

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort	5
Prof. Dr. Utz Schliesky:	
Zur Einführung – oder: Eine kurze Staatslehre	9
 Gespräch mit	
Dr. Robert Habeck	63
Prof. Dr. Peter M. Huber.....	101
Prof. Dr. Norbert Lammert.....	161
Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig	199
Prof. Dr. Andreas Voßkuhle	235
 Anmerkungen	263
 Danksagung.....	275

GESPRÄCH MIT

Herrn Präsidenten des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Norbert Lammert

SCHLIESKY Herr Präsident, was verstehen Sie unter dem Staat?

LAMMERT Die politische Verfassung einer Gesellschaft.

SCHLIESKY Ist unser Staat heute mehr als nur ein funktionales System?

LAMMERT Ganz sicher, was man spätestens dann bemerkt, wenn er tatsächlich oder vermeintlich nicht funktioniert. Die Wahrnehmung ist nicht dieselbe, wie wenn ein Auto nicht funktioniert oder das Internet oder das Telefon.

SCHLIESKY Nun haben wir Deutschen auch dazu geneigt, den Staat zu idealisieren, also wenn man etwa an Hegel denkt, der den Staat die „Wirklichkeit der sittlichen Idee“ genannt hat. Nach dem verbrecherischen Missbrauch von Ideen staatlicher Gemeinschaft durch die Nationalsozialisten betrachten wir den Staat der Bundesrepublik doch sehr viel nüchterner. Zu nüchtern, vielleicht gerade in der heutigen Zeit?

LAMMERT Nach den offensichtlichen Übertreibungen sowohl in der Philosophie wie in der praktischen Politik empfinde ich das nüchterne Verhältnis, das die meisten Deutschen zu diesem deutschen Staat haben, als ziemlich gut ausbalanciert.

SCHLIESKY Bis zum 19. Jahrhundert hat man den Staat eher organisch verstanden, bei dem dann das Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft sehr leicht und gut zu erklären war. Und dieses Zusammenwirken wollen wir heute auch. Benötigen wir da vielleicht eine Orientierung an alten Bildern, oder brauchen wir auch neue Bilder, um vernetzte Gesellschaften und Ähnliches zu erklären?

LAMMERT Die Frage habe ich, offen gestanden, nicht verstanden.

SCHLIESKY Die Frage geht in Richtung des organischen Staatsdenkens. Als man sich den Staat über Jahrhunderte hinweg als Organismus vorgestellt hat, mit einem politischen Kopf, und so kann man alle Organe durchgehen.

LAMMERT Ja gut, aber das ist mir tatsächlich, obwohl ich durchaus eine gewisse Freude an Theorien habe, zu verkopft, und ich habe vorhin schon nicht interveniert, was Hegel angeht, dessen Bedeutung in der Philosophie mit Sicherheit um Längen ausgeprägter ist als in der öffentlichen Vorstellung vom Staatswesen. Und für Hobbes würde man ganz gewiss das gleiche sagen können. Ich vermute sogar in Großbritannien.

SCHLIESKY Dann betrachten wir den Staat nüchtern als Instrument zur Einhegung von Macht. Welche Bedeutung kommt der Macht denn in einem demokratischen Verfassungsstaat zu?

LAMMERT Prinzipiell derselben, wie in jeder anderen politischen Verfassung. Nur geht eben der demokratische Staat mit der Legitimation und Kontrolle von Macht anders um. Aber es ist nicht eine andere Macht. Das sind nur andere Rahmenbedingungen für Machtausübung.

SCHLIESKY Nun ist die Macht in der Regel mit Personen verbunden. Caesar soll geäußert haben, dass der Staat ein Nichts sei, nur ein Name ohne Körper und Gestalt. Danach käme es letztlich nur auf die Persönlichkeit und die Integrität, vor allem aber wohl auch auf die Autorität des Machthabers an. Gilt diese Einschätzung aus Ihrer Sicht in den heutigen Zeiten des Wegfalls metaphysischer oder eben idealisierter, ideologischer Staatsbegründung erneut?

