Verfassungsstaat kann in der heutigen politischen Wirklichkeit kein bestimmtes Gegenmodell kontrastiert werden. Dazu sind die Erscheinungen der heutigen Staatenwelt zu heterogen und zu vielgestaltig. Ein in sich konsistenter Gegentypus zum Verfas-

sungsstaat des Westens war lange Zeit die sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung. Wenn auch stark vereinfachend, ist die Diktatur als das Staatsmodell für die 3. Welt bezeichnet worden. Der Sozialismus ist aber bis auf Rudimente in Kuba und Nordkorea und merkwürdige Symbiosen mit dem Kapitalismus in China und Vietnam Geschichte, und nach dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes wird für den westlichen Beobachter sichtbar, dass die sogenannte 3. Welt - ein Begriff, dessen Verbreitung ebenfalls rückläufig ist - vielgestaltiger und eigenwüchsiger ist als das Ost-West-Schema erwarten ließ.

Auf der Ebene der allgemeinen Staatslehre lassen sich zum Verfassungsstaat mehrere Antitypen bilden. Die Autokratie, d.h. die selbstermächtigte Herrschaft eines einzelnen oder einer Gruppe, etwa des Militärs, ist Antitypus zur Demokratie, bezogen auf das Subjekt der Herrschaft. Bezogen auf den Stil der Herrschaft, ist Gegenbild der autoritäre Staat, dessen Machtstruktur ausschließlich von "oben nach unten" verläuft, der sich gesellschaftlichen Einwirkungen verschließt und die Herrschaft des Rechts nicht anerkennt. Bezogen auf den Umfang staatlicher Wirksamkeit, ist konträrer Typ der totale Staat, der alle Lebensbereiche erfasst und für private wie gesellschaftliche Autonomie keinen Freiraum lässt. Im Verfassungsstaat ist die Staatsgewalt dagegen begrenzt und sektoral; es müssen Freiräume für private und gesellschaftliche Autonomie bleiben. Nach dem Grad seiner Durchdringung der Gesellschaft lassen sich folgende Spielarten des Verfassungsstaates unterscheiden: der bürgerliche Rechtsstaat, verächtlich Nachtwächterstaat genannt, weil er sich auf das Staatsziel Sicherheit konzentriert und das Staatsziel soziale Gerechtigkeit vernachlässigt, der soziale Rechtsstaat und der Wohlfahrtsstaat. Totale Staaten sind zumeist auch autoritäre Staaten. Um sie von anderen autoritären Staaten zu unterscheiden, ist der Begriff des totalitären Staates geprägt worden, der ein Spezifikum des 20. Jahrhunderts bezeichnet. Dies ist eine zentralistische Diktatur, in welcher der Staatsapparat von einer Einheitspartei gesteuert wird und unter Einsatz moderner Techniken der Massenmobilisierung, der Propaganda und

des Terrors die Bevölkerung vorbehaltlos für eine ganzheitliche, profanreligiöse und aggressive Ideologie vereinnahmt wird.

Der totalitäre Staat ist weiter dadurch gekennzeichnet, dass Zentrum der politischen Macht nicht ein Staatsorgan, sondern eine außerhalb, ja über dem Staatsapparat stehende Partei ist. Beim Verfassungsstaat befindet sich der Sitz der Souveränität innerhalb der Staatsorganisation. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft impliziert, dass die Gesellschaft zwar ein gegenüber dem Staat eigenständiger Funktionsbereich ist und dass der Staat von der Gesellschaft abhängig ist, sie impliziert aber auch, dass die politische Macht beim Staat liegt und dieser nicht bloß eines von mehreren konkurrierenden Subsystemen der Gesellschaft ist.

Gemeinwesen, bei denen die politische Macht außerhalb der Staatsgewalt liegt, sind z.B. der Parteienstaat, der Verbände-
staat, der Gewerkschaftsstaat, der Unternehmerstaat oder der klerikale Staat. In solchen Gemeinwesen bedienen sich gesellschaftliche Gruppen des Staates zur Verfolgung ihrer partikularen Interessen. Da dies verdeckt geschieht, die Steuerung des Staates durch einzelne Gruppen von diesen nicht offen zugegeben wird, bezeichnet man solche Gruppen, wenn sie Inhaber der politischen Macht sind, als intermediäre Gewalten. Intermediär bedeutet vermittelt. Im vorliegenden Fall wird politische Macht von diesen Gruppen durch die Vermittlung eines Instruments, des Staatsapparats, ausgeübt. Die Inhaber der politischen Macht bleiben im Hintergrund und lassen sich für deren Ausübung nicht verantwortlich machen. Politische Herrschaft durch intermediäre Gewalten ist deshalb gruppenegoistische und verantwortungslose Herrschaft, eine Degeneration der verfassungsstaatlichen Ordnung, von der wir den Korporatismus als derzeit wichtigste Erscheinungsform schon kennengelernt haben.

Doch damit genug der Entartungen und der unfreiheitlichen Gegenmodelle des Verfassungsstaates. In der nächsten Woche

werden wir uns der Staatsform "Verfassungsstaat" näher zuwenden und die in ihrem Rahmen möglichen Regierungsformen, etwa parlamentarisches Regierungssystem und Präsidialsystem, betrachten, Einen Schwerpunkt soll dabei der Begriff der parlamentarischen Repräsentation bilden.