

## Vorlesung Allgemeine Staatslehre

Donnerstag, den 14. April 2005

---

### I. Was ist „Allgemeine Staatslehre“?

„Allgemeine Staatslehre“ ist eine grundsätzliche Betrachtung des Staates oder, allgemeiner, politischer Organisationen durch Juristen. Die Bezeichnung geht nach allgemeiner Bezeichnung zurück auf den Titel eines als wegweisend geltenden Buches, der Allgemeinen Staatslehre von Georg Jellinek, in 3. Aufl. 1914 erschienen. „Allgemeine Staatslehre“ ist dabei eine von mehreren möglichen Bezeichnungen. Synonyme können sein: Staatstheorie, Staatswissenschaft, Staatsphilosophie.

Nach altem Prüfungsrecht war Allgemeine Staatslehre in Berlin nicht Prüfungsfach. Weder im Pflichtfach noch in den Wahlfächern des 1. Juristischen Staatsexamens spielte es eine Rolle. Hinsichtlich des 2. Juristischen Staatsexamens gilt das noch heute. Prüfungsfach ist es dagegen im universitären Teil des 1. Juristischen Examens, dies nach Maßgabe der jeweiligen Prüfungsordnung. An der Freien Universität Berlin gehört die Allgemeine Staatslehre zu dem Schwerpunktbereich „Staatliche Entscheidungsfindung und ihre Kontrolle“; bezogen auf diese Vorlesung gibt es eine Abschlussklausur, die nach den allgemeinen Bedingungen als Prüfungsleistung angerechnet wird. Mit der Entscheidung, die „Allgemeine Staatslehre“, die eine alte Disziplin zu sein scheint (s.o.: 1914), wieder zum Prüfungsstoff zu machen, steht die Freie Universität Berlin nicht allein. Um diese These zu belegen, verweise ich auf einen Aufsatz, mit dem ein Freiburger Kollege den letzten Jahrgang der Zeitschrift „JuS“ eröffnet hat: Andreas Voßkuhle, Die Renaissance der „Allgemeinen Staatslehre“ im Zeitalter der Europäisierung und Internationalisierung, JuS 2004, S. 2 – 7.

Das Besondere der „Allgemeinen Staatslehre“ kommt in den Worten „allgemein“ und „Lehre“ zum Ausdruck, die den Unterschied zum Staatsrecht markieren. Staatsrecht ist dogmatisch, d.h. ihr Gegenstand sind verbindliche Rechtssätze. Staatslehre ist undogmatisch, d.h. sie beschäftigt sich nicht mit verbindlichen Rechtssätzen, die

notwendig Rechtssätze eines bestimmten Staates sind, sondern mit dem Staat als weltweit anzutreffender Organisation des menschlichen Zusammenlebens. Das ermöglicht historische und vergleichende Betrachtungen, das erlaubt die Fragen nach Sinn und Rechtfertigung des Staates, das bringt die Staatslehre in die Nähe zur Politikwissenschaft und zur Volkswirtschaft. Das hat für die juristische Ausbildung zwei positive Eigenschaften. Staatslehre ist erstens eine internationale Wissenschaft; diese Vorlesung könnte ich mehr oder weniger unverändert auch an einer Universität in Österreich oder in der deutschsprachigen Schweiz halten, was bei einer Staatsrechtsvorlesung nicht möglich wäre. Staatslehre liegt zweitens an einer Grenzlinie zu außerjuristischen Disziplinen, Politikwissenschaft, Verfassungsgeschichte, Staatsphilosophie, Volkswirtschaftslehre.

Insbesondere Letzteres hat für Sie handgreifliche Konsequenzen bei der Frage, wie die Abschlussklausur zu dieser Vorlesung beschaffen sein wird. Weil Allgemeine Staatslehre keine dogmatische Disziplin ist, kann ich keine Klausur stellen, in der es um Falllösung geht, denn Falllösung besteht in der Anwendung von rechtlichen Regeln, von Dogmen, auf einen Lebenssachverhalt. Vielmehr werde ich Fragen zu den Hauptproblemen der Staatslehre stellen. Als solche Hauptprobleme möchte ich in einem ersten, sehr groben Überblick nennen: Warum und in welchen historischen Prozessen hat sich weltweit der Staat als eine Organisation des menschlichen Zusammenlebens herausgebildet? Welche Typen von Staaten und ihrer Organisation gibt es; kann man diese Typen, etwa für die Zwecke der Verfassungsvergleichung, bündeln; lassen diese Typen sich zu Staaten oder Staatsverbänden höherer Ordnung zusammenfügen? Was sind drittens typische Zwecke, Ziele und Aufgaben, was typische Mittel, Handlungsformen des Staates?

