

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1417

Demokratie: Das Volk im Verteilungsstaat

Vom Werte-Staat zur Entwicklungs-Dynamik
(– und zurück?)

Von

Walter Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER LEISNER

Demokratie: Das Volk im Verteilungsstaat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1417

Demokratie: Das Volk im Verteilungsstaat

Vom Werte-Staat zur Entwicklungs-Dynamik
(– und zurück?)

Von

Walter Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpfing
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15890-4 (Print)
ISBN 978-3-428-55890-2 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Das „selbstverständlich Angenommene“ wird rasch und leicht zum Selbstverständnis; dies gilt insbesondere auf der Höhe des Verfassungsrechts. Hier ersetzt dann menschlicher Wille die so oft als starr empfundenen Schranken der Normen: „Konstitution“ erscheint nicht (mehr) als (historisch irgendwie) vor- oder gar als gottgegeben. In ihr soll der „wollende Mensch“ lebendig bleiben: „Wer immer strebend sich bemüht, den wollen wir belohnen!“ – das spricht die hochtechnisierte Moderne einer mythischen Vergangenheit nur allzu gerne nach.

Wer diesen Lohn als Gemeinschaft empfangen, ihn überleben darf in deren Einzelgliedern – wer könnte dies anderes sein als – wiederum – „Viele“, wie anders kann sie die Sprache zusammenfassen denn als „Volk“? Wer anderes sollte sich zeigen in einer solchen „Erscheinung gleichartiger Vielfalt“?

Ein solcher Begriff „Volk“ sagt aber (noch) nichts aus über das *inhaltliche Wesen* dieses populären Verbundes, ebenso wenig über dessen personale Träger(schaft). Mit „Volk als Vielfalt“ wird nur dessen Zusammensetzung beschrieben, es werden nicht seine *Aufgaben* und seine *Tätigkeiten zu deren Erfüllung* angesprochen. Nur mit diesen letzteren Feststellungen könnte aber etwas erreicht werden wie eine „*Staatsrechtfertigung der Volksherrschaft*“ gegenüber anderen Ordnungsregimen. „*Das Volk ist das unbekannte Wesen der Volksherrschaft*“.

Eben dies ist nun Gegenstand des Folgenden – eines Versuches: Lassen sich feste geistige Grundlagen auffinden, auf denen gerade der Volksstaat seine Macht ausformen, mit welcher er (dann seine) Menschen von deren Wert zu überzeugen vermag? Was bietet ihm gerade dazu der Volks-Begriff der Demokratie als/an Legitimation? Ist es etwa das, was sich in ihm am deutlichsten zeigt: Umverteilung als Rechtfertigung?

All dies kann hier nicht staatsrechtlich erklärt und behandelt werden – nur einige Fixpunkte. Vielleicht geht von ihnen aber doch etwas aus wie ein staatsrechtliches Licht. Goethes „Mehr Licht!“ – wo ist es eifriger zu suchen als in der Verfassung?

München, im Oktober 2019

Walter Leisner

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
1. „Volk“ als Rechtsbegriff	13
2. „Volk“: Ein Verfassungs-Begriff	13
3. „Volk“ in der Verfassung: Ein Rechtswert in Zahlen – in Umverteilung	14
4. Dennoch: Demokratie – Staatsform der Werte	14
A. Das „Volk“ in der Begriffsentwicklung der Rechtswerte Macht – Mensch – Staat – Volk	16
I. „Macht“: Gegenstand von „Recht“	16
1. Kräfte von „Menschen“ als „Rechte“	16
2. „Rechte als Machterscheinungen“, als (Staats-)Gewalten	17
II. Der Mensch als „Wert im Recht“	17
1. Individuen als „Wert(e)-Träger“	17
2. Die Grundrechte von 1789, „Verfassungs-Wert Mensch als Person“	18
III. „Staat“ als „Wert im Recht“	19
1. „Staatsouveränität“	19
2. Menschen als Staatsorgane in Wahlen	19
IV. „Volk“: (Höchst-)Wert des Rechts (?)	21
1. Faschismus: „Geschichte als Alter-Neuer Wert“	21
2. Deutscher National-Sozialismus: „Totale Volksgewalt als Höchstwert“	21
3. Eine unbewältigte Vergangenheit (?)	23
V. „Volk“ als „Rechts-Wert“: Notwendigkeit einer Begründung	24
B. Volk: Wertlegitimation aus rechtlicher Aufgabenstellung – Phasen einer historischen Entwicklung	25
I. Antike	25
1. Griechisches Staatsdenken	25
2. Römischer Staat	26
II. Mittelalter: „Volk Gottes“ – „Gottes-Staat“	27
1. „Humanisierung des Volkes“	27

