

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 20

Der Staatsbegriff
in der neueren deutschen Staatslehre
und seine theoretischen Implikationen

Von

Dr. Claus-Ekkehard Bärsch



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CLAUS·EKKEHARD BÄRSCH

**Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre
und seine theoretischen Implikationen**

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 20

Der Staatsbegriff
in der neueren deutschen Staatslehre
und seine theoretischen Implikationen

Von

Dr. Claus-Ekkehard Bärsch



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Bartholdy & Klein, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03218 7

Für Hedda

Vorwort

„Staat“ ist in Deutschland ein zentraler politischer Begriff. Gemeinhin steht er in Spannung zu den Topoi Demokratie und Gesellschaft. So wird z. B. die Vergesellschaftung des Staates oder die Verstaatlichung der Gesellschaft erörtert. Je nach ideologischem Standort wird das eine oder andere beklagt oder gefordert. Nach 1945 ging es gewöhnlich um die Versöhnung von Staat und Demokratie, um „mehr Demokratie“ gegenüber dem mit der Tradition belasteten Staatsdenken, und später wiederum um „mehr Staat“ gegenüber den Intentionen der von Demokratisierungswut besessenen „Linken“. Angeblich gab es früher einen Dualismus von Staat und Gesellschaft, den es für einige heute nicht mehr gibt, für andere aber leider immer noch. Für bestimmte Marxisten sind die Erfolge der bundesrepublikanischen Wirtschaft darauf zurückzuführen, daß angeblich der „Staat“ in die Konkurrenzsystematik des Kapitalismus helfend eingreife. Von Skeptikern wird vermutet, der „Staat“ habe ewigen Bestand, andere träumen von der Auflösung des „Staates“ kraft historischer Notwendigkeit.

Im Sog allgemeiner und universeller „Emanzipation“ wird den meisten Vertretern der vorwiegend juristischen Disziplinen Staatsrecht, Allgemeine Staatslehre und Staatsrechtslehre eine demokratiefeindliche Haltung nachgesagt. Viele Vertreter dieser Fachrichtungen selbst wiederum befürchten eine Aushöhlung oder gar Beseitigung der wesentlichen Prinzipien des Grundgesetzes. Grob vereinfachend könnte man sagen, in der öffentlichen Debatte steht der Ruf nach „mehr Staat“ für „rechts“ und das Verlangen nach „mehr Demokratie“ für „links“. Um eine Auseinandersetzung dieser Art und in diesem Spannungsfeld handelt es sich indes in der vorliegenden Arbeit nicht. Die meisten der eben skizzierten Debatten leiden nämlich vornehmlich zunächst daran, daß nicht geklärt wird, was man unter „Staat“ primär — als genus proximum — zu verstehen habe. Mit den schönen Qualifizierungen, wie zum Beispiel: „Instrument der herrschenden Klasse“, „Rechtsordnungs-subjekt“ oder „neutrale Instanz“ gegenüber den divergierenden Interessen der pluralistischen Gesellschaft, ist nichts darüber ausgesagt, wie dieses „Etwas“ beschaffen ist, das Herrschaft und Ordnung des einen oder anderen garantieren oder gar schaffen soll. Im deutschen Sprachgebrauch aber ist das Wort Staat vieldeutig. Der Vorwurf gegen die obengenannten Disziplinen unterliegt vielen Fehlurteilen, die zunächst

schon auf der mangelnden Kenntnis dessen, was in der deutschen Staatslehre unter Staat überhaupt verstanden wird, beruhen.

Gegenstand der Arbeit ist daher zunächst die deskriptive Analyse des Staatsbegriffes in der neueren deutschen Staatslehre (Allgemeine Staatslehre, Staatsrecht, Staatsrechtslehre). Die Kritik an der Staatslehre, dies vorweggenommen und vorangestellt, ist indes orientiert am Paradigma einer strikt konstitutionellen, repräsentativen Demokratie, in welcher das Prinzip der (puren) Demokratie nur ein Teilelement ist, eingebunden und festgemacht am Status des Rechts, der wörtlichen und modellhaften Bedeutung des oft strapazierten Begriffes des Rechtsstaats.

Die vorliegende Arbeit ist unter der Leitung von Professor Eric Voegelin entstanden und hat in dieser Fassung im Sommersemester 1972 der Philosophischen Fakultät der Universität München als Dissertation vorgelegen. Sie wurde für den Druck nicht ergänzt und nicht überarbeitet, weshalb die neuere Literatur zu der Thematik nicht berücksichtigt ist.