## **II. Von der Schwierigkeit, Staat zu definieren**

Nachdem ich von den drei Komponenten des Begriffes „Allgemeine Staatslehre“ etwas zum Allgemeinen und zur Lehre gesagt habe, bleibt der prägende Begriff des Staates, dessen Vielgestaltigkeit schon deutlich geworden ist. Die Besonderheit dieses Begriffs kann man sich gut an der Frage deutlich machen, warum „Staat“ sich nicht so definieren lässt wie „Verwaltungsakt“, von dem es in § 35 Satz 1 VwVfG heißt: „Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche

Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Wirkung nach außen gerichtet ist.“ Die Antwort lautet: Staat ist kein Klassen-, sondern ein Typusbegriff. Klassenbegriffe können definiert werden, indem man zu ihnen einen Oberbegriff (*genus proximum*) bildet und ihre Bedeutung unter diesem Oberbegriff durch eine abschließende Liste spezifizierender Merkmale („*differentia specifica*“) genau umschreibt. In der Verwaltungsaktdefinition ist „hoheitliche Maßnahme“) der Oberbegriff, der durch Merkmale wie „Behörde“, „Regelung“, „Einzelfall“ abschließend spezifiziert wird. Beim Staatsbegriff ist das sinnvoll nicht möglich. Ein Oberbegriff wie „Organisation menschlichen Zusammenlebens“ hat kaum Aussagekraft; er könnte vielleicht deutlich machen, dass, wenn von Bienenvölkern und Ameisenstaaten die Rede ist, etwas anderes gemeint ist, mehr aber nicht. Überdies müsste ein solcher Oberbegriff von einer unübersehbar langen, nicht abschließenden, wandelbaren Liste spezifizierender Merkmale untersetzt werden, die ihrerseits zum Teil hochgradig erläuterungsbedürftig sind. Die Unmöglichkeit einer klassischen Definition, die nach *genus proximum* und *differentia specifica* gegliedert ist, ist gemeint, wenn dem Staatsbegriff die Eigenschaft abgesprochen wird, Klassenbegriff zu sein.

Als Alternative bleibt die Umschreibung eines Typus, also die Angabe von Grundmerkmalen, die wandelbar sind, die in unterschiedlicher Weise präsent sein können, die sich – jedes für sich – nicht abschließend fassen lassen. Eine solche Typusdefinition ist nicht so präzise wie eine Klassendefinition. Die Unschärfe ist aber nicht der Unzulänglichkeit der Definitionsbemühung geschuldet, sondern dem zu definierenden Begriff.

In einer Hierarchie von Begriffen, die nach dem Schema abstrakt – konkret aufgebaut ist, wobei die abstrakten Begriffe oben und die konkreten Begriffe unten stehen sollen, erweisen sich die ganz oben stehenden Begriffe notwendig als Typenbegriffe, denn, je weiter oben ein Begriff steht, desto schwerer fällt es erstens, ihm noch aussagekräftige Oberbegriffe zuzuordnen, und desto schwerer fällt es zweitens, die Liste der sich unter ihm versammelnden spezifizierenden Merkmale klar und überschaubar zu halten. Je konkreter ein Begriff ist, desto leichter fällt es, etwas zu finden, was „darüber“ liegt, und überschaubar zu strukturieren, was „darunter“ liegt.

Es wäre nun falsch, Typenbegriffe wegen dieser notwendigen Unschärfe für minderwertig zu halten und Klassenbegriffe vorzuziehen. Denn Typenbegriffe sind die grundlegenden und damit wichtigeren. Wenn im Staatsrecht Schlüsselbegriffe wie „politisch“ oder „Souveränität“ sich nur mit Mühe und viel Dissens fassen lassen, während eine Definition von „Bundesauftragsverwaltung“ oder „parlamentarische Indemnität“ leicht gelingt, wäre es töricht, die Konsequenz zu ziehen, die Typenbegriffe als „Laberbegriffe“ außen vor zu lassen und mit dem Denken erst auf einer gewissen Stufe der Konkretisierung, wo es nur noch Klassenbegriffe gibt, einzusetzen. Das wäre töricht, weil Klassen- und Typenbegriffe, wie das einleitend gebrauchte Bild von der Begriffshierarchie auch zeigen soll, zusammenhängen, so dass Unklarheiten bei Typenbegriffen sich auch bei den Klassenbegriffen niederschlagen. Im Übrigen gibt es auch Typenbegriffe, deren Ausprägungen von handwerklicher Konkretheit sind; versuchen Sie beispielsweise einmal, „Zeit“ zu definieren. Andere juristische Typenbegriffe sind Wille, Person, Vertrag, Schuld, Strafe oder Gerechtigkeit.