LAMMERT Dass jedenfalls am Ende Personen den Unterschied machen, das ist auch meine, über die Jahre immer stärkere Wahrnehmung. Allerdings nicht nur in politischen Zusammenhängen. Das Gleiche gilt für Kunst, das Gleiche gilt für Wirtschaft, die Wissenschaft, auch für Kirchen. Es sind am Ende die jeweiligen Personen, die die jeweiligen Ämter in einer besonderen Weise prägen, positiv oder negativ oder mit einer Mischung aus dem einen wie dem anderen. Allerdings ist die zugrunde liegende Frage wieder eine der vielen lebenswürdigen Übertreibungen: Die meisten derjenigen, die auch mit ihrer Person das jeweilige Amt prägen, wären ohne das Amt fast nichts – jedenfalls in der öffentlichen Wahrnehmung.

SCHLIESKY Es gibt vielleicht immer historische Pendelbewegungen, aber Sie sagten gerade, Sie beobachteten auch den Trend zu einer größeren Bedeutung der Persönlichkeit. Wenn man jetzt die Entwicklungen, etwa in der Türkei, in Polen, in Ungarn oder auch Russland betrachtet, was können wir daraus lernen oder müssen wir daraus lernen?

LAMMERT Wenn dies denn ein Trend sein sollte, was ich ausdrücklich nicht hoffe, aber auch immer weniger ausschließen kann, dann kommt darin eine erschreckende Bereitschaft zum Ausdruck, Freude an autoritären Lösungen zu gewinnen.

SCHLIESKY Dann geht es auch immer um die Rolle, die die Gesellschaft in solchen Staaten noch spielen kann. In welchem Verhältnis stehen Staat und Gesellschaft aus Ihrer Sicht zueinander?

LAMMERT Na gut, das ist jetzt gewissermaßen die 1000-Dollar-Frage für eine eigene oder weitere Staats- und Gesellschaftstheorie. Mir reicht eigentlich der Hinweis, dass weder der Staat in der Gesellschaft aufgeht noch die Gesellschaft umgekehrt im Staat.

SCHLIESKY Also ist eine Trennung schon noch notwendig?

LAMMERT Ja, absolut.

SCHLIESKY Auch um Freiheit zu gewährleisten. Wesentliche Rolle des Staates ist, Freiheit zu schützen, zu gewährleisten, aber auf der anderen Seite nimmt er sie auch. Sehen Sie ganz abstrakt eine Grenze? Oder eine Leitlinie, wie das Verhältnis zwischen Staat und persönlicher Freiheit beschaffen sein sollte? Gibt es einen Grundsatz, im Zweifel für die Freiheit oder im Zweifel für die Sicherheit der Gemeinschaft?

LAMMERT Die Beantwortung der Frage hängt nicht unwesentlich davon ab, ob wir jetzt von irgendeinem oder von unserem Staat reden.

SCHLIESKY Von unserem.

LAMMERT Jedenfalls wird diese Frage in der Regel durch die Verfassung beantwortet, die möglicherweise, wie bei uns, bestimmte Dinge von ansonsten ermöglichten Veränderungsoptionen befreit, sie jedenfalls davon ausnimmt, und insofern ist dieses Verhältnis nie ein ein für alle Mal bestimmtes, sondern ein prinzipiell gestaltungsfähiges, wobei wir in unserem Staats- und Gesellschaftsverhältnis eben die besondere Verfassungslage haben, dass die Verfassungsväter

und Verfassungsmütter eine Reihe von Festlegungen getroffen haben, die sie aus guten Gründen der ansonsten üblichen Dispositionsmöglichkeit, auch des Gesetzgebers, entziehen wollten.

SCHLIESKY Ich bitte um Nachsicht, dass es am Anfang noch staatstheoretisch ist: Was war zuerst da aus Ihrer Sicht, die Freiheit oder der Staat?

LAMMERT Ganz sicher die Freiheit. Der Staat ist ein artifizielles Gebilde und kein natürliches. Die Freiheit ist eine vitale Grundausstattung des Menschen.

SCHLIESKY Also kann es Freiheit auch ohne den Staat geben?

LAMMERT Für Personen ja, für Gesellschaften nie.

SCHLIESKY Passen denn aus Ihrer Sicht heute der Staat oder auch unser Staatsbild und unsere Gesellschaft noch zusammen? Meinen Sie, dass unsere Gesellschaft noch eine konsentierende Vorstellung vom Staat hat und auch davon, was er tun soll?

