

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hans-Hermann Hartwich

Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen  
Lehre vom Staat

Trutz Rendtorff

Die Autorität der Freiheit

Die Stellung des Protestantismus zu Staat und Demokratie

Bernhard Stangl

Staat und Demokratie in der Katholischen Kirche

B 46-47/87

14. November 1987

Hans-Hermann Hartwich, Dr. rer. pol., geb. 1928; Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, des öffentlichen Rechts und des Arbeitsrechts. Habilitation 1969; 1970—1973 Lehrstuhl für Regierungslehre an der FU Berlin, seit 1973 an der Universität Hamburg; seit 1983 Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft; seit 1966 Mitherausgeber der „Gegenwartskunde“.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918—1932, Berlin 1967; Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Opladen 1970; Wirtschaftsdemokratie und die Theorie vom Sozialen Rechtsstaat, in: PVS-Sonderheft 2; diverse Veröffentlichungen zur Entwicklung und Ausgestaltung des Sozialstaates und zum kollektiven Arbeitsrecht; Policy studies zur Wirtschafts-, Finanz-, Struktur- und Umweltpolitik; (Hrsg.) Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, 1985; (Hrsg.) Politikwissenschaft. Lehre und Studium zwischen Professionalisierung und Wissenschaftsimmanenz; Arbeiten zur Parteien- und Zeitgeschichte; zahlreiche Arbeiten zur Politischen Bildung.

Trutz Rendtorff, Dr. theol., geb. 1931; Professor für Systematische Theologie mit besonderer Berücksichtigung der Ethik an der evangelisch-theologischen Fakultät der Universität München; Vorsitzender der Kammer der Evangelischen Kirche für Öffentliche Verantwortung.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Ethik und Christentum, München 1978; Ethik, 2 Bde., Stuttgart 1981/82; (zus. mit A. Hertz/W. Korff/H. Ringeling) Handbuch der christlichen Ethik, 3 Bde., Freiburg-Gütersloh 1978—1981, sowie zahlreiche Beiträge in Sammelbänden und Fachzeitschriften.

Bernhard Stangl, Dr. phil., geb. 1942; Professor für Recht und Politikwissenschaft an der Katholischen Stiftungshochschule München; Studium der Rechte, der Politikwissenschaft und der Anglistik.

Veröffentlichungen u. a.: Grundrechte und Grundrechtsschutz in beiden Teilen Deutschlands, in: Jürgen Weber (Hrsg.), Konflikt und Integration, Bd. III, München 1980; Untersuchungen zur Diskussion um die Demokratie im Deutschen Katholizismus unter besonderer Berücksichtigung ihrer Grundlagen und Beurteilung in den päpstlichen und konziliaren Erklärungen und Stellungnahmen, München 1985.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat

## I. Die Renaissance der Staatsdiskussion

Im Jahre 1965 zählte Wilhelm Hennis drei Kriterien auf, an denen sich moderne Staatswesen des 20. Jahrhunderts orientierten: Erstens wollen die modernen Staaten Verfassungsstaaten sein („eine von der Einzelperson abgehobene sachliche Ordnung der öffentlichen Gewalt“), zweitens wollen die modernen Staaten demokratisch sein („das Wohl des Volkes soll einzige Legitimitätsquelle, demokratische Mitbestimmung gewährleistet sein“), und drittens wolle der moderne Staat ein Staat sozialer und wirtschaftlicher Leistungserbringung, ein „Leistungsstaat“, sein („Mit beiden, Demokratie und Verfassungsstaat verbunden, aber doch in gewisser Weise indifferent ihnen gegenüber“)<sup>1</sup>). Die „Fundamentalproblematik“ moderner Staatlichkeit liege in der wohlfahrts-, sozial- und verwaltungsstaatlich gesteigerten Tätigkeit; der „arbeitende Staat“ (Bertrand de Jouvenel: „état actif“) werde von der „pouvoir actif“ in seiner Ausprägung und Problematik bestimmt. Den „eigentlichen Kern moderner Staatlichkeit“ sah Hennis also in der „Kraft und Fähigkeit des modernen Staates zur Bewältigung der ungeheuren Aufgaben, die die Herausforderungen der modernen Industrielwelt, die sozialen Forderungen emanzipierter Menschen, der Wettbewerb der politischen Systeme ihm abfordern“. Wenn aber dies so sei, dann hätte auch die politische Wissenschaft in dieser Problematik „wenn nicht ihren eigentlichen, so doch einen ganz zentralen Gegenstand zu suchen“.

Was veranlaßt uns zu dieser Rückschau auf 1965? 1987 erschien zum ersten Mal das „Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft“<sup>2</sup>). Dieser eindrucksvolle Band bringt eine auch international orientierte Bestandsaufnahme über die Staats- und Verwaltungsforschung, Forschungsberichte aus den Zentren dieser Forschung in der Bundesrepublik Deutschland und gründliche Literaturübersichten. Im Mittelpunkt steht: „Die Neubelebung der Staatsdiskussion“.

<sup>1</sup>) Wilhelm Hennis, Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: PVS, 4 (1965), S. 423 f.; ähnlich Thomas Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966, sowie ders., Regierungslehre als praktische Wissenschaft, in: Wissenschaft und Praxis, Köln-Opladen 1967.

<sup>2</sup>) Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, Baden-Baden 1987.

Für Hesse (einer der Mitherausgeber des Jahrbuchs) bedarf der demokratische Staat heutiger Prägung einer erweiterten Diskussion, die sich nicht nur auf die für ihn konstitutiven ideellen, konzeptionellen und normativen Grundlagen beschränkt, sondern schergewichtig eine „wirklichkeitsanalytische Erfassung des Staatshandelns“ einschließt. „Eine solche Erweiterung des ‚klassischen‘ Verständnisses einer Staatslehre erscheint dabei nicht nur für die eher akademische Diskussion von Interesse, sondern auch mit Blick auf die laufende politische Auseinandersetzung. Für die in beiden Bereichen deutlichen Polarisierungen wäre es dabei von Vorteil, ‚den Staat‘ aus seiner pauschalen Kennzeichnung zu entlassen und sich jenen strukturellen, prozessualen und inhaltlichen Veränderungen staatlicher Aktivität zuzuwenden, die heute erkennbar sind“ (S. 56). Lorenz von Steins — aus dem Jahr 1865 stammendes — Konzept des „arbeitenden Staates“ sei deshalb heute wieder von hoher Aktualität, „weil es darauf abzielte, die Ebenen verfassungsstaatlich organisierter Willensbildung und verwaltungsstaatlich organisierter öffentlicher Handlungsführung als komplementäre Aspekte des Problemkomplexes gesellschaftspolitischer Steuerung aufeinander zu beziehen“ (S. 75 f.).

Die politik- und sozialwissenschaftliche Verwaltungs- und Policy-Forschung hat, gerade auch durch die Herausgeber des Jahrbuchs, einen selbst international betrachtet hohen Standard erreicht. Die Forschungsergebnisse verlangen immer stärker nach einer bündelnden wissenschaftlichen Perspektive. So kommt es zum Ruf „Bringing the state back in“<sup>3</sup>), und auf diese Weise münden die Impulse aus der Verwaltungs- und Policy-Forschung ein in jene generelle Wiederentdeckung des Themas „Institutionen“, die heute international („new institutionalism“) und national<sup>4</sup>) wieder zu beherrschenden Fragestellungen geworden sind.

<sup>3</sup>) Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol, Bringing the state back in, Cambridge 1985.

<sup>4</sup>) Vgl. Gerhard Göhler (Hrsg.), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen 1987; Gerhard Göhler/Kurt Lenk/Herfried Münkler/Manfred Walther (Hrsg.), Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch. Ideengeschichtliche Beiträge zur Theorie politischer Institutionen (erscheint 1988), sowie die gegenwärtigen Aktivitäten der Sektionen Politische Philosophie und Ideengeschichte der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft.

Die Entwicklung gibt Anlaß, noch einen Moment beim Thema „Paradigmenwandel“ und dem zugrundeliegenden Reflex politikwissenschaftlicher Forschung auf veränderte Konstellationen zu ver-

harren, der gelegentlich offenbar zu erstaunlichen Renaissanceen früherer Begriffe und Erkenntnisse führt.

## II. Zum Paradigmenwandel in der politikwissenschaftlichen Diskussion seit 1967: Die Staats- und Verwaltungsforschung im Schatten von Demokratietheorie und Krisenanalyse

Die vor allem von Wilhelm Hennis und Thomas Ellwein in den sechziger Jahren entworfene „Regierungslehre“ kann im Rückblick als das politikwissenschaftliche „Standbein“ der Erforschung des modernen Staates angesehen werden. Etwa zur gleichen Zeit begann in der Rechtswissenschaft eine Neubelebung „Allgemeiner Staatslehren“, die in unterschiedlichem Maße an die traditionelle deutsche „Allgemeine“ Staatslehre und Staatsrechtslehre von Laband über Jellinek, Kelsen, Schmitt und Heller<sup>5)</sup> anknüpfte, aber auch an Nachkriegspublikationen wie die von Nawiasky, Laun, G. und E. Küchenhoff oder von Hippel und H. Krüger<sup>6)</sup>, Ermacora, Herzog, Zippelius, Kriele und von Arnim<sup>7)</sup> sind Repräsentanten einer deutschen Staatslehre, die sich bewußt und gründlich mit der politikwissenschaftlichen Staatsanalyse befassen und in

unterschiedlichem Grade davon absetzen. Soweit sie in nennenswertem Umfang politikwissenschaftliche Erkenntnisse aus der „Staatwirklichkeit“ übernehmen, handelt es sich überwiegend um den Bereich der (parteienstaatlichen) politischen Willensbildung und um die Erscheinungsformen des insbesondere von Ernst Fraenkel entwickelten Modells der pluralistischen Gesellschaft und des ihr angemessenen Staates. Überspitzt könnte man sagen, daß die Repräsentanten einer politikwissenschaftlichen Regierungslehre den Staat als Leistungs- und Sozialstaat, die Vertreter einer juristischen „Allgemeinen Staatslehre“ den Prozeß pluralistischer und parteienstaatlicher Willensbildung, für sich entdeckten.