Damit kehre ich zurück zur „Allgemeinen Staatslehre“. Der Exkurs über die Technik des Definierens sollte noch zweierlei deutlich machen, was auch in dem Wort „allgemein“ steckt. Staatslehre steht von den Nachbardisziplinen des Staatsrechts, die ich anfangs genannt habe, möglicherweise in der engsten Beziehung zur Staatsphilosophie, weil auch deren Fragestellungen grundsätzlich ausgerichtet sind. Zweitens: Staatslehre wird von den gedanklich in der Regel konkreter operierenden Juristen betrieben, um konkrete Erscheinungen von Staatlichkeit, z.B. die polizeiliche Generalklausel oder das Sozialstaatsprinzip, besser zu verstehen, z.B. indem man bis zu ihrer historischen Wurzel zurückblickt oder fragt, welche Zwecke, Interessen und Mächte dahinterstehen.

### **III. Etymologie des Staatsbegriffs**

„Staat“ ist ein Typenbegriff. Um ihn zu verstehen, empfiehlt es sich, seine historischen Wurzeln aufzusuchen. „Staat“ erweist sich dann als eine Erfindung, die von französischen Juristen gegen Ende des 16. Jhd.s zu präzise angebbaren Zwecken getätigt worden ist, vielleicht als die wichtigste Erfindung, die Juristen in der Neuzeit getätigt haben, wobei z.B. das Völkerrecht oder die Europäische Union sich

als Konsequenzen dieser Erfindung auffassen lassen. Diese Erfindung ist einerseits so kompliziert, dass sie sich nicht in einem Klassenbegriff fassen lässt; andererseits erlauben die historischen Zwecke die Bildung eines Typus. Die historischen Zwecke bestanden in der Überwindung des Elends der konfessionellen Bürgerkriege. Um die Dimension des Problems deutlich zu machen, verweise ich darauf, dass der Dreißigjährige Krieg in Deutschland von 1618 bis 1648 etwa zwei Dritteln der Bevölkerung das Leben gekostet haben soll; im 2. Weltkrieg war die „Todesquote“ in Deutschland ca. sechsmal geringer. Die Antwort auf diese Herausforderung war die Schaffung einer Herrschaftsinstanz, die nicht konfessionell legitimiert war, die auf einem Territorium souverän war und die vor allem mit dem Gewaltmonopol konfessionelle Gewalt unterdrückte. Souveränität und Gewaltmonopol sind damit zwei typusprägende Eigenschaften des modernen Staates.

Diese Sicht deckt sich im Ergebnis mit der Etymologie, also der Wortgeschichte von „Staat“. „Staat“ geht zurück auf das lateinische „status“, was nichts anderes als Zustand oder gesellschaftlicher Stand bedeutet. Zur Bezeichnung politischer Verbände ist das Wort in der Antike aber nicht verwendet worden. Man mag zwar rückblickend vom römischen Staat sprechen und Bücher über römisches Staatsrecht schreiben. Die Römer selbst haben das damit Gemeinte aber nicht als „Staat“, sondern als „res publica“ oder als „imperium“ bezeichnet. Auch dem Mittelalter ist eine solche politische Verwendung des Wortes „Staat“ fremd. Damalige Herrschaftsverbände wurden als Reich bezeichnet, z.B. das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, oder nach dem Titel der Herrscherperson als Grafschaft, Fürstentum usw.

#### **IV. Die Entstehung des modernen Staates**

##### **1. Macchiavelli und Bodin**

Als politischer Begriff ist „Staat“ ein Wort der Neuzeit. Es kommt auf in der italienischen Renaissance. Als einer der ersten, jedenfalls als einer der prominentesten seiner frühen Benutzer gilt Niccolò Macchiavelli, der in seinem Buch „Il principe“ (Der Fürst) als „stati“ als Institutionen bezeichnet, die Macht über Menschen haben. Das Buch erschien 1527. Rasch verbreitete sich der so gefasste Staatsbegriff in Spanien, England und, vor allem, in Frankreich. Mit einiger Vereinfachung kann man darum sagen, dass das, was 500 Jahre später, als weltweit

normal gilt, eine Erfindung französischer Juristen in der 2. Hälfte des 16. Jhd.s ist. Wichtigster Theoretiker war Jean Bodin (1529 oder 1530 bis 1596); in seinem Hauptwerk „Les six livres de la République“ (1576) ist die Idee des modernen Staates erstmals vorgetragen worden, die heute für ein Jurastudium deshalb grundlegend ist, weil das Recht, das Sie studieren, zumeist das Recht eines bestimmten Staates ist.