Mein Dank gilt meinen akademischen Lehrern, von denen ich Professor Friedrich Merzbacher, Professor Karl Bosl, vor allem aber Professor Eric Voegelin erwähnen möchte. Professor F. Merzbacher schulde ich Dank für die Einweisung in die Kunst der juridischen Exegese am Anfang meiner juristischen Studienzeit und Professor K. Bosl für die Hinweise auf historische Dimensionen und für die freundlichen Ermutigungen während der kritischen Phasen der Arbeit. Mein besonderer Dank gebührt Professor Eric Voegelin. Auf sein Werk und seine grundsätzliche Auseinandersetzung mit seinem Lehrer Hans Kelsen geht die Beschäftigung mit dem Thema der Arbeit zurück. Ohne den Rückgriff auf die theoretischen Grundlagen seiner Werke und Vorlesungen hätte ich das Material nicht bearbeiten können. All meinen Freunden danke ich für die Geduld, mit der sie mein strapazierendes und langweilendes Reden vom „Staat“ ertragen haben, vor allem aber Fräulein Dr. Dagmar Herwig und Fräulein Dr. Hedda Herwig, wobei letztere durch ihre ironischen und gezielten Fragen wesentlich zur Präzisierung der Thematik beigetragen hat; schließlich danke ich auch Herrn stud. phil. Reinhard Steiner für die Korrektur der Druckfahnen.

Dietramszell, im Sommer 1974

Claus-Ekkehard Bärsch

Gliederung

Einleitung	13
-------------------------	----

I. Teil

Dilemmata des demokratischen „Staates“ 17

1. Die Rolle des Staates am Beispiel eines Auszugs aus dem KPD-Verbots-Urteil	18
2. Einige Versuche zum Problem der Vereinbarkeit oder Nichtvereinbarkeit von „Staat“ und „Demokratie“	23

II. Teil

Das handelnde Subjekt „Staat“ 34

1. Das Bild des Staates	34
2. Die Lehre von der Rechtspersönlichkeit des Staates bei Gerber und Jellinek	43
a) Die Voraussetzungen der formal-juristischen Methode Gerbers und Labands	43
b) Die Methode Jellineks	54
c) Das System des Staates bei Gerber	61
d) Die allgemeine Staatslehre Jellineks	74
α) Die empirische Entität „Staat“	74
β) Die Entwicklung des sozialen Staatsbegriffes — von der Vielheit zur Einheit	77
γ) Stellung und Funktion des Staatsbegriffes in der Jellinekschen Staatslehre	81
3. Die Staatslehre während der Zeit der Weimarer Republik	87
4. Die Staatslehre nach 1945	95
5. Die Implikationen des Staatsbegriffes	102

III. Teil

Die Reduktion der Politik 107

1. Gesellschaftliche Existenz und Macht der Gesellschaft	108
2. Staat und Gesellschaft	110
3. Staat, Recht und Ordnung	114

4. Staat und Institutionen	119
5. Staat und Demokratie	122
a) Volkssouveränität und Staatssouveränität	122
b) Staat und Demokratie	126
6. Staat und Zurechnung	129

IV. Teil

Die „Lehre vom Staat“ bei Kant und Hegel	132
1. Vorbemerkung	132
2. Die Lehre vom Staat bei Kant	135
3. Die Lehre vom Staat bei Hegel	142
a) Das primäre Wortverständnis	142
b) Staat und Wille	145
c) Einheit und Souveränität des Staates oder die Gesellschaft als corpus divinum	147
Schluß	166
Anhang: Schaubilder 1 und 2 und Tabelle	167
Literaturverzeichnis	170
Personenregister	180

Vorbemerkungen zur Zitierweise

1. An erster Stelle des Nachweises ist die Veröffentlichung des Verfassers mit vollem Titel, Ort und Jahr zitiert. Die jeweilige Auflage des Werkes wird durch die vor den Ort gestellte Ziffer gekennzeichnet.
2. Wird von einem Verfasser innerhalb eines Kapitels nur eine Veröffentlichung verwendet, wird diese an der zweiten und den folgenden Stellen des Nachweises mit dem Zunamen des Verfassers zitiert.
3. Werden mehrere Veröffentlichungen eines Verfassers verwendet, werden diese an der zweiten und den folgenden Stellen des Nachweises mit einem oder mehreren hervorstechenden Titelworten zitiert.