Nicht ohne Einfluß bleibt dann offensichtlich die sich ausbreitende „antiautoritäre Bewegung“, die 1969 mit dem Kanzlerwort „Mehr Demokratie wagen!“ die Spitze der praktischen Politik erreicht und auch in der Wissenschaft einen anhaltenden Streit über Begriffsinhalt und Grenzen einer „Demokratisierung“ nach sich zieht. Für einen längeren Zeitraum scheinen demokratietheoretische und -analytische Arbeiten, die sich auch in ihrer Begrifflichkeit („System“) vom Staat fortbewegen, die von Hennis aufgeworfene Frage nach der Leistungsstaatlichkeit eindeutig zu überlagern. Der Demokratisierungsdiskussion folgen Untersuchungen zu den sich ausbreitenden Bürgerinitiativen und Protestbewegungen, systematisch dann Fragen nach Charakter und Bedeutung der „Neuen sozialen Bewegungen“ und ihrem parlamentarischen Arm, den „Grünen im Bundestag“. Genereller gefaßt gilt das Interesse der „Krise des Repräsentativ- und des Parteiensystems“ bis hin zu Fragen nach Mehrheitsdemokratie und Minderheitenschutz und nach dem „Wertewandel“.

Der Schein trügt jedoch. Gerade in den Jahren der sozialliberalen Reformpolitik entwickeln sich Politikberatung und Politikfeldforschung („policy studies“) als eine sozialwissenschaftlich-empirisch arbeitende Politikwissenschaft zu einer zuvor unbekanntenen Blüte; die Standards erreichen die der amerikanischen Vorbilder und überschreiten sie, häufig unter Rückgriff auf die deutsche verwaltungsgeschichtliche Tradition.

<sup>5)</sup> Die Namen kennzeichnen die bis heute übliche Diskussionslinie über eine deutsche Staatslehre. Mit Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 Bde, Tübingen 1876 (hier: 1911<sup>5</sup>), kommt der Rechtspositivismus in der Staatslehre zum Durchbruch. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre (hier: 1913<sup>3</sup>), stellt Gesellschaft und Staat nebeneinander. Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, gilt als Höhepunkt des „reinen“ Rechtspositivismus. Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928<sup>3</sup> (mit einschlägigen weiteren Werken), und Hermann Heller, Staatslehre, hrsg. von Gerhart Niemeyer, Leiden 1963<sup>3</sup>, sind die bedeutendsten „Antipositivisten“ mit deutlich unterschiedlichen Ausstrahlungen auf konservatives bis nationalsozialistisches Staatsdenken einerseits und auf die Begründung des heutigen Verständnisses des demokratischen und sozialen Rechtsstaates andererseits.

<sup>6)</sup> Die Auswahl der Namen und Schriften ist hier ebenso wenig vollständig wie unter Anm. 5: Hans Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, 4 Teile, Einsiedeln 1958; Rudolf Laun, Allgemeine Staatslehre im Grundriß, Schloß Bleckede 1961<sup>8</sup>; Günther und Erich Küchenhoff, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964<sup>5</sup>; Ernst von Hippel, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1963; Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1966<sup>2</sup>.

<sup>7)</sup> Felix Ermacora, Allgemeine Staatslehre, 2 Teilbände; Berlin 1970, und ders., Grundriß einer allgemeinen Staatslehre, Systemausgleich in der westlichen Industriegesellschaft, Berlin 1979; Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt 1971; Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, Opladen 1981<sup>2</sup>; Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft), Ein Studienbuch, München 1985<sup>9</sup>; Hans-Herbert von Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984.

Das Ende der Reformpolitik und die Notwendigkeit politischer Strategien zur Bekämpfung internationaler und nationaler wirtschaftlicher Krisen können nicht ohne Einfluß auf diese neue, hochqualifizierte und auch praktisch bedeutsame Staats- und Verwaltungsforschung bleiben. Drei Phasen der Entwicklung der Policy-Forschung werden unterschieden<sup>8)</sup>: Die Phase der traditionellen Politikberatung, die der Reform und die der „Desillusionierung“. Zur dritten Phase der Desillusionierung gehört das Bewußtsein von der gesamtgesellschaftlichen Einbindung der von der Policy-Forschung untersuchten Politikfelder. Klaus von Beyme stellt die Frage: „Do parties matter?“ und lenkt damit die Aufmerksamkeit der Policy-Forschung auf den Gesamtzusammenhang von Policy (Politikfelder, -inhalte), politics (politische Prozesse und Akteure) und polity (politische Institutionen, Normengefüge). Die Policy-Output-Forschung stellt das relative Gewicht ideologischer Bestimmungsfaktoren von Politikergebnissen im Vergleich zu ökonomischen in den Vordergrund<sup>9)</sup>: National bleibt diese Frage eher offen; fiskalische Schwierigkeiten, internationale Rahmenbedingungen für die deutsche Wirtschaft sowie die Eigenlogik bürokratischer Apparate im Vollzug regulativer politischer Programme erscheinen ebenso gewichtig. Unbestreitbar ist, daß seit dem Regierungswechsel von 1982 mit der Abkehr von einer aktiven Staatspolitik der gesellschaftlichen Planung und Steuerung die entsprechende Policy-Forschung an Einfluß und Gewicht verliert. Da das Vertrauen auf die Kräfte des Marktes jedoch allein nicht genügt, bleibt diese Forschung in weiten regelungsbedürftigen Politikfeldern nach wie vor grundlegend. Von grundlegender und bleibender Bedeutung sind auch die Ergebnisse der sozial- und politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung<sup>10)</sup> im Bereich des Vollzuges „regulativer Politik“. Das Stichwort ist hier „Implementation“ und „Evaluierung“ politischer Programme.

<sup>8)</sup> Helmut Wollmann/Werner Jann. Public Policy Research in the Federal Republic of Germany. A National Report, Berlin-Speyer 1983 (unv. Ms.), siehe dazu auch Roland Sturm, Policy Forschung, in: Klaus von Beyme (Hrsg.), Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungsprobleme einer Disziplin. PVS-Sonderheft, 17 (1986), Werner Jann, Policy-Forschung — ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/83.

<sup>9)</sup> In der Bundesrepublik Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Frankfurt-New York 1982.

<sup>10)</sup> Vgl. mit Literatur Werner Jann, Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung, in: K. v. Beyme, Politikwissenschaft (Anm. 8); ders., Staatslehre-Regierungslehre-Verwaltungslehre, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines politikwissenschaftlichen Kernbereichs, erscheint 1988; Carl Böhrer, Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen 1983.

Politische Steuerung, das ist evident, ist mehr als der Beschluß über Gesetze, mehr also als „politische Willensbildung“. Es kommt auch auf den „Vollzug“ an, aber Vollzug ist wiederum mehr als die Erfüllung des Gesetzesauftrages durch die Verwaltung. Dieser Problematik hat sich eine sehr fruchtbare „Implementationsforschung“ innerhalb der Politikwissenschaft angenommen. Sie fragt nach der Konsistenz und der Qualität politischer Programme, nach den Bedingungen des Gesetzesvollzuges, den Erfolgen und Hemmungen und nach der „Wirkung“ des Programmes auf die Adressaten. Mit diesen Fragestellungen hat sich ein breites politikwissenschaftliches Forschungsfeld eröffnet und bewährt. Das Schwergewicht liegt bei Politikfeldern wie der Umweltpolitik, der Arbeitspolitik, der Technologiepolitik, also jenen „Policies“, die für die Modernisierung der Volkswirtschaft und ihre politische Steuerung grundlegend sind.

Als Defizit erwies sich, daß die politikwissenschaftliche „Policy“-Forschung den Wirkungen der „Politics“, den Willensbildungsprozessen und den politischen Institutionen gelegentlich zu wenig Beachtung geschenkt hatte<sup>11)</sup>. Dies wurde bereits mit der Frage „Do parties matter?“ angeschnitten. Es findet mit der These „Politics determine policies“ ihren deutlichen, aber nicht unumstrittenen Ausdruck. Aber damit ist der Blick von den Politik-inhalten, den „Outputs“, den Ergebnissen, die man auch als „Leistungen“ bezeichnen könnte, „zurück“ zu den „Prozessen der politischen Willensbildung“ und zu den politischen Institutionen gelenkt. Hier gibt es nun erhebliche Unsicherheiten bezüglich der Brauchbarkeit der bestehenden Institutionen für die unumgängliche politische Steuerung auf lebenswichtigen Gebieten. Da wird wieder gefragt, ob und inwieweit Länderparlamente noch den staatlichen Aufgaben gerecht werden oder welche Chancen einer besseren Vollzugsorganisation es in der Verwaltung gibt. Schließlich auch, ob die bestehenden Parteien und Regierungskoalitionen „politikfähig“ genug seien, also noch Kraft zu angemessenen Sachentscheidungen statt billiger Minimalakonse besäßen.

National wie international tritt gegenwärtig in der Forschung die Neuformulierung von Theorie und Empirie politischer Institutionen stark in den Vor-

<sup>11)</sup> Hierzu grundlegende Beiträge von Klaus von Beyme, Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft, sowie Joachim Jens Hesse, Policy-Forschung zwischen Anpassung und Eigenständigkeit. Wider die „Moden“ der sozialwissenschaftlichen Staats- und Verwaltungsforschung, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen 1985.

dergrund<sup>12)</sup>. Dies bedeutet methodisch ein Zusammenfließen demokratiethoretischer und output-orientierter empirischer Forschung. Die aus der dritten Phase der Policy-Forschung, der „Desillusionierung“, folgende kritische Frage an die politische Willensbildung und die Leistungsfähigkeit der bestehenden Institutionen macht diese Forschungsrichtung auch praktisch-politisch sehr relevant. Es geht um die „Eignung“ der bestehenden politischen Institutionen, wobei darunter nicht nur staatliche Einrichtungen, sondern auch alle kollektiven Instanzen der auf politische Mitgestaltung drängenden Gesellschaft sowie manifeste Rechts- und Verfahrensregeln in Entscheidungsbildung und Implementation gemeint sind. Auch wenn die Vertreter

der Staats- und Verwaltungsforschung die von ihnen für notwendig gehaltene Neubelebung der Staatsdiskussion nicht ausdrücklich mit den in den Theoriebereichen verlaufenden Forschungsvorhaben verbinden, muß dieser Zusammenhang durchaus gesehen werden. Die teilweise sehr abstrakt verlaufende neue Staatsdiskussion ist wie die institutionstheoretische auf dem Hintergrund zwanzigjähriger Reform- und „System“erfahrungen zu sehen. Die Wiederanknüpfung an vorausgehende Denkansätze bedeutet in dieser Perspektive aber auch, daß nun in die alte Begrifflichkeit („arbeiten der Staat“ usw.) empirisch fundierte und erfahrungswissenschaftlich gehärtete Neubewertungen einfließen.