Bei Macchiavelli beruht Staat noch auf einer Machtlage, die heute so und morgen anders sein kann, so wie die Cesare Borgias und die Savonarolas in den italienischen Kleinstaaten kamen und gingen. Bei Bodin wird die Machtlage institutionalisiert zu einem bestimmten Zweck, der Gewährleistung des inneren Friedens. Ein Staat zeichnet sich aus als eine Institution, die allein und dauerhaft die Macht besitzt und alle anderen Personen und gesellschaftlichen Kräfte davon ausschließt. Diese Institution war in Frankreich das Königtum, das die Wirren der konfessionellen Bürgerkriege, in Frankreich die Auseinandersetzungen zwischen Katholiken und Hugenotten, beendete, nachdem es sich in einem mühsamen Prozess als zentrale Herrschaftsinstanz gegen den Widerstand insbesondere von Adel und Klerus durchgesetzt hatte. Wer sich ein Bild von der Verworrenheit und Provinzialität der damaligen Verhältnisse machen möchte, dem sei die Lektüre von Heinrich Manns Roman „Heinrich IV.“ empfohlen, also der Lebensbeschreibung desjenigen französischen Monarchen, der als erster daran gegangen ist, die Theorien seines Zeitgenossen Jean Bodin in politische Realität umzusetzen. Eine vergleichbare Figur und Instanz hat es in Deutschland nicht gegeben, was erklärt, warum Deutschland sich föderalistisch entwickelt hat, Frankreich dagegen zentralistisch, und was weiter erklärt, warum Frankreich, das diesen Entwicklungsschritt als erstes Land getan hat, erstens für Jahrhunderte die führende Nation auf dem europäischen Festland gewesen ist und zweitens mit der französischen Revolution den nächsten Entwicklungsschritt wiederum als erstes Land getan hat.

## **2. Staat und Souveränität**

In einer Zwischenbilanz zur Entwicklung des Staatsbegriffs ist Folgendes festzuhalten. Als politischer Begriff lässt „Staat“ sich bis zum Anfang des 16.

Jahrhunderts zurückdatieren, nicht darüber hinaus. Der „Staat“ der Römer ist etwas anderes als der moderne Staat. Zunächst bezeichnete „Staat“ eine faktische Machtlage, wie sie in einer der kleinräumigen italienischen Renaissance-Republiken bestanden haben mag und kraft derer ein Adelsgeschlecht die Herrschaft über diese Republik ausüben konnte. Die nächste Entwicklungsstufe ist Ende des 16. Jahrhunderts in Frankreich vollzogen worden. Sie führt zum modernen Staat, wobei das Adjektiv „modern“ die Eigentümlichkeit dieses Staatsbegriffs verdeutlichen soll, deren Hauptmerkmale Souveränität und Gewaltmonopol sind, die gegen Kirche und Adel durchgesetzt werden mussten.

### **3. Staat und Neuzeit**

Die nächste Frage, die sich angesichts dieser Entwicklungslinie aufdrängt, lautet, warum die Entstehung des Staates zusammenfällt mit der Epochenwende vom Mittelalter zur Neuzeit. Diese Frage wird uns auf Wesensmerkmale führen, die die Modernität des Staates begründen, die hier aber nur grob skizziert werden können. Hervorzuheben sind drei Punkte:

1. Die Grundlagen der politischen Ordnung des Mittelalters waren erschüttert. Die katholische Kirche – nebenbei gesagt die derzeit älteste Organisation weltweit – befand sich in einer Krise, die überall in Europa Reformbewegungen entstehen ließ. Das deutsche Kaisertum, die politische Ordnungsmacht des Mittelalters, erholte sich zwar allmählich von den Folgen des Interregnums, konnte seine europäische Führungsrolle aber nicht wieder erringen. Das Stände-, Zunft- und Lehenswesen war einer agrarisch geprägten und statischen Gesellschaft gemäß, für Neuerungen in Technik und Handel aber hinderlich.
2. Solche Neuerungen gab es zuhauf. Die Zeit, in der wir uns befinden, heißt nicht umsonst Renaissance. Hingewiesen sei auf die Revolution der Raumvorstellungen durch Kopernikus, Galileo Galilei und Giordano Bruno. Hingewiesen sei weiter auf Neuerungen im Geschäftsverkehr, so die Erfindung von Wertpapieren, die einen Fernhandel ermöglichten.
3. Das Zusammentreffen von menschlichem Fortschritt und überkommenen politischen Strukturen führte nicht zu deren allmählicher Reform. Die