Einleitung

Seit 1945 entstanden in den westdeutschen Ländern unter dem Einfluß der Siegermächte demokratische Verfassungen. Seit 1949 gilt in der Bundesrepublik das Grundgesetz.

Die demokratische Ordnung kann sich jedoch nicht — wie zum Beispiel in England oder in den USA — auf eine konstante historische Tradition demokratischen Denkens und Handelns stützen. Politisches Denken ist in Deutschland seit ca. 200 Jahren durch Ordnungsvorstellungen charakterisiert, die — von wenigen Ausnahmen abgesehen — vom Begriff des „Staates“ dominiert werden. Diese Vorherrschaft des Staatsbegriffs in der Reflexion über politische Probleme markiert eine Differenz zu den Traditionen klassischen und christlichen Denkens, aus welchen in England, den USA oder den skandinavischen Ländern demokratische Modelle entwickelt worden sind. Inwieweit diese Differenz einer demokratischen Entwicklung im Wege steht, ist eine der wesentlichen Fragen, die anhand der hier vorgelegten Analyse des Staatsbegriffs behandelt werden sollen.

Das am „Staat“ orientierte Denken und Handeln kennzeichnet die verschiedensten Schichten der deutschen Gesellschaft. Bezeichnenderweise gab es in Deutschland lange Zeit keine politische Wissenschaft, die sich *expressis verbis* als solche benannt hätte. Deren Funktion übten im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert die Staatslehre und das Staatsrecht aus. Zwar gibt es keine einheitliche Staatslehre, kein einheitliches Staatsrecht, aber es gibt den Vorrang der Kategorie „Staat“, der bis in die moderne wissenschaftliche Diskussion von Juristen, Soziologen und Politikwissenschaftlern hineinreicht.

Das „Paradigma“ des Staates findet ebenso die Billigung der Journalisten und Politiker. Im Volksmund ist die Formulierung „Vater Staat“ eine beliebte Wendung. Daß jedoch jedermann vom „Staat“ spricht, heißt noch nicht, daß diesem Begriff ein präzises Verständnis zugeordnet werden könnte. Die Benützung ist vielmehr unkritisch und variabel.

Das deutsche Wort „Staat“ hat einerseits eine universelle Bezeichnungsfunktion, die früher von den Worten „res publica“, „civitas“, „politeia“, „polis“ oder „Reich“ erfüllt worden ist. Andererseits muß es in einer spezifischen Bedeutung verstanden werden, die von der deut-

schen Geschichte der letzten 200 Jahre geprägt wurde¹. Da im folgenden häufig vom „Staat“ die Rede sein wird, bevor die Analyse seiner spezifischen Bedeutung geleistet ist, soll die heute gängigste Bedeutung schon hier vorweggenommen werden.

Nach Auskunft des *Staatslexikons* wird der „Begriff des S. als einer umfassenden Herrschaftsorganisation innerhalb der menschlichen Gesellschaft ... empirisch und kritisch durch historische Analyse und teleologische Betrachtung solcher im Ablauf der Menschheitsgeschichte und besonders in der heutigen Zeit vorgefundenen Gebilde gewonnen, die üblicherweise im Sprachgebrauch als S. bezeichnet werden. Dabei stellt sich Gemeinsames heraus, daß der S. innerhalb der Gesellschaft ein organisierter Herrschaftsverband auf einem — jedenfalls in der Neuzeit — festumgrenzten Territorium ist, der wirkliche oder vermeintliche Gemeinschaftsinteressen der Verbandsangehörigen, das Gemeinwohl, zu realisieren, die Verbandsinteressen zu erhalten und zu stärken sucht und dazu den Primat gegenüber anderen organisierten Gemeinschaften innerhalb des gleichen Gebiets beansprucht“². „Juristisch bedeutet demgemäß S. die auf Dauer angelegte Verbindung der Menschen eines bestimmten Gebiets zu einer Einheit unter einer ursprünglichen, d. h. von keiner irdischen Macht abgeleiteten, umfassenden Herrschaftsgewalt zur Verwirklichung von Gemeinschaftszwecken. Da diese Einheit im Rechtsleben handelt und mit Rechten und Pflichten ausgestattet ist, besitzt der S. *Rechtspersönlichkeit*“³.

Zweierlei ist also im Gedächtnis zu behalten:

1. „Staat“ ist nie allein identisch mit „Regierung“, „Exekutive“, „Verwaltung“, „Gewalt“, „Macht“, „Recht“, „Nation“ oder „Gesellschaft“. Er kann zwar die inhaltliche Bedeutung dieser aufgeführten Begriffe mit enthalten, geht aber immer gleichzeitig über sie hinaus.