### III. Befunde: Der „arbeitende Staat“ in seiner Binnendifferenzierung und Steuerungsfähigkeit

Versucht man, die Befunde der sozialwissenschaftlich orientierten Staats- und Verwaltungsforschung knapp vorzustellen, ergeben sich naturgemäß Schwierigkeiten. Es gibt eine Fülle von Partialanalysen zu einzelnen Bereichen des politisch-administrativen Handelns. Es fehlen bislang — so Hesse — „verallgemeinerungsfähige Aussagen“ und der „Rückbezug auf breitere analytische Kategorien“<sup>13)</sup>. Mit diesem Dilemma begründet Hesse ja gerade die Notwendigkeit einer Wiederbeschäftigung mit der Staatslehre: „Die Diskussion und die materielle Füllung von Begriff und Verständnis einer Staatslehre könnten katalysatorische Funktionen insofern wahrnehmen, als sie geeignet erscheinen, einer zunehmend fragmentierten politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion ihren (einen) Rahmen zu geben, den theoretischen, empirisch-analytischen und methodischen Bemühungen Orientierung und Bezugspunkte zu liefern sowie schließlich durch den Ausweis historischer Grundlagen und aktueller Praxisbezüge disziplinären Usurpationsansprüchen entgegenzuwirken, das heißt den Stellenwert der Politikwissenschaft für

eine nur integrativ mögliche Staatslehre oder gar Staatswissenschaft zu verdeutlichen.“<sup>14)</sup>

Generell kulminiert die Diskussion in Begriffen wie „Der überforderte Staat“ (Matz); „Der geforderte Staat“ (Eichenberger); der „überlastete Staat“ (Watrin)<sup>15)</sup> und „Grenzen des Regierens“ (Lehner)<sup>16)</sup>. Neben diesen aus der Regierbarkeitsdiskussion stammenden Kennzeichnungen stehen „Regierbarkeit“ und „Entstaatlichung“<sup>17)</sup>, die in diesen Begriffen zum Ausdruck kommende „Entzauberung des Staates“ (Wilke)<sup>18)</sup> sowie Belege für die „Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit“ durch Volker Ronge „Am Staat vorbei“<sup>19)</sup>.

Damit wollen wir uns hier nicht zufrieden geben. Denn bis auf Ronges Arbeit belegen alle anderen genannten Autoren nur die heutigen Probleme des

<sup>12)</sup> Unter den bereits in Anm. 4 genannten Publikationen und Aktivitäten vgl. zur internationalen Entwicklung der Institutionen-Forschung vor allem Klaus von Beyme, Institutionentheorie in der neueren Politikwissenschaft, S. 48–66, sowie im Zusammenhang mit unserem Beitrag Claus E. Bärsch, Der Institutionenbegriff in der deutschen Rechtswissenschaft und das dem Grundgesetz gemäße Verständnis von Institutionen, S. 107–131; Ingeborg Maus, Verrechtlichung, Entrechtlichung und der Funktionswandel von Institutionen, S. 132–172. Bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft ist über die Sektion „Politische Philosophie und Theoriegeschichte“ der DVPW ein sogenanntes „Schwerpunktprogramm“ „Theorie politischer Institutionen“ beantragt worden; dies bedeutet die Initiierung eines universitätsübergreifenden Forschungsverbundes.

<sup>13)</sup> Joachim J. Hesse, Aufgaben einer Staatslehre heute, in: Th. Ellwein u. a., Jahrbuch (Anm. 2), S. 67.

<sup>14)</sup> Ebd., S. 59.

<sup>15)</sup> Ulrich Matz, Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 82–102; Kurt Eichenberger, Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben, in: ebd., S. 103–117; Christian Watrin, Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben, in: Wilhelm Hennis u. a. (Hrsg.), Regierbarkeit, Bd. 2, Stuttgart 1979, S. 233–253.

<sup>16)</sup> Franz Lehner, Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien, Königstein 1979.

<sup>17)</sup> Vgl. Frido Wagener (Hrsg.), Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, Bd. 3, Bonn 1976.

<sup>18)</sup> Helmut Wilke, Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie, Königstein 1983; ders., Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Jahrbuch (Anm. 2), S. 285–308.

<sup>19)</sup> Volker Ronge (Hrsg.), Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit, Frankfurt-New York 1980.

demokratischen und sozialen Rechtsstaates, vor allem in der Erfüllung seiner Aufgaben. Sie belegen aber in der Regel nicht im Detail, was denn heute „Staatlichkeit“ ausmache und damit die Notwendigkeit einer wirklichkeitsnäheren Staatslehre begründet.

Zu den zentralen Bezugspunkten aller „Staatslehren“ gehören die innere und äußere Souveränität des Staates, die Frage nach der „Einheit“ des Staates (Vgl. hierzu die Abschnitte VI/2 und VI 3 dieses Beitrages) und schließlich im steten Rückbezug auf die von Georg Jellinek um die Jahrhundertwende vorgenommene Trennung der Allgemeinen Staatslehre in eine „Allgemeine Soziallehre des Staates“ und die „Allgemeine Staatsrechtslehre“ die Frage nach dem heutigen Verhältnis von Staat und Gesellschaft<sup>20)</sup>. Werden diese drei Problembereiche zu Bezugspunkten einer Auswahl unter den Ergebnissen der modernen Staats- und Verwaltungsforschung gemacht, dann fordern vor allem die folgenden Punkte auf den ersten Blick eine Korrektur des bislang vorherrschenden Bildes vom Staat.

Dietrich Fürst<sup>21)</sup> geht von dem „beobachtbaren Befund“ aus, „daß die Staatsfunktionen immer vielfältiger und differenzierter werden, daß immer mehr Träger dafür eintreten, daß zudem die Abgrenzung der Staatssphäre gegenüber den verschiedenen nicht-staatlichen Bereichen diffuser wird“. Hier ist also nicht der bekannte Umstand angesprochen, daß „die Gesellschaft“ in Gestalt der Parteien und Verbände Träger moderner Staatlichkeit geworden ist. Es geht nicht um politische Willensbildung, sondern um die Art staatlicher Aufgabenerfüllung. Statt des politisch-staatlichen Handlungs-

zentrums wird für den öffentlichen Bereich ein „multizentrales Handlungssystem“ konstatiert und eine zunehmende Verflechtung des Staates als Handlungsträger mit nicht-staatlichen, gesellschaftlichen Handlungsträgern bei der Erfüllung der in einem pluralistischen Prozeß der Willensbildung und Politikformulierung definierten staatlichen Aufgaben und Funktionen. Die zunehmende Expansion des Staates und die davon ausgehende Durchdringung der Gesellschaft ist heute für die Staats- und Verwaltungsforschung nicht nur ein Problem der „Steuerungsfähigkeit“. Sie führt zugleich zu der Frage nach neuen Formen und Stilen staatlicher Problembearbeitung. „Formen“ — so Fürst (1987, S. 263) — bezeichnet dabei die Handlungs- resp. Entscheidungskonstellationen, die bestimmte strukturelle Bedingungen für die Art der Problembearbeitung schaffen; ‚Stile‘ sind Modi der Problembearbeitung, die prozessuale Abläufe und deren normative Steuerung betreffen.“ Diese Frage nach den Problemen des modernen Staates „mit sich selbst“ hat entschieden etwas mit der alten Frage nach der „Souveränität“ und der „Einheit“ des Staates, noch deutlicher: „mit der Durchsetzungsfähigkeit des Staates gegenüber der Gesellschaft“ zu tun. Ist die Frage, die hier aus der „Allgemeinen Staatslehre“ Roman Herzogs (1971, S. 176 ff.) entnommen wurde, überhaupt noch „wirklichkeitsnah“?

Nun gibt es in der Staats- und Verwaltungsforschung noch zu undeutliche Antworten in diesem Zusammenhang. Denn es ist natürlich wichtig, ob es sich bei der Veränderung in der Trägerschaft von Staatsfunktionen um „quasi-staatliche Aufgaben“, „öffentliche Aufgaben“ oder auch „Kollektivfunktionen“ handelt<sup>22)</sup>. Dies wird auch deutlich, wenn Fürst vom „unterschiedlichen Stellenwert“ der Trägerschaften im Verhältnis zum Staat spricht und dabei unterscheidet<sup>23)</sup>:

— nichtstaatliche Organisationen in Problemfeldern, die der Staat nicht adäquat oder noch gar nicht aufgegriffen hat (Selbsthilfegruppen im zweiten Arbeitsmarkt als Beispiel);

— nichtstaatliche Trägerschaften, um den Staat aus bestimmten Problemfeldern herauszuhalten (zum

<sup>20)</sup> Generell gilt, daß sich jede Lehre vom Staat vor allem dem Thema „Staat und Gesellschaft“ seit dem Liberalismus stellen muß. Die strikte Trennung beider ist natürlich in jeder geschichtlichen Phase eine Fiktion. Dennoch hat der deutsche Rechtspositivismus vorübergehend im Verein mit der Ideologie des Obrigkeitsstaates ein Staatsverständnis geschaffen, daß „den“ Staat als Rechtspersonlichkeit „der“ Gesellschaft gegenüberstellte bzw. der Gesellschaft unter Berufung auf Hegels idealistische Staatskonstruktion überordnete. An dieser Stelle kommt immer wieder die glänzende Charakterisierung des „Mythos des Staates“ durch Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 225—245, in Erinnerung. Lehrreich zur Entwicklung der deutschen Staatslehre ist immer noch: Martin J. Sattler (Hrsg.), *Staat und Recht. Die deutsche Staatslehre im 19. und 20. Jahrhundert*, München 1972; auch: Bernhard Blanke, *Staat und Gesellschaft*, in: Wolfgang M. Mickel (Hrsg.), *Handlexikon der Politikwissenschaft*, Bonn 1986. Sehr wichtig ist, weil hier das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der heutigen pluralistischen Demokratie unter dem Aspekt der Freiheitssicherung dezidiert angesprochen wird: Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt 1976, S. 192 ff.; auch Klaus Grimmer, *Demokratie und Grundrechte. Elemente zu einer Theorie des Grundgesetzes*, Berlin 1980.

