

Allgemeine Staatslehre

Schöbener / Knauff

5. Auflage 2023
ISBN 978-3-406-79829-0
C.H.BECK

auf die Erreichung allgemeiner Glückseligkeit abzielte (zum Rechtsstaat als Antipoden des absolutistischen Wohlfahrtsstaates im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert → Rdn. 5/146 ff.).

In komplexen arbeitsteiligen Gesellschaften ist es dem Einzelnen häufig nicht möglich, allein und aus eigener Kraft seine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, aber auch sein Überleben zu sichern. Vielfach ist daher eine existentielle Angewiesenheit auf den Staat gegeben. Nachdem schon *Georg Wilhelm Friedrich Hegel* (1770–1831) auf die Notwendigkeit einer sozialen Betätigung des Staates hingewiesen hatte, baute *Lorenz von Stein* (1815–1890) diesen Gedanken auch im Sinne einer Staatszwecklehre aus, wenngleich die Schaffung einer solchen nicht sein Anliegen war. Sein vorrangiges Ziel war es vielmehr, eine Lösung für die Problematik der großen Unterschiede zwischen den sozialen Klassen infolge der industriellen Revolution zu finden. 62

Die staatliche Legitimation folgt nach *v. Stein* aus der sozialgewährenden Verwaltung zum Zwecke der „Erhebung aller einzelnen zur vollsten Freiheit, zur vollsten persönlichen Entwicklung“, des höchsten staatlichen Prinzips. Dabei setzt der Staat die allgemeinen Bedingungen der individuellen Entwicklung und unterstützt das Individuum mit dem Ziel, ein freies, selbstbestimmtes Leben zu führen (*Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Bd. I, 1850). 63

Zur Durchsetzung dieses Ziels tritt der Staat in Form der inneren, sorgennden Verwaltung in Erscheinung und arbeitet an dessen Bedingungen. In dieser Form umgibt er den Einzelnen dauerhaft und sorgt für ihn. Damit legte *v. Stein* zugleich den theoretischen Grundstein für das Konzept des *sozialen Verwaltungsstaates*.

Obleich den Ideen *v. Steins* ein wohlfahrtsstaatlicher Ansatz und die Vorstellung eines vorgegebenen harmonischen Gemeinwohls aller Bürger zugrunde liegt, kommt dem Staat die ihn zugleich rechtfertigende Aufgabe der *sozialen Fürsorge* zu. Da diese jedoch im Interesse des Einzelnen besteht, ist die staatliche Tätigkeit auf die bloße Unterstützung des Einzelnen zur Ermöglichung eines freien und selbstbestimmten Lebens beschränkt. 64

Ernst Forsthoff (1902–1974) brachte im Rahmen der Entwicklung seines Konzepts der Daseinsvorsorge den Unterschied zwischen dem effektiven und dem beherrschten Lebensraum des Einzelnen anschaulich zum Ausdruck (*Die Verwaltung als Leistungsträger*, 1938). Den effektiven Lebensraum defi- 65

nierte er als den Raum, in dem sich sein Dasein abspiele. Der beherrschte Lebensraum sei dagegen derjenige, über den der Einzelne Verfügungs- und Gestaltungsmacht habe, also seine gesicherte Lebensbasis. Je größer dieser beherrschte Raum sei, desto geringer sei seine soziale Bedürftigkeit, d. h. die Angewiesenheit auf die Zugänglichmachung einer Leistung im Wege der Appropriation. Bedingt durch die industriell-technische Entwicklung, die zu einer Deregulierung der herkömmlichen Sozial- und Wirtschaftsverfassung geführt habe, sei es zu einer Reduzierung des beherrschten bei gleichzeitiger bedeutender Erweiterung des effektiven Lebensraumes gekommen, woraus eine soziale Bedürftigkeit des Einzelnen resultiere.

4. Gewährleistung des Schutzes der Umwelt

- 66 Der deutsche Staatsrechtslehrer *Dietrich Murswiek* (*1948) hat 1995 in seiner Schrift *Umweltschutz als Staatszweck* als Reaktion auf die ökologischen Probleme der Gegenwart als neuen Staatszweck den Umweltschutz benannt. Dieser ist zunächst Bestandteil des Schutzes, den der Staat dem Einzelnen zu gewähren hat und der schon nach *Hobbes* den Staat legitimiert. Insoweit liegt der Konzeption *Murswicks* ein klassischer individualistischer Ansatz zugrunde.
- 67 Der Staatszweck Umweltschutz weist aber über diesen Ansatz hinaus: Der Staat wird auch dadurch gerechtfertigt, dass er die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen erhält und schützt. Bei diesen handelt es sich nicht um Individualgüter, sondern um faktische Existenzbedingungen menschlichen Lebens. Damit liegt eine vom Einzelnen abgehobene, gleichwohl menscheits- und nicht naturbezogene Zielsetzung vor.

