

Vorlesung Allgemeine Staatslehre

Dienstag, den 19. April 2005

I. Einführung

Nach dem Staatsbegriff, dessen Genese Thema der letzten Vorlesungsstunde war, werden wir uns heute mit der Souveränität beschäftigen. Staat und Souveränität sind eng verflochten. Die Souveränität ist eine grundlegende Eigenschaft des modernen Staates. Staat ist ein an eine bestimmte historische Epoche, nämlich an die Neuzeit, zunächst die europäische Neuzeit, gebundener Begriff. Der Staat als politische Organisationsform hat sich gegen Ende des 16. Jahrhunderts zunächst in Frankreich und in England herausgebildet. Die Gründe dafür waren **(1)** die konfessionellen Bürgerkriege und **(2)** die Reformbedürftigkeit der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die konfessionellen Bürgerkriege konnten überwunden werden, weil der Staat als säkularisierte Ordnungsmacht das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit effektiv durchzusetzen vermochte. Die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung konnte reformiert werden, weil der Staat die Befugnis zu einseitiger Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung in Anspruch nehmen und von der Zustimmung feudaler Mächte als der maßgebenden Träger der alten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung unabhängig machen konnte. Diese beiden Eigenschaften – das Gewaltmonopol und die Befugnis zu zentraler, rationaler Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung – sind wesentliche Attribute des modernen Staates und zugleich prägende Merkmale des Souveränitätsbegriffs.

II. Die Souveränität bei Jean Bodin

1. Souveränität als unbeschränkte und als höchste (i.S. von nicht abgeleitete) Macht

Souveränität ist der Kernbegriff der Lehre Jean Bodins. Er beschreibt sie als die unbeschränkte und dauerhafte Macht in einem Gemeinwesen. Ihr Kern, das Recht, allen Untertanen ohne deren Zustimmung Gesetze aufzuerlegen, umfasse zugleich alle anderen Rechte und Kennzeichen der Souveränität. Diese anderen

Souveränitätsrechte (Entscheidung über Krieg und Frieden, Recht zu letztinstanzlicher Entscheidung, Ernennungs- und Absetzungsrecht für oberstes Personal) seien auf diesen Kern rückführbar, so dass es, streng genommen, nur dieses eine Merkmal der Souveränität gebe.

Der Absolutheitsanspruch des Bodinschen Souveränitätskonzepts mag aus heutiger, rechtsstaatlich geprägter Sicht abschrecken. Er wird erträglicher, wenn man sich vergegenwärtigt, **gegen wen** dieser Absolutheitsanspruch sich richtete. Er richtete sich gegen den Papst, den Kaiser und die Feudalgewalten und nicht gegen das Individuum, dessen Freiheit als Rechtsgut erst später formuliert worden ist. In diesem Absolutheitsanspruch kam der Anspruch der Landesherrn zum Ausdruck, allein über ihr Gebiet zu herrschen und für dessen Entwicklung Sorge zu tragen.

Souveränität bedeutet bei Bodin weiter höchste Gewalt. Dies negiert die Existenz höherer Gewalten, wie Papst oder Kaiser, von denen die Souveränität abgeleitet ist. Dies impliziert für Bodin auch die Unteilbarkeit der Souveränität. Denn jede Teilung hätte zur Existenz von Teilsouveränitäten geführt, die im Verhältnis zueinander nicht die höchste Gewalt sein könnten, sondern gleichberechtigt seien. Bodin nahm darum an, Souveränität könne es nur in einer Monarchie geben.

2. Fortbestehende Merkmale der Bodinschen Souveränitätslehre

Der Lehre Bodins verdanken wir, bei aller Zeitbedingtheit, mehrere, noch heute gültige Einsichten über das Wesen von Souveränität.