2. Ein mit „Staat“ designiertes „Etwas“, das nicht gleichzusetzen ist mit der Gesellschaft, dem Volk etc. (s. o.), besitzt „ursprüngliche Herrschaft“ (Souveränität, Primat gegenüber anderen Verbänden). Die Souveränität des Staates ist der politische Kern des Staatsbegriffs, in dem gleichzeitig der Wurm enthalten ist.

Systematisch und wissenschaftlich knüpft sich an den Begriff des Staates ein besonderer Zweig der Rechtswissenschaft an, der als „Staatsrechtslehre“, „Staatsrecht“, „Staatslehre“ oder „Allgemeine Staatslehre“ bezeichnet wird. Die Bezeichnungen Staatsrecht, Staatslehre, Staatsrechtslehre und Allgemeine Staatslehre indizieren zwar

¹ Vgl. P. L. Weinacht, *Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert*, Berlin 1968.

² *Staatslexikon*, 6 Freiburg 1962, S. 520.

³ *Ebd.*, S. 522.

einen unterschiedlichen Gesichtspunkt, unter dem der Gegenstand „Staat“ behandelt wird, die verschiedenen Perspektiven, die zu den unterschiedlichen Benennungen führen, werden aber innerhalb der „Wissenschaften“ vom Staat nicht einheitlich durchgehalten, so daß manches als Staatslehre betitelte Werk auch Staatsrecht heißen könnte. Insofern der Gegenstand aller dieser Lehren der „Staat“ ist und „Staat“ Gegenstand der folgenden Untersuchung ist, gelten bestimmte Aussagen über den einen Zweig auch für die anderen. (Das Staatsrecht hat keinen anderen Staatsbegriff als die Staatslehre.)

Die heutige Staatslehre ist entscheidend vom juristischen Positivismus der „Gerber-Laband'schen Schule“ geprägt⁴. Vor und während der 20er Jahre gab es keinen bedeutenden Angriff auf die Staatsrechtslehre. Zwar hat *Kelsen* in zahlreichen Schriften den traditionellen Staatsbegriff angegriffen und analysiert, aber indem er Staat gleich Recht setzte, blieb auch bei ihm der Staat Bezugspunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit.

Der „Staat“ okkupierte nicht nur liberale und konservative Autoren. Selbst der politisch wohl als „links“ zu klassifizierende *Heller* schrieb eine „Staatslehre“. Auch für ihn war der Staat als „Wirkungseinheit“ der entscheidende Zuordnungspunkt für gesellschaftliche Ordnungsproblematik.

Unter dem Einfluß der neu-kantianischen Rechtsphilosophie und der Lehre *Kelsens* wurde versucht, den konstruktiven Charakter der Staatspersönlichkeit zu betonen, Staats- und Rechtsbegriff einander anzugleichen. Nur *Eric Voegelin*, von *Kelsen* habilitiert, brach seine Beschäftigung mit der Staatslehre ab und wandte sich der klassischen Philosophie, der christlich-jüdischen Ontologie und dem angelsächsischen Zivilregime zu.

Auch nach 1945 änderte sich wenig an der Dominanz des Topos „Staat“. Beispielfhaft ist unter anderem, daß ein Mitverfasser der bayerischen Verfassung von 1946, der aus der Emigration zurückgekehrte *Nawiasky*, Professor für „Allgemeine Staatslehre“ war. So heißt denn auch der erste Hauptteil der Verfassung, gemäß der Präambel

⁴ „Er hat — trotz des nie erlahmenden Widerspruchs gegen seine Prinzipien — die herrschende Lehre der deutschen Staatsrechtswissenschaft und Staatslehre vom Kaiserreich bis in die Weimarer Republik hinein geprägt; und jeder Versuch einer staatstheoretischen Neubesinnung von Weimar bis in die Gegenwart enthält in irgendeinem Punkt die kritische Auseinandersetzung mit der übermächtigen positivistischen Tradition, der „Gerber-Laband'schen Schule“, von der H. Triepel im Jahre 1927 sagte, daß sie ‚mehr als eine Generation deutscher Publizisten vollständig beherrscht‘ habe. *P. von Oertzen*, „Die Bedeutung C. F. von Gerbers für die deutsche Staatsrechtslehre“ in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend, Tübingen 1962, S. 183.