Strukturen waren dafür zu morsch, und die Neuerungen zu fundamental. Das Zusammentreffen führte vielmehr zu einem Chaos, dem Chaos der konfessionellen Kriege und Bürgerkriege, die Europa bis 1648 durchzogen haben. Doch nicht nur der Streit der Konfessionen ist hier zu nennen. Hinzu kommt der Versuch dezentraler Instanzen, Privilegien zu verteidigen und eine zentrale Herrschaftsinstanz zu verhindern. Die vorstaatliche Ordnung Europas war ein Beziehungsgeflecht personeller und territorialer Kleinordnungen auf der Grundlage von Lehenswesen, Grundherrschaft, lokaler und berufsständischer Autonomien.

Um diese unbefriedigende Situation zu beenden, musste eine Instanz geschaffen werden, die idealerweise folgende Eigenschaften aufweist: Sie musste in den konfessionellen Streitfragen neutral sein. Sie musste militärisch stark genug sein, um das sinnlose Blutvergießen konfessioneller Bürgerkriege zu beenden. Sie musste weiterhin stark genug sein, um die zählebigen, fortschrittsfeindlichen Reste der mittelalterlichen politischen Ordnung zu eliminieren. Diese Instanz musste ein eigenes Interesse an einer Entwicklung von Handel und Industrie, von Wissenschaft und Technik haben. Die Theoretiker des modernen Staates konnten eine solche Instanz nicht auf dem Reißbrett entwerfen, sondern mussten sich an die politische Realität halten. In Frankreich kam für diese Entwicklung nur der König in Betracht. In Deutschland, das eine vergleichbare Entwicklung mit etwa 60- bis 70-jähriger Verspätung vollzog, waren dies die Herrscher der größten Einzelstaaten, also Österreich und Preußen. Dem Monarchen wurden jeweils zwei Eigenschaften zugesprochen, die man unter dem Begriff der Souveränität bündeln kann: das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit, in der Sprache Max Webers kurz Gewaltmonopol, und die Fähigkeit, einseitig, d.h. ohne die Zustimmung regionaler oder ständischer Mächte, Recht zu setzen und durchzusetzen. Diese beiden Eigenschaften sind Wesensmerkmale dessen, was man als modernen Staat bezeichnet.

#### **4. Gewaltmonopol**

Die effektive Innehabung des Gewaltmonopols beendete die konfessionellen Bürgerkriege. Denn Gewaltmonopol bedeutet die Abdrängung nicht-staatlicher, privater, auch konfessioneller Gewalt in die Illegalität. Das Gewaltmonopol war



Voraussetzung für inneren Frieden, der seinerseits Voraussetzung gesellschaftlichen Fortschritts war. Wegen dieses Effekts wurde die mit dem Monopol verbundene Machtkonzentration akzeptiert, ja als fortschrittlich empfunden. Das Gewaltmonopol gehört seither zu den Grundmerkmalen jeden Staates. Das Völkerrecht enthält Regeln, die den Verlust der Staatsqualität und damit der Völkerrechtssubjektivität an den dauerhaften Verlust des Gewaltmonopols knüpft. Ein Gebilde, das sich auflöst, in dem keine zentrale Instanz für Ordnung sorgt, in dem Bürgerkrieg herrscht, hört auf Staat zu sein, der sich gegen eine Intervention fremder Mächte auf ein Interventionsverbot berufen kann. Der deutsche Soziologe hat zu Anfang des 20. Jhd.s das Gewaltmonopol als so prägend angesehen, dass er es zum Definitionsmerkmal für moderne Staatlichkeit schlechthin erhoben hat. Gewaltmonopol heißt, dass der Staat es nicht hinnimmt, wenn in seiner Herrschaftssphäre physische Gewalt von Dritten, insbesondere von Privaten, angewendet wird, egal aus welchen Motiven das geschieht. Ein Staat, der nicht energisch gegen private Gewalt einschreitet, stellt damit seine eigene Legitimation in Frage. So mag man gegen die Lagerung nuklearer Brennelemente im Salzstock von Gorleben sein und dagegen politisch vorgehen. Der Einsatz von Gewalt ist in diesem Zusammenhang jedoch ein Rückschritt in der Menschheitsentwicklung von ca. 400 Jahren. Der Einsatz physischer Gewalt muss in einem modernen Staat indiskutabel bleiben und darf auch nicht als „ziviler Ungehorsam“, „passiver Widerstand“, „Gewalt gegen Sachen“ und dergleichen verbrämt werden. So besehen, erweist sich der Gewaltbegriff im Nötigungstatbestand des StGB sich als staatsrechtlich wichtig; aus gutem Grund ist er Gegenstand zweier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Einzige Ausnahme vom Gewaltmonopol sind Notrechte, die Privaten Gewalt unter der Voraussetzung erlauben, dass staatliche Abhilfe bei Verletzungen der staatlichen Rechtsordnung nicht rechtzeitig möglich ist. Zu nennen sind hier vor allem die §§ 32 ff. StGB und 227 ff. BGB.