2. „Gottes-Volk“ im Judentum	27
3. Volk – in/als Kirche	28
III. Neuzeit	28
1. Neue Entwicklungslinien: „Volk als Wert“	28
2. Das „Volk“: Rechtsträger der Staatsordnung (1815–1945)	29
a) „Volk“ als Macht-Träger	29
b) „Volk“ – aus Menschen	29
3. „Volk“: Wert in Zahlen	30
C. „Volk in Zahlen“: Feste Wertgröße?	31
I. „Wert des Volkes“ aus Gleichheit der Menschen?	31
1. „Subjekt Mensch“ – Egalität Einzelner	31
2. Demokratie – eine Quantifizierung der Werte in/durch Gleichheit der Einzelnen (?)	31
3. Quantifizierte Werte im Recht der Demokratie – „Quantenaddition“?	32
4. Volkseinheit in/durch Gleichheit – Höchstwert des Rechts?	33
II. Demokratie als „Wert“	34
1. „Demokratie“ – „Wert“ als politischer Leitbegriff des „Öffentlichen“	34
2. Demokratie – Höchstwertigkeit auch im Privaten (Arbeit, Familie)	35
III. „Volk“ in „Werten“	36
IV. „Volk“ als Zahlen-Einheit: kein Organ einer werthaltigen Demokratie	37
1. „Einigkeit macht stark“ – nichts als Selbst-Überzeugung	37
2. Das „Volk“ – kein Wert als Zahlenaddition Gleicher	38
3. Das „Volk“ – kein Wert aus Aufgabenerfüllung	39
V. „Volk“ in „Entwicklungs-Ablauf“	41
1. Eine Neue Demokratie: „Volk der Gleichen als werthaltige Staatsform“	41
2. Demokratie: Mehrheit als Größe in numerischer Addition – kein „Wert“	42
3. Das „Neue Volk: Souverän im Ablauf“ – Ende der klassischen Staatsdemokratie	42
D. „Volk“: „Wert“ in einer „Ablauf-Bewegung von Gütern“	43
I. „Volk“: Verfassungs-Gewalt in Bewegung	43
1. Demokratie – im Verfassungsrecht „Werte in Bewegung“	43
2. Recht, Staat als Bewegung – eine Revolution juristischen Denkens	43
3. „Demokratie – Révolution en Permanence“	44
4. „Volk als Wert im Ablauf“	44
II. Das eine Volk – Ende einer „Verfassungs-Geschichte in Phasen“	45
1. Bruch in der Verfassungs-Entwicklung?	45