(1) Grundprobleme der Souveränität sind der innere und äußere Friede und die gesellschaftliche Entwicklung. Souveränität ist das Attribut einer neuzeitlichen politischen Ordnung, welche diese Ziele zu erreichen vermag. Der Erfolg des Souveränitätsmodells zeigt sich daran, dass es sich weltweit durchgesetzt hat und dass trotz Globalisierung keine Alternativen in Sicht sind. **(2)** Souveränität hat zwei Seiten, die innere und die äußere Souveränität. Äußere Souveränität bedeutet Unabhängigkeit des Staatswesens nach außen, zu Bodins Zeiten insbesondere Unabhängigkeit von Kaiser und Papst. Innere Souveränität bedeutet die Macht ihres Inhabers über alle gesellschaftlichen Kräfte, zu Bodins Zeiten die Macht des Königs

über die Feudalgewalten. **(3)** Das Recht erhält im souveränen Staat eine neue Funktion. Es ist nicht mehr etwas von Gott den Menschen Vorgegebenes, das der Mensch zwar erkennen, über das er aber nicht verfügen kann; es ist nicht mehr Teil einer unerschütterlichen Schöpfungsordnung. Bodin bricht mit dieser statischen Sicht. Recht wird Gesetz, und Gesetze sind Willensäußerungen, Instrumente des Souveräns. Entsprechend wird das Gewohnheitsrecht allmählich durch kodifiziertes Recht abgelöst. Es gilt nicht mehr: „Älteres Recht bricht neueres Recht.“, sondern es gilt umgekehrt: „Das spätere Gesetz geht dem früheren vor.“ **(4)** Souveränität beruht auf etwas Faktischem, auf Macht. Sowohl die Existenz eines Staates als auch die Wirksamkeit seiner Rechtsordnung beruhen auf dieser Macht. Zwar können die meisten Rechtsnormen in einer staatlichen Rechtsordnung auf höherrangige Rechtsnormen zurückgeführt werden, so die Verordnungen auf Gesetze und die Gesetze auf die Verfassung. Die Verfassung aber ist die Grundlage der staatlichen Rechtsordnung (in den Worten Hans Kelsens die Grundnorm), deren Geltung juristisch nicht mehr begründet oder hinterfragt werden kann. Die Geltung einer Verfassung muss juristisch vorausgesetzt werden. Sie beruht nicht auf einem Rechtsakt, sondern auf einer politischen Entscheidung, also auf der Ausübung von Macht. Am deutlichsten wird das bei Revolutionen. Revolutionen sind, juristisch, nichts anderes als die Beseitigung einer Verfassung und damit der Grundlage einer Staats- und Verfassungsordnung außerhalb rechtlich geordneter Verfahren; sie setzen die Überwindung der Machtinstanz voraus, die die Grundlage einer Staats- und Verfassungsordnung ist.

3. Schwächen der Bodinschen Souveränitätslehre

Die Bodinsche Souveränitätslehre wies mehrere Schwächen auf. Diese bestehen zum größeren Teil darin, dass Bodin eigene Ansätze nicht konsequent zu Ende gedacht hat, sondern der Gedankenwelt der u.a. von ihm selbst überwundenen Epoche verhaftet blieb. Dies sollte nicht überraschen. Jeder Neuerer ist Altem verhaftet. Neues bricht sich nicht mit einem Schlag Bahn, sondern wird in einem historischen Prozess entfaltet. Die Schwächen der Bodinschen Konstruktion sind die Ansatzpunkte für ihre Fortentwicklung. Drei Punkte sind vor allem zu nennen: **(1)** Bodin gibt keine überzeugende Antwort auf die Legitimation der absoluten Herrschaft. Souveränität und Legitimität stehen jedoch in einem

Bedingungsverhältnis. Eine theologische Legitimation war nach den konfessionellen Bürgerkriegen nicht mehr möglich. **(2)** Bodin identifiziert Souveränität und Monarchie und negiert damit, dass es Souveränität auch in einer Aristokratie und einer Demokratie geben könne. Dies beruht darauf, dass Bodin die Vorstellung fremd ist, der Staat sei eine juristische Person, die von der natürlichen Herrscherperson losgelöst werden könne. **(3)** Bodin identifiziert Souveränität und einzelne Hoheitsrechte, wie das Recht zur Gesetzgebung. Diese Hoheitsrechte sind jedoch Ausübung rechtlich verfasster Macht, während Souveränität sich rechtlich nicht fassen lässt, sondern auch einer Verfassung vorausliegt.