<sup>21)</sup> Dietrich Fürst, *Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften*, in: *Jahrbuch (Anm. 2)*, S. 262.

<sup>22)</sup> Die Unterschiede können in diesem Beitrag nicht weiter behandelt werden. Die Unterschiede — hier wären natürlich an erster Stelle noch die (eigentlichen) Staatsaufgaben zu nennen — sind für jede neue Staatslehre wichtig und müssen abgeklärt werden, auch wenn manchem Sozialwissenschaftler dies nicht ohne weiteres einleuchtet. Zur juristischen Seite: Hans Peter Bull, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, Kronberg 1977.

<sup>23)</sup> Unter dem Gesichtspunkt eines „neuen“ Staatsverständnisses — im älteren wäre klar, daß die „Trägerschaften“ „nicht-staatliche“ und damit „nicht-relevante“ Aufgaben wahrnehmen — bedarf die Aufzählung noch gründlicher Reflexion. Gehört in eine Lehre vom Staat auch das, was ausdrücklich nicht staatlich und nicht als staatliche Aufgabe definiert wird? Oder ist alles in einem „neuen“ Sinne staatlich?

Beispiel wirtschaftliche Selbststeuerung „am Staat vorbei“; Selbstverwaltung im Gesundheitswesen); — Träger, deren Funktion darin besteht, den Staat von der direkten Problembewältigung zu entlasten, die Kosten der Problembewältigung auf nicht-staatliche Stellen zu externalisieren, auch „Anspruchspuffer“ zu schaffen. Genannt werden hier als Beispiele die Abwälzung unbewältigter Arbeitsmarktprobleme auf die Gemeinden (Sozialhilfe), das Verursacherprinzip im Umweltschutz, die Ausgestaltung des Arbeitsschutzes;

— Heranziehung der Adressaten staatlicher Maßnahmen zur aktiven Mitwirkung bei der staatlichen Funktionserfüllung, zum Beispiel um die Akzeptanz staatlicher Planungen zu sichern, die Effektivität zu erhöhen, „politische Kosten“ durch neokorporative Modelle zu senken.

An diesen Beispielen wird viel über die Realität staatlicher Tätigkeit ausgesagt. Aber welchen Stellenwert haben diese Entwicklungen in bezug auf die „innere Souveränität“ des Staates? Sicher ist, daß die Definitionsmacht über das Problemfeld und die relevanten Problemlösungen der staatlichen Einflußnahme „teilweise“ entzogen sind. Aber kommt darin bereits ein „qualitativer“ Wandel von Staatlichkeit zum Ausdruck? Problembewußtsein auch in dieser Hinsicht klingt an, wenn Fürst von „transitorischen“ Erscheinungsformen in dem Sinne spricht, daß der Staat letztlich Einfluß behält oder zurückgewinnen kann, indem er sich finanzieller und rechtlicher Steuerungsmittel bedient. Fürst sieht aber auch eine Reihe von Erscheinungen in der modernen Staatspraxis, die einer „Funktionsreform im weitesten Sinne“ zuzurechnen seien, und das heiße, daß „im Zusammenspiel zwischen Staat und Gemeinden oder Staat und Privaten die Grenzziehung zwischen Staat und nicht-staatlichen Institutionen neu bestimmt wird“. Dies nun wäre für eine neue und wirklichkeitsnahe Lehre vom Staat sehr bedeutsam. Es bleibt jedoch fraglich, ob die genannten Beispiele — bis auf die Gemeinden — dafür einen Beleg bieten.

Ein weiterer wichtiger Komplex in den Ergebnissen der Staats- und Verwaltungsforschung ist die „zunehmende Verbundproduktion staatlicher Aufgaben“. Hierbei handelt es sich um Felder, „in denen der Staat die positive Kooperation mit nicht-staatlichen Trägern sucht, das heißt, wo die Träger staatliche und quasi-staatliche Aufgaben wahrnehmen und wo der Staat ein Interesse daran hat, durch Mitwirken bei diesen Trägern das Handlungsfeld zu beeinflussen“. In diesen, von Claus Offe als „Verbundsysteme der Problembearbeitung“<sup>24)</sup> gekennzeichneten Kooperationen sind die Handlungsträger nicht mehr autonom gegenüber dem Staat. Als

<sup>24)</sup> Claus Offe, *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Frankfurt 1975, S. 264 f.

Beispiele werden genannt: Staat-Gemeinden; Staat-Wohlfahrtsverbände; Staat-Selbsthilfegruppen. Für die Fragestellung relevant sind hier insbesondere Kooperationen, bei denen staatliche Stellen an sich die Verantwortung für die Problembearbeitung tragen, aber die Inhalte auf dem Verhandlungswege vereinbaren und fixieren. Die Forschung ist jedoch nicht sicher, wann qualitative Veränderungen vorliegen oder wann nur Ausdifferenzierungen. Genau darauf käme es im Zusammenhang mit einer „neuen“ Staatslehre an. Fest steht, daß die heutige Realität staatlicher Handlungsaktivitäten von derartigen Veränderungs- und Ausdifferenzierungsprozessen bestimmt ist. Offen ist, ob es sich um echte „Deinstitutionalisierungen“<sup>25)</sup> handelt oder ob nicht lediglich ein verbessertes Konfliktmanagement und die Gewinnung ausreichender Legitimation vorliegt. Fürst spricht hier davon, daß viele Beobachtungen gerade diesen Eindruck verstärken.

Für eine bestimmte Interpretation der Begriffe „Souveränität“ und „Einheit“ ist schließlich der folgende Befund von Fürst (1987, S. 266) wichtig: „In den Bereichen der Verbundproduktion staatlicher Aufgaben ist der Staat nicht mehr zentrale Steuerungsstelle, sondern Mitspieler in einem Netzwerk von Handelnden.“ Die Literatur über die faktische Entwicklung zu „vernetzten“ Systemen im staatlichen Handlungsumfeld ist zu vielfältig, als daß sie hier mit irgendeinem Anspruch auf Vollständigkeit vorgetragen werden könnte<sup>26)</sup>. Wenn der genannte Befund richtig ist, dann sind damit erhebliche Auswirkungen auf die Identifikation von Verantwortlichkeit und auf das staatliche Sanktionssystem verbunden. Daneben steht natürlich die Frage, wie eine Steuerung vernetzter Handlungssysteme überhaupt noch möglich ist. Obwohl die Begrifflichkeit es nahe legen könnte, handelt es sich hier nicht um ein Spezifikum der Systemtheorie. Vielmehr bedeutet „Ausdifferenzierung staatlicher Handlungsaktivitäten“ das Entstehen zahlreicher vernetzter „Subsysteme“, zum Beispiel ähnlich der seit Jahrzehnten bestehenden „Fondswirtschaft“ als mehr oder weniger „graue Zone“ des kooperativen Föderalismus.

Steuerung ohne Steuerungszentrum, Verlust von präzisen Zuordnungsmöglichkeiten im Bereich von Verantwortung und Wirkungsverlust bezüglich der klassischen staatlichen Steuerungs- und Sanktionsinstrumente (Zuweisung von Kompetenzen und Ressourcen, Gebote und Verbote) sind jedenfalls gravierende Veränderungen überkommener Staatlichkeit. Hier darf durchaus mit dem systemtheoretisch argumentierenden Helmut Wilke eine „Er-

<sup>25)</sup> Paul Lerman, *Deinstitutionalization and welfare policies*, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (1985), S. 479.

<sup>26)</sup> Vgl. D. Fürst, *Jahrbuch (Anm. 2)*, S. 266–268.



schöpfung von Hierarchie als Ordnungsprinzip“ konstatiert werden<sup>27)</sup>.

Claus Offe spricht von dem „Niedergang staatlicher Souveränitätsstrukturen und der Unverzichtbarkeit einer zur ‚Gesamtverantwortung‘ kompetenten Instanz gesellschaftlicher Steuerung“<sup>28)</sup>. In seiner Deutung der nachweisbaren Ausdifferenzierungs- und Veränderungsprozesse in den realstaatlichen Handlungsfeldern sollte der Staat den aussichtslosen Versuch aufgeben, „sich selbst als leitende, planende und regulierende Spitze mit Gesamtverantwortung gegenüber der Gesellschaft zu etablieren“. Eine realistische „staatliche Politik der Staatsentlastung“ sollte nach Alternativen und Substituten für die Bewältigung nicht mehr hoheitlich zu erledigender Funktionen suchen. Um nicht die notwendigen staatlichen Handlungsfelder „der Anarchie von Marktprozessen“ oder einer von partikularen Interessen bestimmten Dynamik zu überlassen, sollte sich der Staat darauf beschränken, „statt autoritativ materielle Regeln zu erlassen und durchzusetzen, parastaatliche Aktionszentren formell zu autorisieren, solche Regeln im Prozeß eines dauernden und verfahrensmäßig gesicherten verhandlungsförmigen Interessenausgleichs zu produzieren“. Joachim Hesse definiert im Zusammenhang mit den Vernetzungerscheinungen staatliche Politik als „Führungsaufgabe“ mit drei strategischen Funktionen: Orientierungsfunktion, Organisationsfunktion, Vermittlungsfunktion. Diese Konsequenz beinhaltet eine Veränderung von Staatlichkeit in Rich-

tung auf den „Kooperativen Staat“ (s. u.). Immerhin könne damit der Staat „wieder“ zum „Herrn des Verfahrens“ (in verändertem Verständnis) werden (Jahrbuch S. 73).