LAMMERT Nein. Aber ob das früher je anders war, halte ich für mindestens so offen.

SCHLIESKY Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG lautet: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Das würde auch unmittelbare Demokratie erlauben, wie Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG auch verdeutlicht. Sind wir aus Ihrer Sicht schon eine so reife Demokratie, dass wir mehr Entscheidungen dem Volk selbst überlassen können oder auch sollten? Oder zeigt der zunehmende Populismus in Deutschland und Europa gerade, dass wir mit einer Fokussierung auf das repräsentative System nicht nur gut beraten waren, sondern auch weiterhin sind?

LAMMERT Mich überzeugt die Rückführung auf einen vermeintlichen Reifegrad nicht. Weder in die eine Richtung, dass eine Demokratie erst dann reif sei, wenn sie ihre wesentlichen Entscheidungen durch Plebiszite herbeiführe noch umgekehrt, dass sie zunächst eine gewisse Reife erreichen müsse, um sich das erlauben zu dürfen. Für mich hat die Beantwortung dieser Frage eine ganz prinzipielle und eine eher praktische Dimension. Die ganz prinzipielle ist: Handelt es sich hier um gleiche und gleichwertige oder unterschiedliche Formen der Legitimation von Entscheidungen. Und die praktische: Mit welchen Risiken und Nebenwirkungen ist die Herbeiführung solcher Art von Entscheidungen verbunden. Was die Grundsatzfrage angeht, halte ich beides für gleich legitime und auch gleichwertig legitime Entscheidungsprozesse. Was im Übrigen auch

bedeutet, dass ich nicht erkennen kann, dass Volksentscheidungen eine höhere Legitimation gegenüber repräsentativen Entscheidungen hätten. (Deswegen hat mich die Hasenfüßigkeit des britischen Parlamentes zum „Brexit“ ebenso überrascht wie enttäuscht. Das Ergebnis eines Referendums, für das es mangels einer Verfassung in Großbritannien ohnehin keine Zwangsläufigkeit gegeben hat, als unverrückbare Vorgabe für eigene Entscheidungsverantwortung zu nehmen – schon gar nach einer Kampagne, bei der eines der wesentlichen Argumente für das Verlassen der Europäischen Union die Wiederherstellung der Souveränität von Westminster sein sollte.) Unter praktischen Gesichtspunkten fallen mir zugegebenermaßen mehr Einwände als Vorzüge gegenüber plebiszitären Verfahren auf. Wobei ich ausdrücklich bekräftige oder bestätige, dass repräsentative Entscheidungen selbstverständlich genauso falsch sein können wie plebiszitäre. Das weiß man immer erst mit gehörigem zeitlichen Abstand und manchmal weiß man es nie, weil darüber halt unterschiedliche Einschätzungen bestehen. Aber das Risiko von Fehlentscheidungen ist strukturell in Parlamenten geringer als in Plebisziten, weil es erstens eine professionellere Beschäftigung mit dem jeweiligen Gegenstand gibt, in der Regel auch eine längere, in der die jeweils an dem Entscheidungsprozess Beteiligten sich alternativen Konzepten bzw. Einwänden gegenüber einer Absicht gar nicht entziehen konnten. Allesamt Voraussetzungen, die für die allermeisten an Plebisziten Beteiligten nicht zutreffen. Deswegen finde ich auch nicht überraschend, dass Parlamentsentscheidungen selten genial und auch selten voll daneben sind. Was bei Plebisziten schon sehr viel eher passieren kann.

Schließlich bleibt, was wiederum fast mehr ein grundsätzliches als ein praktisches Argument ist: Wenn schon Entscheidungen der Natur der Sache nach richtig oder falsch sein können, empfiehlt es sich eigentlich, Verantwortlichkeiten identifizieren zu können. Die sind aber bei Plebisziten nie identifizierbar und bei Parlamenten immer.

SCHLIESKY Ich kann auch niemanden zur Rechenschaft ziehen.

LAMMERT Ja.

SCHLIESKY Aus aktuellem Anlass, jetzt unabhängig von der Sachentscheidung, wäre denn die Direktwahl des Bundespräsidenten durch das Volk denkbar?