III. Die Weiterentwicklung der Souveränitätslehre

1. Legitimation durch Gesellschafts- und Staatsvertrag

Die mittelalterliche politische Ordnung legitimierte sich religiös, zum Teil auch aus Tradition. Bodin hat mit diesen beiden Legitimationssträngen gebrochen. Seine Souveränitätslehre richtete sich gegen die beiden Pfeiler der politischen Ordnung des Mittelalters, gegen Papst und Kaiser, und sein Rechtsbegriff kreist nicht um überlieferte Vorstellungen von Gerechtigkeit, sondern um das Gesetz als jederzeit änderbaren Willensakt des Souveräns. Gleichwohl legitimiert Bodin die souveräne Herrschaftsgewalt des Königs noch von Gott her. Es heißt bei ihm: „Wer sich gegen den König wendet, versündigt sich an Gott, dessen Abbild auf Erden der Fürst ist.“

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

Hobbes macht in der Lehre vom Naturzustand ein Gedankenexperiment. Unter dem Naturzustand hat man sich keine Entwicklungsphase der Menschheit vorzustellen, die es tatsächlich gegeben hat, sondern einen hypothetisch angenommenen Zustand, in dem jede politische Ordnung fehlt. Hobbes fragt nun, wie die Menschen

sich in einem solchen Naturzustand verhalten. Maßgebend für die Antwort ist sein Menschenbild. Hobbes glaubt, die wesentlichen Eigenschaften des Menschen seien Eigennutz und Furcht. Beides führe den Menschen dazu, im Naturzustand für sich ein Recht auf alle verfügbaren Güter in Anspruch zu nehmen (*ius omnia ad omnium*). Da aber alle Menschen gleich seien und ein jeder dieses Recht für sich in Anspruch nehme, sei der Krieg aller gegen alle (*bellum omnium contra omnes*) die notwendige Folge. Im Naturzustand sei deshalb das menschliche Leben kurz und von geringem Niveau. Infolgedessen bestehe ein Interesse aller Menschen an einer Überwindung des Naturzustands. Eigennutz und Furcht veranlassten alle Mitglieder einer Gemeinschaft, untereinander einen Vertrag zu schließen, in welchem sie gegenseitig auf das Recht auf alles verzichten und der Errichtung eines souveränen Staates zustimmen. Dieser souveräne Staat könne Monarchie, Aristokratie oder Republik sein, doch bevorzugt Hobbes die Monarchie, weil durch sie das Ziel des Vertrages, die Beendigung des Naturzustands und die Ermöglichung bürgerlicher Lebensformen, am zuverlässigsten gewährleistet würden. Wenn man dem zustimmt, muss man Hobbes zubilligen, dass ihm eine rationale Legitimation der (absoluten) Monarchie gelungen ist. Rational deshalb, weil diese Staatsform den eigenen Interessen jedes ihrer Unterworfenen am meisten entspricht und darum von ihm gewollt sein muss.

Die These, die Monarchie beende den Naturzustand am besten, wurde im Laufe der Zeit zweifelhafter. Insbesondere die Demokratie bot sich seit dem 18. Jahrhundert als Alternative an. Dies lässt sich in folgende Gedankenkette fassen: **(1)** Der moderne Staat ist keine historisch gewachsene Größe, sondern ein politisches Instrument, das bewusst sich bestimmten Zwecken (Friedenssicherung, Fortschrittsermöglichung) geschaffen worden ist. **(2)** Als menschliche Zweckschöpfung ist der moderne Staat auf eine rationale Legitimation angewiesen. Traditionale oder religiöse Legitimation sind nicht mehr möglich. **(3)** Rationale Legitimation liefern Vertragstheorien oder Akzeptanzmodelle. Sie alle haben die Tendenz, die Zustimmung aller der staatlichen Gewalt Unterworfenen einzuholen, weil die stärkste Rechtfertigung in dem allgemeinen Vorteil zu sehen ist.