Allerdings ist nach *Murswiek* die Legitimation des Staates durch den überindividuell verstandenen Umweltschutz zumindest auch auf den Willen der Staatsbürger rückführbar. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist nicht nur vorgegebene Notwendigkeit, sondern zugleich Bestandteil des den Staat begründenden Gesellschaftsvertrages.

Ein Staat, der den Umweltschutz missachtet, ist nach *Murswiek* in seiner Legitimation erschüttert. Damit tritt die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht nur ergänzend zu anderen Staatszwecken hinzu, sondern erhält eigenständiges Gewicht.

5. Die Notwendigkeit der Begrenzung des Staates: das Subsidiaritätsprinzip

- 68 Können der Staat und die mit ihm verbundene Zwangsordnung somit nach zahlreichen Begründungsansätzen als grundsätzlich legiti-

miert angesehen werden, ist gleichwohl zumindest in freiheitlich verfassten Staaten unumstritten, dass dem staatlichen Handeln Grenzen gesetzt werden müssen. Da der grundsätzlich gerechtfertigte Staat über die Machtmittel verfügt, die Freiheit des Einzelnen völlig auszuschalten sowie dessen Sicherheit nachhaltig zu gefährden, bedarf es gleichsam der *Bändigung des Leviathan*. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit wird jedoch nicht durch den Staat an sich gewährleistet, sondern nur durch den nach bestimmten Strukturprinzipien verfassten Staat. Von Bedeutung sind diesbezüglich zum einen die Grundrechte, die ein wesentliches Merkmal des modernen Verfassungsstaates bilden (→ Rdn. 5/110 ff.), zum anderen das *Subsidiaritätsprinzip*.

Eine mittlerweile schon klassische Formulierung findet das Subsidiaritätsprinzip in der katholischen Soziallehre in der Enzyklika *Quadragesimo anno* vom 15. Mai 1931 Nr. 79 von *Papst Pius XI.* Dort heißt es: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaft zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gesellschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung.“ Dem Subsidiaritätsprinzip kommt insoweit eine Art Naturrechtscharakter zu. Einen weiteren Entwicklungsstrang bildet die liberale Staatslehre, die sich u. a. dadurch auszeichnet, dass sie deutlich zwischen Staat und Gesellschaft unterscheidet. Nach dieser ist Staatlichkeit nur legitim, wenn sie subsidiär zur gesellschaftlichen Selbstgestaltung ist. „Das Subsidiaritätsprinzip wirkt hier nicht als Zuständigkeitsregulativ im Staat, sondern als Freiheitsnorm, gegen den Staat“ (*J. Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 46). In diesem Verständnis beansprucht das Subsidiaritätsprinzip insbesondere Beachtung bei der Identifizierung von Staatsaufgaben, um diese von den der Gesellschaft zu überlassenden Aufgaben abzugrenzen (→ Rdn. 3/16 ff.; Rdn. 4/100 ff.). 69

Beide Entwicklungslinien des Subsidiaritätsprinzips betonen den Vorrang der privaten Zuständigkeit. Dieser Vorstellung liegt das Menschenbild einer autonomen, sozial verantwortungsvoll handelnden Persönlichkeit zugrunde. Gemeinsam mit dem Prinzip der Solidarität (→ Rdn. 5/201 ff.) bildet das Subsidiaritätsprinzip die Grundlage des Aufbaus der Rechts- und Gesellschaftsordnung. Ethisch fundiert, zielt das Subsidiaritätsprinzip auf eine basisnahe und effektive Politik und will staatliches Handeln soweit wie möglich durch privates ersetzen. Dabei sieht es keine starre Aufgabenverteilung zwischen dem Einzelnen und der Gesellschaft sowie zwischen Gesell- 70

schaft und Staat vor, sondern zielt als elastisches Prinzip auf die Erreichung der mit Bezug auf die Aufgabenerfüllung jeweils günstigsten Gestaltungsalternativen unter besonderer Berücksichtigung der jeweiligen unteren Ebene ab. Dem Staat kommt so vor allem eine Rahmenfunktion zu. Seine Aufgaben sind insbesondere die Ermöglichung, Anregung und Koordinierung der Tätigkeiten der Individuen und gesellschaftlichen Gruppen. Diese Aufgaben stellen zugleich die Grenze für seine Betätigung dar.