## **5. Der moderne Staat als Handlungs-, Wirkungs- und Entscheidungseinheit**

Das Gewaltmonopol bringt die Souveränität des Staates auf einen extremen Punkt. Der moderne Staat war aber auch im Übrigen Handlungs-, Wirkungs- und Entscheidungseinheit. „Einheit“ steht im Gegensatz zu einer Vertragsbeziehung. Die Gesellschafts- und Herrschaftsordnung des Mittelalters beruhte auf einer Vielzahl

personaler, vertraglicher Beziehungen. Das machte sie immobil. Der moderne Staat wurde dagegen durch seine Souveränität befähigt, einseitig und ohne die Zustimmung retardierender gesellschaftlicher Kräfte Aufgaben und Ziele zu formulieren und durchzusetzen; wichtigstes Instrument zu diesem Zweck wurde die Rechtsordnung. Recht wurde Gesetz; der heute so selbstverständliche Grundsatz, dass das spätere Gesetz dem älteren vorgeht, musste gegen die gegenteilige Annahme durchgesetzt werden.

Auch heute noch ist die Fähigkeit zu einseitigem Handeln ein, wenn auch in vielfältiger Weise beschränktes Wesensmerkmal des modernen Staates. Es war die Furcht, dass der Staat sich dieser Fähigkeit begibt und sich in einem Paktieren mit gesellschaftlichen Kräften verstrickt, die lange Zeit den verwaltungsrechtlichen Vertrag als ein dubioses Handlungsinstrument der Verwaltung hat erscheinen lassen; auch heute ist der Vertrag im allgemeinen Verwaltungsrecht als Handlungsform zwar anerkannt (§§ 54 ff. VwVfG); in der Abgabenordnung als dem Verfahrensgesetz der Steuerverwaltung fehlt ein entsprechender Abschnitt noch heute; in der Steuerverwaltung gibt es nur sog. tatsächliche Verständigungen. Wie stark Souveränitätsvorbehalte bei den Finanzen noch heute sind, erkennt man auch an den nur schwachen grundrechtlichen Schranken der Besteuerungsgewalt des Staates; Steuern sind eben Abgaben, die der Staat voraussetzungslos und ohne Gegenleistung zu seiner Finanzierung auferlegt.

Eine provokative Zusammenfassung dessen, was ich dargestellt habe, könnte lauten: Die Einführung der absoluten Monarchie war gegen Mitte des 16. Jhd. ein Fortschritt ersten Ranges. Modern war der Staat damals als absolute Monarchie, weil diese das Gewaltmonopol durchsetzte, für inneren Frieden sorgte, die Macht der Stände und sonstigen intermediären Gewalten brach und Frankreich für lange Zeit zur führenden Macht Europas machte. Was heute als undemokratisch verschrien ist, war damals auf der Höhe der Zeit. Die französische Staatlichkeit mit ihren Ausprägungen Armee, Justiz, Finanzbehörden und Polizei war rational und gleichförmig, wie eine Machtmaschine konstruiert. Sie stand damit in einem Gegensatz zu den organisch und dezentral gewachsenen, uneinheitlichen Strukturen des Mittelalters. Sie stimmte überein mit der damals modernsten Philosophie, etwa eines Descartes oder eines Spinoza, die *more geometrico* ihre Begriffe und Theorien konstruierten. Sie wirkt

nach in verwaltungsrechtlichen Rechtsinstitute, die Deutschland aus Frankreich übernommen hat, etwa der Unverfügbarkeit, Ausschließlichkeit und Vollständigkeit von Kompetenzzuweisungen.

## **V. Vom modernen Staat zum Verfassungsstaat**

Das hohe Lied der absoluten Monarchie ist aber an dieser Stelle abubrechen. Diese Staatsform hatte nämlich auch unbestreitbare Nachteile, die um so sichtbarer wurden, je mehr man sich an ihre Vorteile gewöhnte und diese als selbstverständlich empfand und je mehr sich durch den Fortschritt, den der moderne Staat ermöglichte, das Bürgertum als neue gesellschaftliche Schicht herausbildete. Die Nachteile bestanden in der Unterdrückung individueller Freiheit, der Bevorzugung von Adel und Klerus, dem Ausschluss des Bürgertums von der politischen Willensbildung.