2. Organ- oder Staatssouveränität (organisatorische Gewaltenteilung)

Ein weiteres Problem von Bodins Souveränitätslehre liegt in der unklaren Trennung von Staatssouveränität und Organsouveränität. Träger der Souveränität ist der Staat als neue politische Organisationsform. Zugleich wird die Souveränität aber dem König, einem Organ des Staates zugeschrieben. Bei Bodin fällt das nicht weiter auf, weil er den Staat mit dem König als seinem Repräsentanten in eins setzt. Dies bringt die Bodinsche Souveränitätslehre in einen Konflikt mit Ansichten, die dem Volk die oberste Gewalt zuschreiben. Dies ist der Konflikt zwischen **Fürstensouveränität** und **Volkssouveränität**. Dieser Konflikt ist für eine Souveränitätslehre vermeidbar, wenn man Souveränität dem Staat als solchem und seinen jeweiligen Leitungsorganen – egal ob Monarch oder Parlament – zuschreibt. Um dies zu können, ist es erforderlich, sich den Staat als Willenssubjekt, als Person im Rechtssinne, als juristische Person vorzustellen.

3. Souveränität und Staatsgewalt (funktionelle Gewaltenteilung)

Bodin füllt Souveränität, die zunächst nur ein negativer Begriff ist, die Verneinung von Allem, was sich als selbstständige Macht über, neben oder im Staate behaupten will, mit positiven Inhalten, was für Verwirrung sorgt. Dies sind sieben Souveränitätsrechte, die im Gesetzgebungsrecht enthalten sind. Bodin identifiziert damit Souveränität und Staatsgewalt. Hält man Souveränität für unteilbar, so muss man auch Teilungen der Staatsgewalt, etwa die Gewaltenteilung oder eine bundesstaatliche Ordnung, ablehnen. Hält man Souveränität für rechtlich nicht greifbar, so muss man auch die Staatsgewalt für nicht verfassbar halten. Der Gegenstandspunkt, der sich durchgesetzt hat, lautet, dass Souveränität eine wichtige, aber weder alleinige noch notwendige Eigenschaft der Staatsgewalt sei.

Die Frage, ob Souveränität mit Staatsgewalt identisch oder nur eine wichtige, aber nicht notwendige Eigenschaft von Staatsgewalt sei, hat in Deutschland bei der Gründung von Norddeutschem Bund und Deutschem Reich eine große Rolle gespielt. Beide sind Bundesstaaten. Bundesstaaten sind Gesamtstaaten, die körperschaftlich aus Gliedstaaten zusammengesetzt sind, die einerseits dem Gesamtstaat unterworfen, andererseits bei der Bildung seines Willens beteiligt sind. Geht man davon aus, dass Souveränität ein notwendiges Attribut der Staatlichkeit sei, und definiert man Souveränität weiterhin als höchste, unabgeleitete Gewalt,

dann ist der Bundesstaat ein Widerspruch in sich. Denn die Gliedstaaten können nicht gleichzeitig einerseits dem Gesamtstaat untergeordnet und andererseits Träger höchster, unabgeleiteter Gewalt sein. Dieser Einwand gegen die Konstruktion des Bundesstaates ist im 19. Jahrhundert in Deutschland prononciert von dem Staatsrechtler Max von Seydel erhoben worden, einem Bayern. Um dem geschilderten Dilemma zu entkommen, muss man Souveränität und Staatsgewalt entkoppeln. Souveränität ist dann eine zwar wichtige, aber keine notwendige Eigenschaft der Staatsgewalt. Auf den Bundesstaat, etwa die Bundesrepublik Deutschland übertragen, bedeutet dies, dass in ihr die Souveränität beim Bund liegt und nicht bei den Ländern. Zwar sind die Länder Staaten im Sinne des Staatsrechts mit eigener Staatsgewalt, die, so das BVerfG, nicht vom Bund abgeleitet ist; sie sind aber nicht souverän.

IV. Heutige Bedeutungen von Souveränität

Wenn man die Korrekturen und Ergänzungen, die die Bodinsche Souveränitätslehre erfahren hat, sämtlich berücksichtigt, so ergeben sich vier verschiedene Bedeutungen, die „Souveränität“ annehmen kann.