2. „Staatsrecht“: „Alles läuft“ – nicht „wie immer“, nur „immer weiter“	45
III. „Demokratie“: Verfassung als Ökonomie, „im Blick auf Güter“	46
1. Verdämmern der Religion, der „Jenseits-Güter“	46
2. „Ökonomisierung der Werte“ als „Neue Demokratie“	47
3. „Neue Demokratie“: ein „Volk in ökonomischem Güter-Fluss“	48
4. Folge: „Staat als Demokratie in Gütern“ – Wertigkeit einer „Güter-Bewegung in Quanten“	49
E. „Demokratie“ – Produktion in Gemeinschaft?	51
I. „Neues Volk“: Demokratie als „Entpersonalisierung“	51
1. „Neues Volk“: (in) eine(r) Begeisterung	51
2. Entpersonalisiertes Volk – begeisternd in Demokratie	51
II. Demokratie: „Güter als Wert(e)“ – Materialismus als Staatsform (?)	52
1. Ent-Individualisierung des Rechts – „Staats-Einheit“ als Höchstwert	52
2. „Das Neue Volk“ – Höchster, Alleinigster Staats-Wert in Güter-Besitz	53
III. „Güterproduktion“: notwendig „gemeinsam“?	54
1. „Güter“: ein personenbezogener Rechts-Begriff?	54
2. „Gut“ – ein Kollektiv-Begriff: Güterproduktion – notwendig gemeinsam?	54
3. Gemeinsame Güterproduktion: Verfassungsrechtlich „Volk im Kollektiv“	55
IV. „Ausschließlich gemeinsame Güterproduktion“ – ein verfassungsrechtlicher Irrweg	56
1. Keine Notwendigkeit „immer größerer Produktionsräume“	56
2. Keine notwendige Einheit einer rechtlichen Verteilungs-Kraft – mögliche Vielfalt von Verteilungs-Kräften der Güter: von Menschen	57
F. Demokratie als „Gütergenuss in Gemeinschaft“?	60
I. Ein neuer Hedonismus	60
1. „Volk“: Kollektiv-Form des Genießens?	60
2. „Schöner Staat“ in „Schönem Genießen“?	60
3. „Schön leben im Staat“: nur ein „Sich-Ausleben“	61
4. Die eigentliche Hedonismus-Frage: „Wer genießt wie?“	61
II. „Nur Gemeinsamer Genuss“ – Unmöglich!	62
1. „Das Volk“: „als solches genießend“ (?)	63
2. Individuen – genießend „im Kollektiv“?	63
3. Notwendige Folge: Keine Demokratie rechtlich allein aus Gütergenuss!	64

G. Demokratie: „Volk“ in dauernder rechtlicher Um-Verteilungs-Bewegung	65
I. Demokratischer Staat: „Vorgang“, nicht „Zustand“	65
1. „Staat“: „Prozess“ – ein „Ablauf in Recht“	65
2. „Staat als Vorgang“ – als „Verteilung“	66
II. Der Umverteilungsstaat	66
1. Vom „Austeilen“ zum „Verteilen“	66
2. „Unendlich reicher Staat“ – Allmacht als ökonomischer Mythos	67
3. Staatlichkeit als Umverteilung – der Umverteilungsstaat	68
III. Der Staat: Das „Umzuverteilende Feste“	68
1. „(Sein) Objekt Rechtsgut“: In Umverteilung rechtlich festliegend	68
2. „(Sein) Subjekt Nutzer“ – Umverteilung: „Bewegung in Nutzung“	69
IV. Demokratie (in) „Laufende(r)“ Bewegung	70
1. Kontinuierlich	70
2. „Démocratie, Plébiscite de tous les jours“	70
3. Demokratie: „immer weiter“ – darin „stärker“, „größer“: in der Zeit	71
4. Demokratie: Keine festen Stadien, „kein Anhalten“ – stets Bewegung	72
V. Demokratischer Staat: Entwicklung (in Verteilung) von Gütern	73
1. Demokratische Umverteilung: Bewegung „größerer und kleinerer Verteilungsobjekte“	73
2. Demokratie: „laufend“ in Bewegung zwischen unterschiedlichen Verteilungsgrößen von Gütern	73
3. Demokratie: Staat – Bewegung von Gütern in Größen	74
VI. Demokratischer Staat: Entwicklung in Zeit-Lauf	76
1. „Staat in Zeit“?	76
2. Staat: Schritte in Majestät	76
3. Staat: Würdevolles Schreiten in rechtlicher Ordnung	77
VII. Staat im Lauf: Das „Volk“ – nur (in/als) wesentlich „Verteilung“	77
1. Laufend-ständige Bewegung als Form der Staatsaufgabenerfüllung	77
2. Laufende „Güterverteilung in einem Volk“	78
3. Volk: Demokratie als laufende Verteilungs-Bewegung	79
VIII. „Das Volk“: Ablauf einer Umverteilung	79
1. „Volk“: „als Bewegung vorgeprägt“	79
2. „Volk“: ein staatsrechtlich „offener“ Begriff?	80
3. „Umverteilung“: Umprägung des Staates zum „Volk als Staatsrecht im Lauf“	80
4. „Volk“ in ständiger Umverteilung – ohne Etappen	81
5. „Volk in Umverteilung“ – „Staat in Dauer“	82