Ebenso nahe an den Kern juristischer Staatslehren führt Helmut Willke, wenn er die „Erschöpfung von Hierarchie als Ordnungsprinzip der Gesellschaft“ in Verbindung bringt mit dem Aufstieg der Assoziationen und bei diesem bekannten Thema nicht mehr auf die Beteiligung an der politischen Willensbildung abstellt, sondern genereller auf die „Ausweitung (‚inclusion‘) der Teilnahme-, Mitbestimmungs- und Steuerungschancen organisierter und kollektiver Akteure gerade bei solchen ‚politischen‘ Entscheidungen, welche längst den Rahmen herkömmlicher, staatlich organisierter Politik gesprengt haben“ (Jahrbuch 1987, S. 293). Systemtheoretisch formuliert er: „Weder handelt es sich dabei um eine Vergesellschaftung des Staates, noch um eine Verstaatlichung der Gesellschaft. Vielmehr geht es um einen für komplexe Gesellschaften unvermeidlichen Prozeß der intensiven Verschränkung aller gesellschaftlichen Teilsysteme – einschließlich des politischen Systems – im Sinne einer gleichzeitigen Steigerung ihrer wechselseitigen Interdependenzen und Interdependenzen. Die Frage bleibt, warum es Staatsrecht, Staatstheorie und Staatssoziologie so schwer fällt, diese faktisch stattfindende Entzauberung des Staates überhaupt wahrzunehmen.“ (Jahrbuch 1987, S. 294)

#### IV. Politikwissenschaftliche Fragestellungen und Forschungsergebnisse in rechtswissenschaftlichen „Staatslehren“

Den Plädoyers für eine neue, „wirklichkeitsnahe“ Staatslehre, die vor allem den Leistungen und Handlungsweisen des modernen Staates gerecht wird, liegen zwei Argumentationslinien zugrunde. Zum einen ist es das Argument, auch die neueren juristischen „Staatslehren“ nähmen die Ergebnisse politikwissenschaftlicher Forschung in bezug auf das „reale“ Verfassungsleben nur ungenügend in ihre Zeichnung „des“ Staates auf. Zum anderen sieht vor allem Joachim Jens Hesse in der Neubelebung der Staatsdiskussion eine Möglichkeit, die zum Teil sehr disparaten Ergebnisse der Staats- und Verwaltungsforschung theoretisch-konzeptionell zu erfassen und sie im Sinne einer „neuen“ Staatslehre zu deuten.

Die Prüfung vor allem der ersten Argumentationslinie bedarf hier nicht einer „Aufarbeitung“ der hundertjährigen Geschichte deutscher Staatslehren und Staatsrechtslehren im Zeichen von Positivismus und Antipositivismus, wenngleich einige Namen aus dieser Theoriegeschichte nach wie vor – oder wieder – wichtig sind. Juristische Staatslehren der neueren Zeit<sup>29)</sup> verstehen sich nicht mehr ausschließlich als „Normwissenschaft“. Sie

<sup>29)</sup> Vgl. die in Anm. 7 enthaltenen Hinweise auf „Staatslehren“, die jedoch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben (vgl. z. B. noch: Thomas Fleiner-Gerster, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1980). Vor allem aber gilt es zu beachten, daß sich die „Lehre vom Staat“ keineswegs allein in „Staatslehren“ niederschlägt. Berücksichtigt werden müssen bei einer gründlichen Durcharbeitung ebenso die „Verfassungslehren“, „Einführungen in das Staatsrecht“, Grundrechtskommentare und „Handbücher“, wie z. B. das von Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Joachim Vogel herausgegebene „Handbuch des Verfassungsrechts“ (unter Mitwirkung von Konrad Hesse), Berlin-New York 1983.

<sup>27)</sup> H. Willke, Jahrbuch (Anm. 2), S. 293.

<sup>28)</sup> Claus Offe, Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand, Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: Jahrbuch (Anm. 2), S. 317.

folgen kaum mehr Georg Jellinek mit der Scheidung von „Allgemeiner Soziallehre des Staates“ und „Allgemeiner Staatsrechtslehre“. Aber das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft im pluralistisch-demokratischen, sozialen Rechtsstaat bereitet nach wie vor theoretisch wie empirisch offensichtlich kaum überwindbare Schwierigkeiten. Mit dieser Bemerkung ist weniger der anhaltende Disput über die Frage gemeint, ob es auch in diesem Staatstyp eine „notwendige“ Trennung von Staat und Gesellschaft gibt oder geben muß, zum Beispiel um Grundrechte unabdingbar garantieren zu können<sup>30</sup>). Vielmehr ist hier mit „Schwierigkeiten“ vor allem gemeint, daß es noch nicht gelungen ist, „Staat“ so zu definieren, daß er als Produkt der Gesellschaft und ihrer Gruppen und nicht als eine Macht neben oder gar über der Gesellschaft begriffen wird, ganz zu schweigen von dem ihm eigenen „Mythos“<sup>31</sup>). Im folgenden muß auch darauf verzichtet werden, die durchaus aktuelle Frage zu diskutieren, ob es unter den Bedingungen der heutigen Welt überhaupt noch möglich ist, eine „Allgemeine“ Staatslehre zu verfassen, also heute noch gleichsam „vom Staat an sich“ zu sprechen (Vgl. aber den Abschnitt VI/1 dieses Beitrages). Es ist richtig, daß Hans Herbert von Arnim die Konsequenz dahingehend zog, daß er eine „Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland“ verfaßte. An dieser Stelle soll dem Gedanken gefolgt werden, daß traditionell mit der „Allgemeinen“ Staatslehre eine Distanzierung von der Staatsrechtslehre vorgenommen wurde. Dies läßt sich mannigfach belegen. Die „Lehren vom Staat“ wollen mehr sein als eine Lehre vom Staatsrecht. Sie wollen auch mehr sein als eine „Verfassungslehre“, obwohl ein solches

<sup>30</sup>) Hier ist in erster Linie an Ernst-Wolfgang Böckenförde (vgl. Anm. 20) gedacht. Seiner Behutsamkeit bei diesem Thema folgt nicht Zippelius im § 27 seiner „Allgemeinen Staatslehre“, die aus der Analyse des politischen Prozesses folgert, wie schon beim Hegelschen Ansatz sei eine Instanz vonnöten, die gegenüber dem „System der Bedürfnisse“ für einen Ausgleich zu sorgen hat (S. 242). Bei Zippelius findet sich weitere Literatur zur Geschichte der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Demgegenüber bringt Martin Kriele in seiner „Einführung in die Staatslehre“ (Anm. 7), im dritten Kapitel zunächst eine historische Zeichnung der Entwicklungen von Staat und Gesellschaft im Deutschland des 19. Jahrhunderts, die in eine abgewogene Diskussion der staatsrechtlichen Frage, hier § 37 „Staat gegen Verfassungsstaat“ (S. 309 ff.) einmündet. Kriele kommt den berechtigten Einwänden gegen die traditionelle juristische Scheidung von Staat und Gesellschaft wegen ihrer politischen Dimension am nächsten. Mit ihm muß sich jeder Versuch einer neuen und wirklichkeitsnahen Staatslehre auseinandersetzen.

<sup>31</sup>) „Das ist eine verkehrte Welt, in der der Mythos des Staates zur Realität, die greifbare Realität der Gesellschaft aber zu einer Art Bodennebel wird, über den man sich erheben soll. Cui bono?“ — so Ralf Dahrendorf in: Gesellschaft und Demokratie (Anm. 20), S. 231; in Verbindung mit der Neubelebung der Staatsdiskussion: Wolfgang Seibel, Staatslehre und Staatsmythos. Historische und aktuelle Vorbelastungen der Staatsdiskussion in Deutschland, unveröffentlichter Beitrag für das Forschungskolloquium der Sektion „Staatslehre und Politische Verwaltung“ der DVPW (Oktober 1986).

Vorhaben sich häufig kaum noch von einer „Allgemeinen Staatslehre“ unterscheidet<sup>32</sup>).

Unsere Frage lautet: „Welche Institutionen, Prozesse und Inhalte werden in juristischen ‚Staatslehren‘ angesprochen, die mehr sein wollen als Staatsrechtslehren oder Verfassungslehren?“ Auch dieses Unterfangen kann hier nur exemplarisch sein. Inwieweit werden neue „Staatslehren“ der Realität des modernen Staates gerecht? Sind sie wirklich so defizitär, wie es nach den Forderungen in Richtung auf eine Neubelebung der Staatsdiskussion scheinen könnte? Und wo liegen die Hauptdefizite? Wird etwa zu unreflektiert an einem tradierten Staatsbild festgehalten und resultieren vielleicht daraus die Schwierigkeiten, die heutige Ausdifferenzierung staatlicher Aktivitäten und die Realität der pluralistischen Gesellschaft angemessen einzuarbeiten und systematisch zu erfassen?

An dieser Stelle muß noch ein Wort zu dem Vorbehalt in fast allen juristischen Staatslehren gesagt werden, der juristische Verfasser einer Staatslehre arbeite „normwissenschaftlich“, die Politik- und Sozialwissenschaften, die sich ebenfalls mit dem Staat beschäftigten, seien dagegen „Wirklichkeitswissenschaften“. Dies heißt zunächst einmal, daß fast alle juristischen Staatslehren die Politikwissenschaft als eine notwendige und wichtige Staatswissenschaft anerkennen. Sie weisen aber zu Unrecht gelegentlich ihr allein die Aufgabe der Erforschung der Realität zu und nehmen für sich die normative Perspektive der Staatsbetrachtung in Anspruch<sup>33</sup>). Allerdings erscheint diese Frage heute zweitrangig. Jede grundlegende Arbeit muß Aussagen über ihre Methoden enthalten, Reflexionen über Methodenpräferenzen und die Relevanz anderer, nicht präferierter. Die Lehre vom Staat ist eine interdisziplinäre Aufgabe, die von daher heute jeden Methodenmonismus ausschließt.

Wenn gleichwohl Aufarbeitungen vorgenommen werden, die in der Regel bei Sontheimers Beitrag über das Verhältnis von Politischer Wissenschaft und Staatsrechtslehre ansetzen, dann fällt auf, wie wenig die frühe Kritik von Manfred Heinrich Mols Beachtung findet, obwohl sie richtungweisende Bemerkungen enthält. In seiner Arbeit über die Integrationslehre Rudolf Smends hatte Mols geschrieben, Sontheimers Schrift sei beherrscht von dem Glauben an einen „Primat der Gemeinsamkeit“, der die methodischen und vom Gegenstand selbst

<sup>32</sup>) Hier ist vor allem an Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1982<sup>13</sup>, gedacht; eine besonders einflußreiche „Verfassungslehre“ schrieb Karl Loewenstein (Tübingen 1959).