1. Äußere Souveränität

Äußere Souveränität bedeutet Gleichheit und Unabhängigkeit der Staaten als Völkerrechtssubjekte. Dieser Begriff ist eine Kategorie des Völkerrechts, nicht der politischen Macht. Faktische Ungleichheiten zwischen den Staaten, etwa das Gefälle zwischen einer Großmacht und einem Ministaat, ändern nichts daran, dass sie beide in einem rechtlichen Sinne gleich sind. Denn sowohl die Großmacht als auch der Ministaat verkörpern, bezogen auf ihr Gebiet, höchste, nicht von anderen abgeleitete Gewalt. Dies rechtfertigt es, sie gleich zu behandeln, ihnen etwa in der Generalversammlung der Vereinten Nationen jeweils eine Stimme zu geben. Aus dem gleichen Grund haben etwa Deutschland und Luxemburg im Rat der Europäischen Union (gem. Art. 203 Abs. 1 EG) jeweils eine Stimme.

Im Völkerrecht wird das faktische Element von Souveränität besonders deutlich bei der Entstehung von Staaten. Dazu ist erforderlich, dass sich auf einem Gebiet eine

Herrschaftsordnung dauerhaft durchsetzt und gegen Widerstand zu behaupten vermag. Als Beispiele seien die Entstehung Israels oder die Abspaltung der Ukraine von der Sowjetunion genannt, die als Folge dieser und ähnlicher Abspaltungen als Staat untergegangen ist.

2. Innere Souveränität als politische Kategorie

Innere Souveränität bedeutet Überlegenheit der Staatsgewalt, ohne Rücksicht auf ihren jeweiligen Inhaber, gegenüber allen innerstaatlichen gesellschaftlichen Kräften. Sie umschließt das Gewaltmonopol und die Befugnis zu einseitiger Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung. Es handelt sich um eine politische Kategorie, um Macht, die dem positiven Recht vorgelagert ist. Innere Souveränität in diesem Sinne setzt voraus, dass der Staat der maßgebende innenpolitische Akteur ist und den gesellschaftlichen Kräften überlegen ist. Gesellschaftliche Kräfte sind insbesondere die Parteien, die Unternehmen, die Gewerkschaften, die Verbände und Vereine, die Kirche und weitere, nicht öffentlich-rechtlich verfasste Organisationen.

3. Innere Souveränität im Sinne des Trägers der Staatsgewalt

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

4. Organsouveränität

Innere Souveränität kann schließlich im Sinne von Organsouveränität verstanden werden. Sie bedeutet dann das Recht des letzten Wortes im Konflikt von Staatsorganen und ist ebenfalls eine staatsrechtliche Kategorie. Sie ist gemeint in Carl Schmitts berühmten, den Verhältnissen in der Weimarer Republik zugeordnetem Diktum: Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet. Sie wird in

politischen Krisensituationen wichtig; das hat sie mit dem Begriff der inneren Souveränität, als politische Kategorie verstanden, gemeinsam.

V. Die Staatsgewalt

Staatsgewalt und Souveränität sind Verschiedenes. Souveränität ist eine hervorgehobene, aber keine notwendige Eigenschaft von Staatsgewalt. Damit stellt sich die Frage, welche Eigenschaften Staatsgewalt im modernen Staat noch auszeichnen. In Anlehnung an die „Staatslehre“ Hermann Hellers sind hier drei Punkte zu nennen: der Staat als Entscheidungseinheit, der Staat als Handlungs- und Wirkungseinheit und, beidem vorgelagert, die Einheit der Staatsgewalt.

1. Die Einheit der Staatsgewalt

Einheit der Staatsgewalt bedeutet, dass es im Staatsgebiet keinen Hoheitsträger gibt, der der Staatsgewalt gegenüber selbstständig wäre. Jede Betätigung hoheitlicher Gewalt muss auf die eine Staatsgewalt und ihren Träger zurückgeführt werden können. Im demokratischen Staat ist dies Bedingung für die Legitimation der Staatsgewalt. Die Einheit der Staatsgewalt schließt zwar Dezentralisation, etwa in Form von Selbstverwaltungskörperschaften oder weisungsfreien Ausschüssen, nicht aus. Diese Dezentralisation beruht aber auf staatlichen Rechtssätzen. Originäre, d.h. nicht staatlich gegründete Hoheitsgewalten neben der Staatsgewalt sind ausgeschlossen. Dies unterscheidet den modernen Staat gerade von der mittelalterlichen Ständeordnung, die aus einer Vielzahl von Hoheitsträgern bestand, die sich untereinander in mühsamen Verhandlungen einigen mussten. Einheit der Staatsgewalt eröffnet die Möglichkeit zentraler Steuerung des politischen Prozesses und ist insoweit ein erheblicher Fortschritt.