- 71 Seit 1993 ist das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsprinzip auch Bestandteil des Rechts der Europäischen Union, wo es die Funktion übernommen hat, als Korrektiv bei der Kompetenzzusübung der Union gegenüber den Mitgliedstaaten zu dienen. Geschützt werden sollen dadurch vor allem die Gesetzgebungszuständigkeiten der Mitgliedstaaten. Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV lautet: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die [Europäische] Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ In der Rechtspraxis der EU hat das Subsidiaritätsprinzip bislang keine nennenswerten Schranken errichten können.

V. Die Relativität der Staatszwecke

- 72 Die Vielfalt der Ansätze, die sich mit der Legitimation des Staates befassen, macht deutlich, dass es eine einzig gültige (absolute) Staatszwecklehre nicht geben kann. Die Staatszwecklehren sind vielmehr in ihrer Gesamtheit zu sehen, wodurch die Staatszwecke in mehrfacher Hinsicht relativiert werden. Jede Staatszwecklehre ist zunächst eine von Erfahrungen und Wünschen geprägte Antwort auf die jeweiligen Probleme und Herausforderungen ihrer Entstehungszeit und muss daher in ihrem historischen Kontext betrachtet werden. Des Weiteren neigen die einzelnen Theorien dazu, ausgewählte Aspekte in den Vordergrund zu stellen, andere dagegen zu vernachlässigen, so dass sie sich insoweit auch gegenseitig relativieren.

So liegt es nahe, in kriegesischen Zeiten wie *Hobbes* die Schutz- und Friedensfunktion des Staates hervorzuheben, bei zunehmender staatlicher Einflussnahme auf den Lebensbereich der Bürger dagegen die Subsidiarität jeglichen staatlichen Handelns zu betonen, um als problematisch erkannten Entwicklungen entgegenzuwirken.

Der Zweck des Staates lässt sich daher nicht auf einen einzigen Aspekt zurückführen. Vielmehr ist die Existenz eines jeden Staates auf eine Mehrzahl von Zwecken bezogen. Ihre Gewichtung kann einerseits im Hinblick auf den erreichten Entwicklungsstand, andererseits auch in Abhängigkeit von der jeweiligen politischen Grundausrichtung des Gemeinwesens deutlich voneinander abweichen. Staatszwecke unterliegen somit nicht nur einer unterschiedlichen Anschauung, sondern wandeln sich auch im Laufe der Zeit, während das jeweilige Gemeinwesen als solches fortbesteht. 73

Jedenfalls in der Staatenpraxis der demokratischen Verfassungsstaaten besteht über die individualistischen Staatszwecklehren als Grundlage der Staatlichkeit heute Konsens. Sie werden aber zumindest verbal selbst von denjenigen Staatsführern nicht in Frage gestellt, die sich der Umsetzung der mit ihnen verbundenen Konsequenzen im eigenen Herrschaftsbereich entziehen und andere Zwecke für vorrangig erachten. Deutlich wird die zentrale Bedeutung des Individuums für die Rechtfertigung von Staatlichkeit insbesondere am Geltungsanspruch eines Kernbestands einzelner internationaler Menschenrechte als zwingendes Völkerrecht (→ Rdn. 7/40). 74

So kommt einem im allgemeinen Völkerrecht anerkannten menschenrechtlichen Mindeststandard (u. a. Verbot des Völkermordes, der Folter, des Sklavenhandels) nach heutiger Auffassung der Charakter zwingenden Gewohnheitsrechts (*ius cogens*) zu, den jeder Staat der Welt zu beachten hat. Anders ist dies etwa für soziale Rechte, wie sie sich aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) ergeben, die allenfalls kraft Völkervertragsrechts gelten und von den Staaten durch neues Vertragsrecht geändert werden können. 75

Allerdings ist mit der grundsätzlichen Anerkennung der individualistischen Staatszwecklehren noch keine abschließende Aussage über die Grundausrichtung der einzelnen Staaten getroffen. Dies folgt schon aus der Unterschiedlichkeit der theoretischen Begründungsansätze, deren wesentliche Bestandteile (1) Freiheit, (2) Schutz und Sicherheit sowie (3) soziale Absicherung bzw. Solidarität bilden. Diese drei Elemente treten nicht selten in Konflikt zueinander, so dass jedes Staatswesen ihr Verhältnis immer wieder neu vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips auszutarieren hat. 76

Nahezu ausgeschlossen ist in modernen Staaten die Legitimation allein aufgrund eines einzigen dieser Aspekte: Freiheit kann nur in Sicherheit ausgeübt werden und setzt ein Mindestmaß an sozialer Absicherung voraus. Zugleich steht die allgemeine Anerkennung von Menschenrechten, mag sie in der

Staatspraxis auch nicht stets in der gebotenen Konsequenz verwirklicht werden, der Begründung von Staatszwecken ohne Rückgriff auf das freiheitliche Element entgegen.