IX. Ein großes „Aber“: Umverteilung ohne Werte – also zurück zu ihnen!	83
H. „Demokratie – doch Staatsform der Werte“	84
I. Verteilungs-Demokratie: ein Wertfreier Vorgang?	84
1. Der „Einzelne als Rechtssubjekt“	84
2. Der Einzelne: Rechts-Subjekt „in Verteilung“	85
3. Verteilung von Werten: (aber) von welchen?	85
II. Demokratisches Staatsrecht: „Volk“ als menschlicher Wert	86
1. Menschliche Werte – bestimmt in „Zahlen von Werte-Trägern“ (?)	86
2. Folge: „Volk“ als alleiniger staatsrechtlicher Höchstwert (?)	87
III. Zurück zur Rechts-Transzendenz: Staat aus – über Menschen als Werten!	89
1. „Transzendenz“ – Ein „kantianisches Staats-Begräbnis“ (?)	89
2. Staat: Recht in Glauben – „Werte an-genommen“ in Recht	89
3. „Staat“ und „Recht“: „Transzendente Demokratie“	90
4. Vox Populi – Vox Dei	91

Einleitung

1. „Volk“ als Rechtsbegriff

Das Wort „Demokratie“ geht deutschen Juristen mit einer Leichtigkeit von den Lippen, die aber kaum irgendwo in ihren Aktivitätsbereichen – oder auch außerhalb derselben, vor allem in der Politik – gegenwärtig Erstaunen weckt. Dass die demokratische Äußerungs-Form „-Kratie“ etwas beinhaltet wie „rechtlichen Zwang“, wird dabei geradezu mit verbaler Selbstverständlichkeit unterstellt. Gleiches ist bei dem Begriffs-Bestandteil „Demo-“ festzustellen: Demos – das kann, wenn derart „gängige“ Worte wie Demokratie inhaltlich (noch irgend)etwas aussagen, kommunizieren sollen von Rechtssubjekt zu Rechtssubjekt – doch nur hinweisen auf „Volk“.

Als Bestandteil eines Verfassungsbegriffs muss der Wort-Teil „Volk“ rechtlich betrachtet werden so wie er eben zunächst begegnet. „Volk“ darf nicht rechtssystematisch, in einem Verständnis nach Allgemeiner Staatslehre, sogleich begrifflich verengt werden auf ein „Deutsches Volk“. Eine solche Auffassung würde voraussetzen, dass „Menschen auf dem Territorium Deutschland“ nur in einem Rechtsgebilde „Deutsche Demokratie“ wahrgenommen werden dürften. Eben dies ist allerdings der Befund, den ein Blick auf die meistbenutzte Kommentarliteratur zeigt, damit auf etwas wie eine, wenn nicht herrschende, so doch gängige Vorstellung von „Demokratie im Deutschen Staatsrecht“: Weithin kommt „das Volk als solches“ dort gar nicht allgemein als Verfassungstopos vor, sondern nur als „Deutsches Volk“,¹ also in Verengung auf die „Deutschen Bürger“. Hier dagegen ist zunächst zu untersuchen, was „Volk als solches“ begrifflich bedeutet.

2. „Volk“: Ein Verfassungs-Begriff

a) Was bezeichnet „dieses Volk als Rechtsbegriff“, formal und inhaltlich, in der Deutschen Rechtsordnung? Diese Frage kann nur als eine juristische gestellt, sie darf nicht unter Hinweis auf ein Verständnis im Sinne der Politologie beantwortet werden; darin würde die Eigenständigkeit juristische Denkens aufgegeben, von der aber die nachfolgenden Ausführungen ausgehen.