Die Einheit der Staatsgewalt hat heute in Deutschland Verfassungsrang. Sie ergibt sich als Grundsatz insbesondere aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes.

Beispiel: Wenn alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und von diesem durch Parlament und Regierung ausgeübt wird, kann es nicht zulässig sein, die Entscheidung über wichtige Regierungsangelegenheiten Stellen zu übertragen, die von Parlament und Regierung unabhängig sind, etwa Personalräten oder anderen

Instanzen gewerkschaftlicher Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Zu den Aufgaben, die wegen ihrer politischen Tragweite nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen und auf von Regierung und Parlament unabhängige Stellen übertragen werden dürfen, gehört die Entscheidung über die personellen Angelegenheiten der Beamten (so BVerfGE 9, 268 zum Bremer Personalvertretungsgesetz).

2. Der Staat als Entscheidungseinheit

Entscheidungseinheit bedeutet, dass bei aller gewaltenteiligen, föderalen und administrativen Gliederung immer eine staatliche Instanz bereitstehen muss, die das letzte Wort hat und – ohne die Möglichkeit sachlicher Kritik abzuschneiden – verbindlich entscheidet und Rechtsgehorsam einfordert. Die Regeln des Dienst- oder Verwaltungsorganisationsrechts über die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht sind so konzipiert, dass es immer eine übergeordnete Aufsichtsinstanz gibt, die bei positiven oder negativen Kompetenzkonflikten für Klarheit sorgen kann. Darin unterscheidet der moderne Staat sich von der Pluralität im mittelalterlichen Ständewesen.

Die staatliche Entscheidungseinheit bewährt sich auch im Streit über die Interpretation des Inhalts von Normen. Wo die Inhalte verbindlicher Texte unklar sind, bedarf es einer Instanz zu letztverbindlicher Auslegung, so hinsichtlich des Bundesrechts den gemeinsamen Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes (Art. 95 Abs. 3 GG). Seit Hobbes und Locke begreift das Staatsdenken die Frage nach der stets bestreitbaren Richtigkeit der politischen Ordnung auch als Frage nach der dem Streit entzogenen Entscheidungskompetenz; die formale Kompetenz des Urhebers, nicht die inhaltliche Richtigkeit begründet die Verbindlichkeit einer staatlichen Norm (*Auctoritas non veritas facit legem*). Je zerstrittener eine Gesellschaft in der Sache ist, desto notwendiger ist ein Konsens über die Entscheidungsinstanz, über den Modus der Legalität.

3. Der Staat als Handlungs- und Wirkungseinheit

Als Handlungs- und Wirkungseinheit ist der moderne Staat befähigt, sich den Herausforderungen der Wirklichkeit zu stellen. Der Staat organisiert für seine Zwecke

die Aktivität des neuzeitlichen Menschen, der die natürliche Umwelt und die Ordnung des menschlichen Zusammenlebens als immer wieder neue Gestaltungsaufgabe begreift. Unterhalb der Ebene abstrakter Zwecke ist der Staat grundsätzlich nicht auf bestimmte Ziele und Aufgaben oder auf bestimmte Mittel zu deren Erfüllung festgelegt. Der moderne Staat beansprucht für sich Allzuständigkeit, d.h. die Befugnis, sich jeder Angelegenheit anzunehmen, wenn er dies für sinnvoll hält. Diese Befugnis ist grundrechtlich und auch sonst verfassungsrechtlich eingeschränkt, aber, diese Schranken hinweggedacht, kraft innerer Souveränität unbegrenzt. Der Staat hat eine Blankovollmacht zur Regelung all dessen, was ihm als regelungsbedürftig erscheint.

VI. Europäisch-christliche Bedingtheit des Staatskonzepts

Den modernen Staat habe ich als Instrument zur Erreichung von Zielen vorgestellt, der sich ab dem 16. Jahrhundert entwickelt hat. Das wirft die Frage nach dem Verhältnis dieses Instruments zu einer religiösen Ordnung auf, aus der er entstanden ist. Hier sind zwei Punkte zu nennen, vereinfacht Säkularisation und Gemeinwohl.