D. Umsetzung der Staatszwecke in den Rechtsordnungen

- 77 Ungeachtet der verschiedenen theoretischen Ansätze zu seiner Rechtfertigung ist der Staat als tatsächliche Erscheinung existent. Gleichwohl rechtfertigt er sich auch in der Staatspraxis nicht allein aus sich selbst heraus als faktische Herrschaftsordnung, sondern bezieht sich auf höhere Ziele. Diese werden teils vorausgesetzt, teils sind sie in der jeweiligen Verfassung verankert. Das Bestehen des Staates kann jedoch auch durch die Bezugnahme auf Staatszwecke nicht dauerhaft gerechtfertigt werden, wenn diese nicht ihre Konkretisierung in der Rechts- und Verfassungsordnung finden.
- 78 Die theoretischen Grundlagen zur Legitimation der Staatlichkeit spielen in der Staatspraxis zwar regelmäßig nur eine geringe Rolle, sind aber keinesfalls bedeutungslos. Sie finden ihre rechtliche Konkretisierung oftmals in den Verfassungstexten der Staaten bei der Beschreibung der Staatsfunktionen und Staatsaufgaben. Ihre begrenzte Zahl und ihre regelmäßige inhaltliche Vergleichbarkeit führen zu vielfachen Parallelen in den strukturellen Ausprägungen der Staatlichkeit.

I. Staatsfunktionen als Grundlage der Zweckverwirklichung

- 79 Die Rechtfertigung des Staates durch bestimmte Zwecke spiegelt sich wider in der Existenz grundlegender *Staatsfunktionen*, in denen sich eine Herrschaftsordnung als Staat manifestiert. Dieser Staatsfunktionen bedarf es zum einen, um die ordnungsgemäße Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben nach innen und außen gewährleisten zu können, zum anderen zur dauerhaften Verwirklichung der Staatszwecke, deren legitimierende Wirkung andernfalls entfielen. Wesentliche Voraussetzung für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Staatsfunktionen ist, dass der Staat *einheitsbildend* wirkt. Die eng miteinander zusammenhängenden Grundfunktionen der Staatlichkeit umfassen die Sicherung des inneren Friedens (*Friedenseinheit*), die

Möglichkeit autoritativer Entscheidung (*Entscheidungseinheit*) und die Befugnis zur Gestaltung (*Gestaltungseinheit*). Kennzeichnend ist darüber hinaus der Einsatz des Rechts als zentralem Instrument der Funktionswahrnehmung. Der Staat schafft mittels des Rechts eine planmäßige Ordnung, die Territorium, Volk und Staatsgewalt rational organisiert, und wird damit selbst zur organisierten Einheit, die für die Verwirklichung der Staatszwecke zwingend erforderlich ist.

1. Friedenseinheit

Hobbes rechtfertigte den Staat und die ihm zukommende Macht als institutionelle Überwindung des Bürgerkriegs (→ Rdn. 4/54 ff.). In diesem Ansatz kommt die Funktion des modernen Staates als *Friedenseinheit* zum Ausdruck. Anders als die Gemeinwesen des europäischen Mittelalters, die einen umfassenden und effektiven Landfrieden zwar anstrebten, diesen aber über lange Zeit weder erreichen konnten noch als konstituierend für ihre innere Ordnung ansahen (→ Rdn. 2/39 ff.), hat der moderne Staat die Gesellschaft befriedet. Dies erfolgte mittels der Schaffung des staatlichen Gewaltmonopols, das heute universell anerkannt ist und von jedem Staat in Anspruch genommen wird. Danach ist zur Anwendung physischer Zwangsgewalt (*vis* → Rdn. 3/8) allein der Staat befugt. Für seine Bürger besteht eine rechtlich sanktionierte Friedenspflicht, die Selbsthilfe und Selbstjustiz grundsätzlich entgegensteht.