<sup>33</sup>) Vgl. Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre (Anm. 7), S. 31 f. Umfassend dazu der schon „klassisch“ gewordene und vielfach nachgedruckte Aufsatz von Kurt Sontheimer, Politische Wissenschaft und Staatsrechtslehre, in: Heinrich Schneider (Hrsg.), Aufgabe und Selbstverständnis der Politischen Wissenschaft, Darmstadt 1967, S. 416 ff.

gesetzten Grenzen beider Fächer zunehmend „verwischte“ und eine Abgrenzung vor allem aus praktischen, durch Universität und Gesellschaft bedingten Gründen sinnvoll mache. Sontheimers Ergebnis sei karg: „Die zentrale Problematik einer systematischen Zuordnung wird durch den Hinweis auf eine ‚partielle Identität‘ unterlaufen, weil Sontheimers Abgrenzung arbeitsteilig, nicht systematisch ist.“<sup>34)</sup> Genau darum geht es, wie im folgenden noch zu erhärten sein wird. Die *systematische* Erfassung des Staates in seiner normativen und realen Wirkweise ist die Aufgabe. Dabei sollte der mögliche Einwand gegen einen gegenwärtig überzogenen „Totalitätsanspruch“ nicht schrecken<sup>35)</sup>. Ohne diesen Ansatz kann die Aufgabe nicht gemeistert werden. Es geht um mehr als um eine „Verbindung von Staatsrechtlehre als normativer Wissenschaft, die ohne die Enge einer positivistisch-formalen Methodik auskommt, und einer Politischen Wissenschaft, die als Wirklichkeitswissenschaft begriffen wird“ (Jahrbuch 1987, S. 57).

Nicht um die „Verbindung“ geht es, nicht um die Unterscheidung zwischen „ruhender Staatsordnung“ und der dynamischen Perspektive des Staates „in seinem Leben“. Schon Hermann Heller hat in seiner „Staatslehre“, die er als Teil der politischen Wissenschaften verstand, diese Perspektive für unzulänglich gehalten<sup>36)</sup>. Zu Recht wird dieser Verfassungslehrer der Weimarer Republik in modernen Staatslehren besonders häufig und positiv zitiert. Heller formulierte in diesem Zusammenhang, daß „der Staat, wie alle anderen politischen Handlungsformen, nur soweit als Institution existiert, als er in dauernder menschlicher Aktion erneuert wird. Der tiefere Grund für die stärkere Betonung der Statik in der Staatslehre gegenüber der Dynamik in der Politik liegt aber darin, daß jene ihre Hauptaufgabe in der Klärung der für die Politologie zentralen Grundbegriffe erblickt. In diesem Sinne läßt sich die Staatslehre als der allgemeine, begriffliche Teil der theoretisch-politischen Wissenschaft richtig kennzeichnen. So wird es auch verständlich, warum die Politologie konkreter und lebensnäher, die Staatslehre begrifflich und methodisch klarer zu sein vermag“ (S. 53/54).

Ohne seine Darlegungen zu überzeichnen, darf wohl gesagt werden, daß ähnliches Martin Kriele in modernerer Fassung vorträgt: „Politische Wissenschaft vermittelt heute die Tradition sowohl der naturrechtlichen als auch der empirischen Staats-

wissenschaften . . . Sie lehrt Politische Theorie, arbeitet aber auch mit empirisch-soziologischen Methoden und umfaßt zudem Fächer, die früher ihren Ort in der rechtswissenschaftlichen Staatslehre hatten wie (vergleichende) Verfassungslehre, Regierungslehre (government) und Verwaltungslehre (public administration) sowie internationale Beziehungen.“<sup>37)</sup> Nach Krieles Ansicht sollte die rechtswissenschaftliche Staatslehre sich von der Politikwissenschaft „bereichern und befruchten“ lassen und nicht versuchen, „verlorenes Terrain“ zurückzugewinnen. Denn „der ihr verbliebene Beitrag zu den Staatswissenschaften (ist) wichtig genug und vermag Gesichtspunkte beizusteuern, die ohne sie zu kurz kämen: nämlich das vertiefte Verständnis der staatsrechtlichen Institutionen und ihrer Legitimationsgrundlagen“<sup>38)</sup>.

Es bleibt nun die Frage, wie heutige „Staatslehren“ inhaltlich verfahren. Denn — so Heller —: „Wer eine Beschreibung des staatlichen Seins gibt, muß, ob er will oder nicht, die in der Gegenwart den Staat aktualisierenden Willens- und Wertgemeinschaften selbst bewerten und zugleich eine Aussage über die staatliche Zukunft machen“ (S. 55). Für die hier gebotene Kurzdarstellung bieten sich exemplarisch die „Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft“ von Reinhold Zippelius<sup>39)</sup> und die „Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland“ von Hans Herbert von Arnim an.

Generell bemerkenswert ist, daß die erstgenannte Staatslehre den Untertitel „Politikwissenschaft“ trägt, obwohl es sich um eine juristische Staatslehre handelt, während von Arnim Wert darauf legt, sich gleichermaßen von herkömmlichen deutschen Staatslehren und von politikwissenschaftlichen Einführungen zu unterscheiden, obwohl er de facto eine politikwissenschaftliche „Regierungslehre“ der Bundesrepublik Deutschland verfaßt hat. Gerade der ausgesprochene politikwissenschaftliche Charakter der Studie von Arnims bringt eine Abkehr von herkömmlichen Staatslehren, die eine kritische Auseinandersetzung mit notwendigen Konstanten und Defiziten dieser Staatslehren unmöglich macht. Von Arnims Buch kann deshalb als eine wichtige und innovative Leistung der „Lehre vom Regierungssystem“ aus rechtswissenschaftlicher Perspektive angesehen werden. Es ist allerdings für die von der Staats- und Verwaltungsforschung auf-

<sup>34)</sup> Manfred Heinrich Mols, Allgemeine Staatslehre oder politische Theorie? Interpretationen zu ihrem Verhältnis am Beispiel der Integrationslehre Rudolf Smends, Berlin 1969, S. 20.

<sup>35)</sup> Joachim Jens Hesse, Zu problematisch angesichts laufender Differenzierungsprozesse die Forderung nach einem „Totalitätsansatz“, in: Jahrbuch (Anm. 2), S. 59.

<sup>36)</sup> Hermann Heller, Staatslehre, hrsg. von Gerhart Niemeyer, Leiden 1963.

<sup>37)</sup> Martin Kriele (Anm. 7), S. 17; wichtig hierzu S. 15 ff. An dieser Stelle sei besonders verwiesen auf: Hans Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, München 1980<sup>2</sup>, sowie Thomas Ellwein, Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19. Jahrhundert, in: Jahrbuch (Anm. 2), S. 13—54.

<sup>38)</sup> M. Kriele (Anm. 7), S. 17f. Genau hierzu leistet die „Einführung“ Krieles einen wichtigen und fundamentalen Beitrag.

<sup>39)</sup> Das Buch von Zippelius führt außen uneingeschränkt die Bezeichnung „Politikwissenschaft“ im Untertitel, im Innentitel ist „Politikwissenschaft“ in Klammern gesetzt.

geworfenen Fragen an „die Staatslehre“ untypisch.

Ganz anders verhält es sich mit der „Staatslehre“ von Zippelius. Sie enthält an keiner Stelle eine Begründung dafür, warum ihr Untertitel „Politikwissenschaft“ lautet. Dies ist auch keine politikwissenschaftliche Lehre vom Staat. Aber, diese „Allgemeine Staatslehre“ ist das Musterbeispiel für eine Art „additives Verfahren“. Die politikwissenschaftlichen Fragestellungen finden eine teilweise erhebliche Beachtung. Aber diese „Beachtung“ entspricht nicht immer dem Stand der politikwissenschaftlichen Forschung, und sie ist in spezifischer Weise „selektiv“. Gemäß den Fragestellungen und Routinen herkömmlicher Staatslehren erfolgt die Aneignung der Politikwissenschaft fast ausschließlich im Bereich der Legitimation und der Staatstypenlehre, die Form und Willensbildung, jedoch nicht Staatshandeln und Ergebnis in den Mittelpunkt stellt. Demgegenüber erweisen sich früher strittige Punkte wie die sozialwissenschaftliche Typenbildung und das Verhältnis zwischen Norm und Wirklichkeit als offensichtlich undramatisch. Normen sind bereits „Elemente der Staatswirklichkeit“. Um die Wirksamkeit der Normenzuordnung zu erkennen, bedürfe es einer Betrachtungsweise, die das Zusammenspiel von Norm und Normverwirklichung erfaßt. Mit der Frage nach Normenvollzug, „Aktualisierung“ und „Durchsetzungschancen“ enthält diese Staatslehre ihren „dynamischen“ Charakter. Die Methode der Erfassung von „Staatswirklichkeit“ folgt weltanschaulichen Deutungsmodellen mit ihren Handlungszielen und Auswahlkriterien. Sie besteht auch darin, daß Gemeinsamkeiten und Gegensätze hervorgehoben und damit etwa Monokratien und repräsentative Demokratien, totalitäre und liberale, dirigistische und pluralistische Staaten mit den ihnen je eigenen Merkmalen unterschieden werden. Mit „klärenden Theorien“ sollen regelmäßige Wirkungszusammenhänge erfaßt und Aussagen darüber gewonnen werden, welche Ursache stets oder mit einer angebbaren Wahrscheinlichkeit zu bestimmten Wirkungen führten. Diese Theorien – so Zippelius – müßten „in konsensfähiger Weise einer kritischen Überprüfung standhalten“ (S. 10).

Die Staatstypen- oder Staatsformenlehre hat die Politikwissenschaft der deutschen Nachkriegszeit nachhaltig geprägt. In diesem Zusammenhang kommt vor allem Karl Loewensteins „Verfassungslehre“ (1959) wieder in den Blick. Die Literatur ist insgesamt sehr reichhaltig und aspektreich. Aber sie gehört heute eher zu einer Politikwissenschaft, die noch nicht auf eine vertiefte theoriegeleitete sozialwissenschaftliche Forschung vor allem der Realität pluralistischer Gesellschaften aufbaute.