1. Säkularisation

Bedingung für die Effektivität der staatlichen Herrschaft war ein Rückzug des souveränen Staates aus den konfessionellen Streitfragen des 16. und 17. Jahrhunderts. Der Rückzug der politischen Gewalt aus religiöser Verantwortung, die Beschränkung auf innerweltliche Angelegenheiten war die Voraussetzung dafür, dass der Staat die konfessionellen Bürgerkriege beenden konnte. Erst dadurch, dass der Staat die religiöse Wahrheitsfrage mied und sich auf die Rolle einer Friedens- und Ordnungsmacht beschränkte, konnte das Bürgerkriegspotential entschärft werden. Die Allzuständigkeit des modernen Staates ist damit **sektoral**.

Die Säkularisation des modernen Staates hat gegenläufige Entwicklungen hervorgebracht, welche den Verzicht auf Transzendenz und religiöse Letztbegründung durch politische Ideologien zu kompensieren trachten. Der Prototyp einer solchen immanenten Heils- und Erlösungslehre ist der Marxismus mit der Zielstellung einer klassenlosen Gesellschaft. Diese Gesellschaft könnte man in

christlicher Terminologie als Paradies beschreiben, allerdings als Paradies auf Erden. Der solchen Ideologien konträre Verfassungsstaat lebt von der Einsicht, dass Staat ein Instrument zur Verwirklichung begrenzter, weltlicher Zwecke ist, dass die religiöse Wahrheitsfrage von ihm nicht entschieden werden kann und dass schon der Versuch, dies doch zu tun, im Interesse der Staatszwecke Frieden und Freiheit zu unterbleiben hat.

Die Säkularisierung des Staates, d.h. seine Zusammenarbeit nicht ausschließende Trennung von Kirchen und Religion, hat sich in einem langwierigen Prozess gegen den Widerstand der christlichen Kirchen durchgesetzt. Bei all dem ist sie schon in den Wurzeln des Christentums angelegt. Das Christentum hat, im Unterschied zu anderen Weltreligionen, immer in einem Spannungsverhältnis zum Staat gestanden. In der Bibel steht: „So gebet dem Kaiser, was des Kaisers ist, und Gott, was Gottes ist.“ (Matt 22, 21). Dementsprechend trennt schon die Zwei-Reiche-Lehre des Mittelalters scharf zwischen Immanenz und Transzendenz, zwischen Gesetz und Gewissen.

2. Gemeinwohl

Dem Typus des modernen Staates entspricht ein Menschenbild, das christlich geprägt ist durch Einzigkeit und Autonomie der Person, durch den Auftrag, sich gegenüber dem Wechsel geschichtlicher Möglichkeiten und Herausforderungen in der Welt zu bewähren, durch Aktivität und Rationalität. Der moderne Staat hat dazu neue Mittel; für die Offenheit und legitimatorische Kraft seiner Ziele kann er aber auf vormoderne Konzepte zurückgreifen: Gemeinwohl und Amt. Legitimation, Gemeinwohl und Amt sind untereinander verknüpft und von der katholischen Kirche geprägt. Sie alle beruhen auf dem Gedanken, dass Macht als solche keine Legitimation verschafft, sondern der Legitimation bedarf und dass, wenn diese Legitimation ausbleibt, ein Widerstandsrecht auflebt. So rechtfertigt Hobbes den Gehorsam, den der Untertan dem Staat schuldet, mit dem Schutz, den der Staat dem Untertan gewährt, indem er den Naturzustand beendet und eine Friedensordnung errichtet. Legitimationsstiftend ist hier der Konnex von Schutz und Gehorsam. Allgemeiner kann man sagen: Die Legitimation resultiert aus der Bindung aller staatlichen Gewalt an das Gemeinwohl, und sie verwirklicht sich darin, dass jeder

staatliche Bedienstete seine Tätigkeit als Amt begreift, also als im Interesse der staatlichen Gemeinschaft wahrzunehmendes Mandat. Die Begriffe Amt und Gemeinwohl lassen eine republikanische Tradition des modernen Staates aufscheinen, Republik dabei wörtlich übersetzt als die Sache aller (vgl. dazu Isensee, JZ 1981, 1).