Das BVerfG (E 80, S. 315/334) hat diesen Zusammenhang folgendermaßen umschrieben: „Staaten stellen in sich befriedete Einheiten dar, die nach innen alle Gegensätze, Konflikte und Auseinandersetzungen durch eine übergreifende Ordnung in der Weise relativieren, dass diese unterhalb der Stufe der Gewaltsamkeit verbleiben und die Existenzmöglichkeiten des Einzelnen nicht in Frage stellen, insgesamt also die Friedensordnung nicht aufheben.“

Die damit verbundene Beschränkung jedes Einzelnen in der Verteidigung oder Verfolgung seiner Rechte, Güter und Interessen wiederum setzt effektive staatliche Schutzmechanismen voraus, da andernfalls die Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols bei den Betroffenen schwindet. Der Anspruch des Einzelnen auf staatlichen Schutz wird heute innerstaatlich grundsätzlich durch die Eröffnung von gerichtlichen und exekutiven Rechtsschutzmöglichkeiten (z. B. Polizei) gewährleistet, wenn auch deren Ausgestaltung in den einzelnen Staaten deutlich variieren kann. Nur in wenigen Fällen, in denen der Staat den Einzelnen situationsbedingt nicht wirksam zu schützen

in der Lage ist, darf der Bürger selbst gegen einen Angreifer Gewalt ausüben (insbesondere in einer Notwehrsituation; zum Widerstandsrecht → Rdn. 4/116 ff.).

- 83 Das staatliche Gewaltmonopol ist aber nicht auf den Schutz individueller Rechte beschränkt, sondern gibt dem Staat gegenüber seinen Bürgern auch die Möglichkeit, im Allgemeinwohl liegende Interessen notfalls unter Einsatz von Zwangsmitteln durchzusetzen.

In der Zeit der absolutistischen Monarchien, seit der das staatliche Gewaltmonopol alternativlos Geltung beansprucht, diente es vor allem der Durchsetzung des Willens des jeweiligen Herrschers. Gleiches gilt für seine Erscheinungsformen in Diktaturen. Im demokratischen Verfassungsstaat dient das Gewaltmonopol des Staates dagegen der Sicherung der Herrschaft des Gesetzes, das seinerseits regelmäßig einen Ausgleich zwischen Freiheitsrechten des Einzelnen und dem Allgemeinwohl herzustellen hat.

- 84 Der Schutz des Einzelnen durch und sein Gehorsam gegenüber dem Staat bedingen sich konzeptionell: Der Staat kann nur solange Gehorsam vom Bürger verlangen, wie er diesem Schutz gewährt; der Bürger kann andererseits nur solange Schutz vom Staat verlangen, wie er sich diesem gegenüber loyal verhält. Gleichwohl handelt es sich dabei um ein Idealbild. Tatsächlich erzwingt das staatliche Gewaltmonopol auch dann Gehorsam, wenn der Staat dem Einzelnen den Schutz versagt. In gleicher Weise geht auch der Illoyale nicht notwendigerweise des staatlichen Schutzes verlustig, der Rechtsbrecher wird nicht „vogelfrei“. Dies folgt insbesondere daraus, dass das staatliche *Gewaltmonopol*, für sich allein betrachtet, *wertneutral* und *ethisch indifferent* ist. Es gibt vor allem dem Staat die ausschließliche Befugnis zum Einsatz physischen Zwangs, ohne jedoch eine Aussage über dessen Richtigkeit oder Notwendigkeit vor dem Hintergrund übergeordneter Zielsetzungen zu treffen. Gerade dieser Umstand trägt jedoch dazu bei, dass der Staat seine Funktion als Friedenseinheit erfüllen kann.

- 85 Dass mittels des staatlichen Gewaltmonopols verfolgtes Unrecht sich gleichwohl Grenzen gegenübersteht, zeigen die Überlegungen zum Naturrecht (→ Rdn. 5/124 ff.). Selbst ein naturrechtlich begründetes Widerstandsrecht (→ Rdn. 4/116 ff.) stellt das staatliche Gewaltmonopol und damit die Funktion des Staates als Friedenseinheit aber nicht grundsätzlich in Frage. Vielmehr ist auch der Widerstand Leistende im Erfolgsfall auf den Fortbestand des Gewaltmonopols angewiesen, um einen dauerhaften Bürgerkrieg zu verhindern.

- 86 Voraussetzung für die Friedensfunktion des Staates ist in tatsächlicher Hinsicht schließlich, dass der Staat als *Machteinheit* in Erschei-