LAMMERT Denkbar, aber im Rahmen unserer Verfassung nicht nur nicht vorgesehen, sondern auch hochgradig unzweckmäßig. Denn man würde mit der Direktwahl des Bundespräsidenten die Architektur des politischen Systems

nachhaltig verändern, und es ist bestenfalls treuherzig anzunehmen, dass ein direkt gewählter Bundespräsident gegenüber einem indirekt gewählten Bundeskanzler oder einer jeweils weiblichen Besetzung in dem einen oder anderen Amt, nicht eine gründlich veränderte Erwartungshaltung der jeweiligen Wahlkörper und der damit verbundenen Entscheidungskompetenzen nach sich ziehen müsste. Im Übrigen auch mal nur nachrichtlich: Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wäre unter den Bedingungen einer Direktwahl keiner der bisherigen Bundespräsidenten auch nur Kandidat geworden, geschweige denn Präsident.

SCHLIESKY Man hätte auf andere Kriterien abgestellt.

LAMMERT Ja.

SCHLIESKY Um überhaupt mitwirken zu können an Wahlen, an Abstimmungen, muss man ja Staatsbürger sein. Vorausgesetzt wird also die Zugehörigkeit zum Staatsvolk, woraus dann der Bürgerstatus folgt. Beide werden immer noch von der am Nationsgedanken orientierten deutschen Staatsangehörigkeit bestimmt. Ist diese Verbindung ersetzungsfähig und vielleicht heute auch schon ersetzungsbedürftig?

LAMMERT Ganz grundsätzlich betrachtet, ist das änderbar. Ich sehe auch hier kein offenkundiges verfassungsrechtliches Hindernis, das dem abschließend im Wege stehen würde. Ich persönlich würde es allerdings nicht empfehlen, weil mein Verständnis des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft nun genau diese Staatsangehörigkeit konstitutiv macht, und da wir ja unser Gesellschafts- und Staatsverständnis eben nicht hermetisch begreifen und für Interessenten öffnen, finde ich es nicht zu viel verlangt, das eigene politische Partizipationsbedürfnis auch und gerade bei der Bestellung von Staatsorganen dann durch den Erwerb der Staatsangehörigkeit zu beglaubigen.

SCHLIESKY Wieviel Zuwanderung hält so eine Nation, so ein Staatsvolk dann aus? Zumal dann ja zumindest auch der Kreis der Legitimationssubjekte dann geringer wird, rein numerisch.

LAMMERT Das weiß niemand wirklich genau. Deswegen wird darüber ja auch zurecht gestritten. Ich habe zu diesem Thema und der Schwierigkeit hier eine Festlegung zu finden, häufig in Vorträgen gesagt, wir müssen uns selbst zwei zentrale Fragen beantworten. 1. Was wollen wir eigentlich? Und 2. Was können wir wirklich? Und die jeweils eine Frage kann die andere nicht ersetzen.

SCHLIESKY Im Grunde sind ja all die Kategorien, auf die wir den Staat stützen, also etwa Volk, Nation, Bürger, das Ergebnis von Abgrenzung und letztlich auch Ausgrenzung. Wie verträgt sich so etwas mit einer Integrationspolitik im größeren Stil? Denn Nation ist ja vielleicht auch mehr als nur der Pass. Es gibt ja auch eine kulturelle Identität eines Staates.

LAMMERT Also, auch hier ist die Öffnung ja längst nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch vollzogen. Dass in Nationalmannschaften, die immer noch so heißen und an deren Begrifflichkeit sich im Übrigen interessanterweise auch niemand stößt, zunehmend Menschen mitwirken, die auf den ersten Blick als Ausländer erscheinen, aber selbstverständlich keine sind, weil sie durch Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit entweder durch Geburt oder durch entsprechende erfolgreiche Antragsverfahren ihre eigene Zugehörigkeit zu diesem Staat und dieser Nation begründet haben, macht deutlich, dass das ein zugegebenermaßen kompliziertes, aber eben nicht hermetisches Verhältnis ist.

SCHLIESKY Aber kann Identitätsbildung ohne Abgrenzung gelingen? Oder setzt Identität nicht immer eine Abgrenzung voraus, um sich selbst zu vergewissern?