Die nächste Entwicklungsstufe führt vom modernen zum demokratischen Verfassungsstaat. Sie erfolgte ebenfalls in Frankreich, kulminierend in der Französischen Revolution von 1789, und – parallel und neu hinzukommend – in den USA. Verfassung ist ein zentrales Thema des 18. Jahrhunderts, so wie Staat ein zentrales Thema des 16. Jhd.s war. Im demokratischen Verfassungsstaat werden Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet und wird das Bürgertum mit den Mitteln des Parlamentarismus in die politische Willensbildung eingebunden.

Auch der demokratische Verfassungsstaat ist moderner Staat. Die positiven Eigenschaften der vorangegangenen Epoche werden vollständig übernommen. Das betrifft das Gewaltmonopol und die Fähigkeit zu einseitiger Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung. Nur die Nachteile werden überwunden. Nachdem die Sehnsucht nach innerem Frieden und der wissenschaftlich-technische Fortschritt zum modernen Staat in der Gestalt der absoluten Monarchie geführt, führte die Sehnsucht nach Freiheit, Gleichheit und politischer Mitwirkung zum demokratischen Verfassungsstaat. Dieser erweist sich als eine von Juristen ersonnene Verbesserung der Juristenerfindung moderner Staat.

## 1. Der Staat als juristische Person

Dieser Entwicklungsschritt hatte eine gedankliche Voraussetzung. Juristisch verfassen lässt sich nur eine juristische Person. Im modernen Staat wurde aber zwischen dem Staat und dem Herrscher nicht unterschieden, vielmehr der Staat mit einer natürlichen Person identifiziert. Der Ludwig XIV. zugeschriebene Satz „L'Etat, c'est moi.“ ist nicht Ausdruck persönlicher Anmaßung, sondern in seiner Zeit genauso korrekt wie heute die Feststellung, alle Staatsgewalt gehe vom Volke aus. Der Staat wurde mit dem Monarchen als Inhaber der Souveränität identifiziert. Die Epoche des Absolutismus (17. Jhd.) war eine Konsequenz des Bodinschen Souveränitätskonzepts. Der Monarch war in der Lage, ein drängendes Problem zu lösen, das Problem des inneren Friedens in den Zeiten der konfessionellen Bürgerkriege. Die Lösung war aber zugleich Ursache für ein neues Problem, die absolute Macht des Monarchen, die Unfreiheit der Bürger und die höfische Verschwendungssucht. Die Lösung des neuen Problems erfolgte ebenfalls durch Juristen: durch Verselbständigung der Staatsgewalt von der Person des Monarchen. Indem man den Staat zur juristischen Person erklärte, löste man ihn von der Person des Monarchen, schuf so Distanz und bereitete die Auswechslung des Legitimationssubjekts des Staates vor, den Übergang von monarchischer zu demokratischer Legitimation; weiterhin bereitete man - zunächst in Frankreich und in den USA – den Erlass von Verfassungen vor; als juristische Person bedarf der Staat einer juristischen Verfassung; bei einer natürlichen Person ist das sinnlos. Juristisch kann man diesen Vorgang so rekonstruieren: Der Staat hört auf, Eigentum des absoluten Monarchen zu sein. Er wird als juristische Person verselbständigt. Der Monarch kann damit bestenfalls Organ dieses Staates sein.

Die Feststellung, der Staat sei eine juristische Person, klingt heute banal. Als sie 1837 in Deutschland erstmals von Eduard Albrecht in seiner Rezension von Maurenbrechers „Grundsätzen des heutigen deutschen Staatsrechts“ formuliert wurde, war sie revolutionär. Sie bedeutete die Abkopplung der staatlichen Souveränitätsrechte vom Monarchen und eröffnete die Möglichkeit, diese Rechte inhaltlich neu zu orientieren, nämlich auf Menschen- und Bürgerrechte, und

Trägerschaft und Ausübung neu zu ordnen, nämlich im Sinne einer Trägerschaft des Volkes und einer Ausübung durch ein Parlament.