Zippelius trägt neueren Arbeiten über den „pluralistischen Staat“ inhaltlich durchaus Rechnung. Das

Korsett der „Staatstypen“ seiner zweiteiligen Staatslehre wird in unterschiedlicher „Dichte“ politikwissenschaftlich „gefüllt“. Die hier vor allem interessierende Analyse und Darstellung des Leistungsstaates unter den Bedingungen einer offenen pluralistischen Gesellschaft und mit dem entscheidenden Einfluß konkurrierender Parteien auf alle staatlichen Institutionen folgt bei aller Differenziertheit und Abwägungen dem traditionellen – und bei Carl Schmitt antipluralistisch auf die Spitze getriebenen – Verständnis von der Notwendigkeit einer einheitlichen Staatsgewalt (§ 26 IV) und vom „vernünftigen Sinn“ der alten Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft – gerade im pluralistischen Staat (§ 27).

Zippelius befaßt sich an den verschiedensten Stellen seiner Staatslehre mit den Realitäten der pluralistischen Gesellschaft. Dies kann hier nicht weiter aufgelistet werden. Er verwendet dabei in starkem Maße politikwissenschaftliche Literatur. Schon die Auswahl dieser Literatur, mehr noch jedoch die Ergebnisse seiner Abwägungen zeigen, daß er die Realität des modernen Staates mit seinen Methoden nicht angemessen in den Griff bekommt. Das gelingt dem Juristen von Arnim in seiner Staatslehre wesentlich besser.

Das Problem scheint bei Zippelius in dem Umstand zu liegen, daß er bei aller Heranziehung von „Politikwissenschaft“ im Kern nur flexibler als frühere Staatslehren auf die herandrängenden Erkenntnisse über den pluralistischen politischen Prozeß reagiert. Auch ist die Einordnung dieser Erkenntnisse in die unterschiedlichen Aspekte der Staatstypen „moderner“ als die dogmatische Ordnung älterer Staatslehren. Der Realität des modernen Staates wird er nicht gerecht, weil er neue Erkenntnisse seinem normativ gesetzten Darstellungsgestalt „einordnet“, nicht fragt, ob die Erscheinungen der pluralistischen Gesellschaft, die Existenz und das Wirken „sozialer Gewalten“, der Parteien, der „öffentlichen Meinung“ zu einer neuen Qualität geführt haben. Insbesondere vermag die Darstellung der politischen Parteien überhaupt nicht zu überzeugen<sup>40</sup>). Die Parteien erscheinen in ihrer Eigenschaft als Mittler von Interessen, als Instrumente organisierter Konfliktbereinigung, als mediatisie-

<sup>40</sup>) In diesem Zusammenhang sei auf die Beiträge von Michael Stolleis, Heinz Schäfer und René A. Rhinow zum Thema: „Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?“ auf der Jahrestagung 1985 der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer verwiesen, in: *VVStRL*, 44 (1986). Die politikwissenschaftliche Parteienforschung müßte bei einer aspektreichen „Neubelebung“ der Staatsdiskussion eine konkrete Auseinandersetzung mit Methoden und Ergebnissen der rechtswissenschaftlichen Parteienlehre suchen. Als politikwissenschaftlichen Beitrag (mit systematisch geordneter Literatur) kann an dieser Stelle genannt werden: Christian Graf von Krockow/Peter Lösche (Hrsg.), *Parteien in der Krise*, München 1986. (siehe dort z. B. den Beitrag von Thomas Ellwein über „Parteien und Bürokratie“).

rende Institutionen gegenüber dem Zugriff der Verbände auf staatliche Ämter. Der wichtige Abschnitt „Parlamentarische Kontrolle und Parteienherrschaft“ (§ 41 III 2) registriert die durch die modernen Parteien herbeigeführte „neue Gewaltenteilung“ im parlamentarischen Regierungssystem, nämlich jene zwischen Regierungspartei(en) einerseits, parlamentarischer Opposition andererseits. Aber es wird nicht durchdacht, ob und inwieweit sich durch diesen immerhin außerordentlichen Zugriff der Parteien auf staatliche Institutionen wie Parlament, Regierungen, Ministerialbürokratie usw. Normen und Form des heutigen Staates verändert haben könnten. Zippelius geht es allein um Kontrolle. Dem „Parteienparlamentarismus“ stehe mit den Wählern als letztinstanzlichen Schiedsrichtern die „plebiszitäre Komponente des Gesamtsystems“ entgegen.

Die in das Schema „Wirken“ und „Kontrolle“ eingeordnete Darstellung des pluralistischen Systems ergibt sich logisch aus der vorweggenommenen und durchgehaltenen „Gegenüberstellung“ von Staat und Gesellschaft. Alle auch negativen Erscheinungen der pluralistischen Staatswirklichkeit können nach Zippelius so hingenommen werden, weil damit dem „Bedürfnis nach einer regulierenden Instanz“ in dem „Gefüge widerstreitender Interessen- und Mächtigkeitsgruppen“ entsprochen wird. Diese Art Scheidung von Staat und Gesellschaft erscheint sehr grundsätzlich, und sie ist es wohl auch. Dennoch sieht Zippelius an anderer Stelle (§ 27 II) Staat und Gesellschaft als „Kategorien einer Funktionen- und Rollendifferenzierung“. Unter Berufung auf Hegel und Lorenz von Stein sieht Zippelius aber auch im pluralistischen Staat die Notwendigkeit gegeben, daß dem „System der Bedürfnisse“ eine regulierende Instanz gegenübersteht. Dort liege die Bedeutung und die Rolle des Staates, die staatliche Funktion des Interessenausgleichs, während gesellschaftliche Aktivitäten, die als „private“ definiert werden, nicht an die Richtschnur eines gerechten Interessenausgleichs gebunden seien. Die unterschiedlichen Funktionen und Rollen machten die Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft sinnvoll. Das Grundproblem dieser idealtypischen Scheidung leuchtet auch bei Zippelius sogleich auf: Im pluralistischen Staat sind es ein und dieselben Menschen, die hier in staatlichen, dort in gesellschaftlichen Rollen handeln. Im übrigen müsse das Wirken der „sozialen Gewalten“ mit eigenen Regelungssystemen bedacht werden, die allerdings unter

der „überlegenen Regelungsmacht der Staatsgewalt“ stünden.

Die Herbeiführung eines gerechten Interessenausgleichs — Aufgabe der staatlichen Institutionen — sei nicht allein mit rechtlichen Mitteln zu gewährleisten. Die Lösung dieses Problems sieht Zippelius nicht in einem selbstkritischen Überdenken dieser „Rolle des Staates“, sondern in der Suche nach Distanz von Interessenbindungen. Da das Parlament vom Interessenausgleich nicht gelöst werden kann, sei es dringlich, andere staatliche Funktionsbereiche, „die sich ausdifferenzieren lassen, weitestmöglich von den Einflüssen bestimmter Interessengruppen unabhängig zu machen“. Dies gelte besonders für die Gerichtsbarkeit und die Bürokratie, „die sich als Sachwalter eines unparteiischen Interessenausgleichs einsetzen lassen“, nicht zuletzt auch für die sachkundige Ministerialbürokratie bei der Mitgestaltung der Regierungsgeschäfte.

Diese „Politikwissenschaft“ wird den normativen wie empirischen Strukturen und Funktionen des pluralistisch-parteienstaatlich funktionierenden modernen Staat nicht gerecht. Sie kehrt in abgewogener Form zur alten Staatsideologie zurück. Sie erfüllt auch in bezug auf Struktur und politische Willensbildung im modernen Staat nicht die Erfordernisse einer systematisch verfahrenen „Staatslehre“. Bezüglich der „Output-Seite“ moderner Staatlichkeit soll noch konstatiert werden, daß die einschlägigen Abschnitte der „Allgemeinen Staatslehre“ von Zippelius unter der Überschrift: „Der regelungsintensive Industriestaat“ und mit den Teilen „Regelungs- und Vorsorgebedarf im modernen Staat“, „Planung als Instrument rationaler Sozialgestaltung“ und „Rolle der Bürokratie“ (§§ 35—37) ganz allgemeine Reflexionen enthalten. Literatur zur empirischen Staats- und Verwaltungsforschung wird nicht genannt. Die Durchsicht dieser Staatslehre unter dem Aspekt empirisch nachweisbarer veränderter Anforderungen an Regierung, Verwaltung und Leistungsstaatlichkeit ist ernüchternd. So erscheint insgesamt betrachtet die Warnung Martin Krieles berechtigt: „Wollte die rechtswissenschaftliche Staatslehre versuchen, anstatt sich von der Politischen Wissenschaft bereichern und befruchten zu lassen, verlorenes Terrain zurückzugewinnen oder mit der Politischen Wissenschaft zu konkurrieren, so würde sie sich zum Diletantismus verurteilen.“ Die Staatslehre von Zippelius kann aus sich heraus nicht begründen, daß sie sich zu Recht eine „Politikwissenschaft“ nennt,

## V. Der „Kooperative Staat“ als Kristallisationspunkt eines neuen Staatsverständnisses?

Wie aber stellen sich die Vertreter der politikwissenschaftlichen Staats- und Verwaltungsforschung eine „Staatslehre“ vor, die auf den Staat bezogen Ideengeschichte, Demokratietheorie und „Handlungslehre des Staates“ (Regierungslehre) systematisch vereint? Joachim Jens Hesse empfiehlt den Rückgriff auf frühere Ansätze zur Entwicklung einer Staatslehre und findet bei Lorenz von Stein den Verweis auf den „arbeitenden Staat“, „der sich zur Kennzeichnung des hier zu umreisenden, die Selbstbeschränkung klassischer Staatslehren aufgebenden Ansatzes eignet“ (Jahrbuch 1987, S. 75). Steins Konzept sei deshalb von hoher Aktualität, weil es darauf abziele, die Ebenen verfassungsstaatlich organisierter Willensbildung und verwaltungsstaatlich organisierter öffentlicher Handlungsführung als komplementäre Aspekte gesellschaftspolitischer Steuerung aufeinander zu beziehen. In der Orientierung an dynamische Bewegungsvorgänge könnten Fiktionen überwunden werden, wie zum Beispiel die Vorstellung eines staatlichen Handelns nach dem Befehls-Vollzug-Modell im modernen Staat. „Mit der Wiederaufnahme des Begriffes soll . . . deutlich werden, daß die historisch gebundene staatliche Gegenwart, die heutige Staatspraxis, ihr konkretes Handeln unabdingbarer Bestandteil einer Staatslehre oder wohl umfassender: der Staatswissenschaften sein müßten.“ Letzteres dürfte in dieser Allgemeinheit unstrittig sein. „Zwar geht es im Rahmen einer zeitgemäßen Staatslehre auch um die Wiederaneignung der ordnungspolitischen Vorstellungen der Ideengeschichte und um eine Wiederaufarbeitung der theoretisch-normativen Grundlagen der Demokratie- und Verfassungstheorie, entscheidend jedoch ist hier der explizite Einbezug der Handlungsebene des Staates, ihrer konkreten Ausgestaltung, ihrer prozessualen Elemente, ihrer dynamischen Entwicklung“ (Jahrbuch 1987, S. 77). Diese Forderung bedeutet eine Sprengung der bislang bevorzugten statischen Analyse in juristischen Staatslehren; es ist eine Verstärkung des schon bislang geforderten Beitrages der Politikwissenschaft, hier nun vehement bezogen auf die Wirklichkeit des Staatshandelns.