¹ Wie etwa in *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG 6. Aufl. 2010, Art. 20, Abs. 2, Rn. 142 ff., oder in Art. 116, Rn. 116 f., sowie bei *Sodan*, H., GG 4. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 8, 9; *Jarass/Pieroth*, GG 12. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 4.

b) Was bedeutet, was „ist juristisch“ dieses Volk im Recht? Wenn Recht in herkömmlicher Jurisprudenz nur verstanden werden kann im Sinn einer „*verbal-begrifflich gestuften Ordnung*“, so ist „Volk“ rechtlich zu erfassen, formal wie inhaltlich, als normative *Spitzenregelung dieses Systems: Volk als Verfassungsbegriff*.

3. „Volk“ in der Verfassung: Ein Rechtswert in Zahlen – in Umverteilung

„Verfassungsbegriff“ bezeichnet im herkömmlichen, vor allem im Öffentlichen Recht, die Geltungskraft, welche einer Rechtsbestimmung innewohnt. Ihre Bedeutung zeigt sich in ihrem *formalen Geltungs-Vorrang*; in der Regel drückt sich darin aber auch etwas aus wie eine *inhaltliche Bedeutungs-Priorität*. In der Juristischen Dogmatik wird dies gemeinhin als „*Rechtswert*“ bezeichnet. Gerade für die *Demokratie* spielt diese Terminologie eine wichtige, ja entscheidende Rolle als Legitimation dieser Staatsform: Nicht mehr aus der Geburt der Träger rechtfertigt sie sich, auch nicht aus den juristischen Instrumenten welche diese einsetzen: *ihr menschliches Wesen ist es allein, welches die Wertlegitimation der Staatsform prägt*.

Dieses menschliche Wesen wird heute aber zunehmend *allein erfasst in Zahlen*. Damit wird auch die Staatsform Demokratie heute immer mehr in „*Zahlen deutlich*“: Vom (früheren) Volk in Werten (i. Folg. A., B.) zeigt sich eine Entwicklung immer mehr hin zu einer Demokratie, welche „Volk in Zahlen“ sieht, rechtlich ausdrückt (i. Folg. C.).

In solchem Denken läuft aber die Entwicklung bereits weiter: zu einer „Neuen Demokratie in Ökonomie“ – Volk: Ein „Wert in Gütern“; und sie führt dann zur Demokratie als „Güterproduktion in Gemeinschaft“ (i. Folg. E.), diese wieder zur Demokratie als Gütergenuss (i. Folg. F.).

In all dem erscheint der demokratische Staat in dauernder rechtlicher Umverteilungs-Bewegung (i. Folg. G.), das „Volk“ als Ablauf einer Umverteilung (i. Folg. G. VIII.).

Für die Demokratie bedeutet das heute, und zunehmend: *Verfassungswert soll sein, was sich zählen, in Zahlen erfassen lässt in der Beziehung von Menschen zu Gütern – insbesondere in deren Umverteilung*.

4. Dennoch: Demokratie – Staatsform der Werte

Diese *Volksherrschaft* scheint also im Recht zu begegnen *als ein „wertfreier Vorgang“*, in einer „Mechanik des Zählens“, welche darin Rechtssubjekte nur in ihrem Menschsein erfasst – hinreichend, ja vollständig. Doch darin erschöpft sich die rechtliche Bedeutung von „Demokratie“ nicht: Sie zeigt „das Volk als staatsrechtlichen Höchstwert“: *Demokratie als Spitzenbegriff einer Staatsform menschlicher*

Werte. Ihr „Staat“ besteht zwar aus Menschen, stellt sich dar aus, in ihnen. Zugleich, gerade in dieser Erscheinungsform, weist Demokratie aber, *in diesen Menschen, rechtlich hinauf in eine „Transzendenz“ des Staates, aus, rechtlich damit aber über humanen Wesen:* Diese „Transzendenz“, wie sie schon Immanuel Kant (er) fand, zeigt den Staat als ein „Recht in Glauben“ – als „Werte angenommen in Recht“. „Staat“ und „Recht“ werden damit zu voller wesensmäßiger Einheit in einer „Transzendenten Demokratie“. In ihr gilt „Vox Populi – Vox Dei“: Staatsrecht als Hoffnung. Nur im Diesseits, oder auch auf ein Jenseits?