Eine bis heute fortwirkende Konsequenz der Deutung des Staates als juristische Person möchte ich noch etwas ausführen, bevor ich zum Hauptthema, dem Staat und seiner Entwicklung, zurückkehre. Diese Konsequenz ist die Entstehung des Staatsangehörigkeitsrechts. Liegt, wie es die Französische Revolution postulierte, die Souveränität nicht mehr beim Monarchen, sondern unveräußerlich bei der Nation oder (synonym) beim Volk, so werden darüber erforderlich, wer zur Nation gehört und wer nicht. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist in seiner demokratischen Komponente ein Kind der Französischen Revolution. In der absoluten Monarchie war es nicht erforderlich, weil es keine staatsbürgerlichen Rechte gab, die Regeln über die Rechtsträgerschaft erforderlich machten, und weil die Unterordnung unter den Herrschaftsanspruch des Monarchen territorial vermittelt war. Weiterhin erfahren „Staatsgebiet“ und „Grenze“ eine Präzisierung; der Nationalstaat ist in stärkerer Weise auf Außenabgrenzung abgewiesen; diese lässt sich nicht mehr als Definition persönlichen Eigentums des Monarchen auffassen.

## 2. Die weitere Entwicklung

Die weitere Entwicklung möchte ich an dieser Stelle in einem Ausblick schildern. Nicht dass ich um so ungenauer werde, je näher ich der Gegenwart komme. Das Gegenteil ist der Fall. Die Gegenwart soll so viel Raum einnehmen, dass ich für die Darstellung mehr Zeit brauche als eine Doppelstunde. Diese Doppelstunde dient der Einführung, dem Anfang und damit eben auch der Vergangenheit.

Die beiden ersten Entwicklungsschritte lassen ein Schema erkennen, das sich auch bei den beiden noch ausstehenden Schritten wiederholen wird. Dieses Schema führt vom demokratischen Verfassungsstaat drittens zum demokratischen und sozialen Verfassungsstaat. Es kommen dann viertens Umweltschutz sowie Europäisierung und Internationalisierung in den Blick. Motor der Entwicklung ist immer gesellschaftlicher Fortschritt. Dieser Fortschritt erzeugt Probleme, für die eine politische Lösung gefunden wird. Diese Lösung verursacht Folgeprobleme, auf die, unter Beibehaltung des zuvor Erreichten, durch Fortentwicklung des Modelles Staat

reagiert wird. Ganz grob gesagt: Der Übergang zur Neuzeit zerstört die religiöse Ordnung des Mittelalters; das führt zu konfessionellem Bürgerkrieg und ruft den modernen Staat auf den Plan, der eine Friedensordnung schafft, in der sich der Fortschritt entfalten kann. Der moderne Staat hat aber auch Nachteile. Er unterdrückt die gesellschaftliche Schicht, die Träger des Fortschritts ist, das Bürgertum. Das führt zum demokratischen Verfassungsstaat. Die Freisetzung des Menschen, die Gewährleistung von Freiheit und Gleichheit, insbesondere des Privateigentums erzeugt ein neues Problem, die soziale Frage. Hierauf reagiert der Sozialstaat durch Einbindung des Proletariats. Indem der Sozialstaat Wohlstand für jedermann schafft, erzeugt er eine Fortschrittsdynamik, die die Welt zum Dorf werden lässt und die als neues Großproblem die ökologische Frage aufwirft.

Diese Entwicklung bestätigt den Titel eines bekannten Essays eines berühmten, aber wegen seiner NS-Verstrickung auch berüchtigten Vertreters der Staatslehre, von Carl Schmitt. Staat ist ein konkreter, an eine geschichtliche Epoche gebundener Begriff. Zu sagen: Friede, Freiheit und soziale Gerechtigkeit seien die Legitimationsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, ist nur auf den ersten Blick eine abstrakte Aussage. Dahinter stehen konkrete historische Entwicklungen, die sich über ganz Europa erstreckten, die inzwischen weltweit verlaufen und einen Zeitraum von ca. 400 Jahren in Anspruch genommen haben. Zwar kann man auch von einem Staat des Hohen Mittelalters oder der Inkas sprechen, doch muss dann klar sein, dass das Wort „Staat“ dann seiner spezifischen Bedeutung entkleidet und in irreführender Abstraktheit gänzlich verschiedene Zeiten und Völker zusammenbringt.

## **VI. Schlussbetrachtung**

Meine Darstellung war in dieser Stunde sicher skizzenhaft und in Teilen einseitig. Diese Nachteile habe ich in Kauf genommen, um die Denk- und Arbeitsweise der Staatslehre klarer zu machen und zu veranschaulichen, wie mit ihrer Hilfe Aussagen des geltenden Verfassungsrechts, ja auch Institute des Verwaltungs- und des Strafrechts, in einen historischen und philosophischen Kontext eingeordnet und so besser verstanden werden können.