LAMMERT Ja, in einem ganz prinzipiellen Sinne glaube ich schon. Wenn die Identifikation mit irgendwas sich von nichts mehr unterscheiden würde, wäre sie eigentlich keine Identifikation mehr. Also insofern ist Identität immer auch der Hinweis auf etwas, was anders ist als es sonst vorkommt oder anderswo zu beobachten ist. Ich zucke natürlich auch bei der Frage nach Abgrenzung, weil dahinter leicht ein demonstratives Abgrenzungsbedürfnis vermutet wird, das ich nicht in gleicher Weise bestätigen würde.

SCHLIESKY Es muss nicht die mexikanische Mauer von Donald Trump sein.

LAMMERT Nein, das hat auch schon nichts mehr mit Identifikation zu tun, sondern das wäre dann das Bedürfnis nach Abgrenzung, und deswegen ist es gut, dass Sie noch mal nachgefragt haben. Zwischen dem Bedürfnis nach Identifikation, das ich ausdrücklich bestätigen würde, und dem Bedürfnis nach Abgrenzung besteht jedenfalls ein erheblicher Unterschied.

SCHLIESKY Man kann jetzt in der Politik der letzten Jahre ja auch gewisse Tendenzen beobachten ...

LAMMERT Abgrenzung vor allem im Sinne von Ausgrenzung. In manchen Ländern mehr, in anderen weniger, aber im Ganzen offensichtlich stärker.

SCHLIESKY Die Politik der letzten Jahre ist in Europa, aber auch in Deutschland dadurch gekennzeichnet, weniger den Grundgedanken des Grundgesetzes, Chancengleichheit, Gleichheit vor dem Gesetz, zu gewährleisten, als stärker zu einer Gleichheit im Ergebnis kommen zu wollen. Nehmen wir die Beispiele Gleichstellungspolitik, Genderpolitik, Queerpolitik. Der Philosoph Byung-Chul Han spricht von der „Wucherung des Gleichen“. Kümmert Politik sich noch genug um die Mehrheitsbevölkerung?

LAMMERT Also üblicherweise wird schon gar in funktionierenden Demokratien eher und oft auch zu Recht der Vorwurf erhoben, dass Minderheiten übersehen werden. Dass wir jetzt mit dem erstaunlichen Verdacht konfrontiert sind, wir nähmen die Mehrheiten nicht mehr wahr und kümmern uns nur um Minderheiten, hat Gründe. Dieser Verdacht entsteht ja nicht zufällig. Aber er ist schon die Folge eines Versäumnisses der Vergangenheit, der sich vielleicht in einem besonderen Eifer zur Kompensation dieser Versäumnisse niederschlägt. Und richtig ist, dass man wie immer der Versuchung zu Übertreibungen tapfer widerstehen sollte.

SCHLIESKY Ich würde dann gern zu dem Thema „Europa und Staat“ kommen. Europa und gerade die Europäische Union schienen ja den klassischen Nationalstaat und damit auch ein übersteigertes Nationsdenken zu überwinden, auch vielleicht überwinden zu sollen. Jetzt erleben wir gerade eher eine Tendenz, dass das Pendel zurückzuschlagen scheint, und die Nation und auch der abgeschlossene Nationalstaat als heimelige Alternative zu der europäischen Integration, zu einem Binnenmarkt, zu offenen Grenzen gesehen werden. Wie beurteilen Sie die Entwicklung eines solchen „Neo-Nationalismus“?

LAMMERT Dieser Trend ist leider überhaupt nicht zu übersehen, und ich halte ihn für verheerend, weil ich ihn für einen schieren Anachronismus halte, im wörtlichen Sinne: Das ist eine Rückbesinnung auf eine verloren gegangene Souveränität, die buchstäblich aus der Zeit gefallen ist. Unter den Bedingungen der Globalisierung, auf einem Globus, auf dem mehr als 7 Milliarden Menschen leben, von denen die Europäer alle zusammen nicht einmal mehr 10% ausmachen, die allesamt mehr als jemals zuvor voneinander abhängig sind, ist die Vorstellung, man könne noch Herr seiner eigenen Angelegenheiten sein, und