Schwierigkeiten dürfte dabei die „Praxisfrage“ bereiten. Denn Staatslehren sind nicht Untersuchungen zur Staatspraxis. Allerdings ist Joachim Jens Hesse kaum zu widersprechen, wenn er die analytische Erfassung der Realität des „arbeitenden“ Staates einfordert, deren angemessene Erfassung jedoch theoriegeleitet sein müsse. Hierfür schlägt Hesse Verfahrensschritte vor, nämlich heuristisch zu unterscheiden zwischen dem Prozeß der Staatsbildung und Staatsdifferenzierung (historische

Analyseebene), der Ausgestaltung der Staatsorganisation (institutionell-strukturelle Analyseebene) und der konkreten Staatspraxis (prozessual-inhaltliche Analyseebene). Diese analytischen Verfahrensschritte sind nun noch keine Staatstheorie. Sie könnten jedoch zu einer solchen führen. „Sie signalisieren den Weg vom hoheitlichen zum korporativen Staat, von der zentralstaatlichen Weisung zur dezentralen Koordination, von der regulativen Steuerung zur partnerschaftlichen Übereinkunft, von der Normsetzung zur Überzeugung“ (Jahrbuch 1987, S. 80). Dies ist die wohl wichtigste Konsequenz der empirischen Staats- und Verwaltungsforschung: Ein verändertes Staatsverständnis, „das unter Verzicht auf rechts- und politikwissenschaftliche Dogmatiken einen ‚kooperativen Staat‘ zu kennzeichnen sucht.“

Der Begriff des „kooperativen Staates“ wurde vor allem von Ernst-Hasso Ritter zeitgemäß bearbeitet<sup>41</sup>). Ritter konstatiert als Ergebnis der Staats- und Verwaltungsforschung, daß das herkömmliche Definitionselement des juristischen Staatsbegriffes, nämlich die Verfügung über einseitig-hoheitliche Machtmittel des Staates gegenüber den Wirtschaftssubjekten, abgelöst sei durch das „Prinzip der Zweiseitigkeit oder der Zusammenarbeit“. Es regiere heute nicht das Prinzip von Befehl und Gehorsam, sondern das Prinzip des *do-ut-des*. Die Kooperation gehe weit über den Vertrag hinaus in neuartige Kooperationsformen, vor allem im Bereich von Planung und Steuerung, die nicht die Regelungsdichte von Verträgen erreichten. Die neue Form der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft enthalte die Züge eines „Gesellschaftsverhältnisses“<sup>42</sup>), sei jedoch kein neues Rechtsverhältnis. Die Zusammenarbeit sei erfahrungsgemäß um so fruchtbarer, je informeller sie sei. Partner in der kooperativen Planung seien die Unternehmen, vor allem die großen, und die Verbände der Wirtschaft. Eine einseitig-hoheitliche Handlungsweise des Staates widerspreche dem Prinzip der notwendigen Kooperation zur Errei-

<sup>41</sup>) Ernst-Hasso Ritter, Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: AÖR. (1979) 104, S. 389–413. Ritter setzt sich dort auch ausführlich mit der einschlägigen Literatur auseinander, insbesondere mit den frühen Beobachtungen und Einordnungen von H. Krüger, Allgemeine Staatslehre (Anm. 6). Der Begriff spielt aber auch noch in anderen Zusammenhängen eine Rolle. Siehe dazu Peter Häberle, Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, Königstein 1980. Häberle befaßt sich dort mit dem „kooperativen Verfassungsstaat“ als der Verfassung des Pluralismus „nach außen“ (S. 287–310).

<sup>42</sup>) Herbert Krüger, Das wirtschaftspolitische Mitwirkungsverhältnis, 1974, S. 34 ff.; hierzu auch E.-H. Ritter (Anm. 41), S. 395.

chung der Ziele des modernen Leistungs- und Steuerungsstaates.

Mit dem Übergang zur „kooperativen Planung“ habe auch die pluralistische Gesellschaft eine neue Phase, nämlich die eines „kooperativen Pluralismus“ erreicht. Der kooperative Staat sei ein Staat, der sich der Träger sozialer und ökonomischer Macht zur Umsetzung seiner Ziele bediene „und der öffentliche Aufgaben zur korporativen Erledigung mit eben diesen Machträgern ‚vergesellschaftet‘“, wie Herbert Krüger schon 1974 geschrieben habe. Deshalb könne nicht mehr von einer Distanz zwischen Gesellschaft und Staat ausgegangen werden. „Die Begriffe ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘ können hier folglich nicht länger im Sinne eines normativ vorgegebenen Dualismus gebraucht werden.“ Man erinnere sich an dieser Stelle der Staatslehre von Zippelius, aber auch an Böckenförde.

Es wäre nach Ritter eine Fehleinschätzung, dem kooperativen Subsystem eine verfassungsrechtliche Unerheblichkeit zu bescheinigen. Vielmehr trete es in Konkurrenz zu traditionellen Institutionen der politischen Willensbildung mit besonderer „sozio-

ökonomischer Legitimation“. Mit diesen Ergebnissen der Realanalyse ist – so darf man Ritter folgen – die etablierte verfassungsrechtliche Doktrin herausgefordert. Im Gegensatz zu Herbert Krüger – und anderen neuen Staatslehren – muß registriert werden: „Der kooperative Staat ist nicht der Rechtsstaat traditioneller Substanz, der bloß ‚Arbeitsweise und Arbeitsstil‘ gewechselt hat; das Zurücktreten der hoheitlichen Machtmittel rührt vielmehr an Wirksamkeitsvoraussetzungen des Rechtsstaates. Nicht von ungefähr laufen die meisten Kooperationsvorgänge auf Schienen, die außerhalb der rechtsstaatlichen Formtypik liegen“ (S. 409).

Zweifellos bleibt die von Ritter selbst aufgeworfene Frage, ob man wegen der Macht der Fakten schon das in der neuen Verschränkung zwischen Staat und Gesellschaft verfestigte subkonstitutionelle System für vernünftig erklären müsse. Ein Verfassungsrecht, das seine normative Kraft bewahren wolle, müsse die Herausforderung annehmen. Eine Verfassungstheorie des „kooperativen Staates“ wird gefordert; eine unvoreingenommene Analyse der realen Situation sei dafür allerdings unabdingbar.

## VI. Die notwendige Erweiterung des analytischen Konzepts für eine neue und wirklichkeitsnahe Staatslehre

Die Analysen zum „arbeitenden Staat“ und die Ansätze zu einer Theorie des „kooperativen Staates“ vermögen zu überzeugen, auch wenn, realanalytisch betrachtet, sehr wichtige Faktoren außer Betracht bleiben: Es sind dies die Elemente gesellschaftlicher Macht und die Auswirkungen sozio-ökonomischer Machtkonstellationen, die geeignet sind, die „Kooperation“ zu einer oligopolistischen auszugestalten. Dennoch treffen sie mit ihrer Begrifflichkeit den Kern des Staatsbegriffs herkömmlicher Staatslehren. Aber ist das schon ausreichend, um generell eine „Neubelebung der Staatsdiskussion“, genauer: eine Neufassung wirklichkeitsnaher „Staatslehren“, für selbstverständlich zu halten? Mit anderen Worten: Wie generell gelten die nachweislichen Veränderungen der staatlichen Substanz? Um diese grundlegende Frage zu beantworten, soll erneut auf die zentralen Begriffe der Staatslehren eingegangen werden. Zur Erlangung eines vorerst abschließenden Urteils ist es geboten, dabei neuere Forschungen einzubeziehen, die nicht dem „arbeitenden Staat“ zugerechnet werden können.

### 1. Zum Konzept einer „Allgemeinen“ Staatslehre

Die spezifische deutsche Tradition des Rechtspositivismus, die juristischen Staatslehren nach wie vor Schwierigkeiten bereitet, läßt es nicht sinnvoll er-

scheinen, an den Entwurf einer „allgemeinen“ Staatslehre heranzugehen. Die Staatenwelt und ihre staatlichen wie gesellschaftlichen Traditionen sind zu vielgestaltig. Die europäische Staatenwelt des 19. Jahrhunderts, die die angelsächsische Rechtstradition überdies noch weitgehend unbeachtet ließ, konnte vielleicht noch den Versuch legitimieren. Die Staatenwelt am Ende des 20. Jahrhunderts läßt dies nicht zu. Nun könnte es aber sein, daß die „westlichen Demokratien“ (E. Fraenkel) mittlerweile unter erheblichem und jahrzehntelangen Einfluß britischer und vor allem amerikanischer Staatsgestaltung soweit in ihren Strukturen, Prozessen und inhaltlichen Ausgestaltungen aneinander gerückt sind, daß für diesen „Staatentypus“ eine „allgemeine“ Staatslehre naheläge.

Eine solche Idee könnte eines Tages verwirklicht werden. Unverkennbar ist in der Tat die Annäherung von Rechtsstrukturen und politischen Prozessen im Zeichen des erstaunlichen Wohlfahrtsaufschwunges seit dem Zweiten Weltkrieg und unter den Bedingungen entfalteter pluralistischer Gesellschaften, die ökonomisch und kulturell immer enger verflochten werden. Dennoch scheinen die vergleichenden Studien noch erhebliche Vorsicht nahelegen. Das deutsche Staatsdenken, das französische gar, unterscheiden sich nach wie vor beträchtlich vom angelsächsischen Modell und der diesem zugrundeliegenden Funktionsweise des

„common law“. Ein „Kooperativer Staat“ der von Ritter skizzierten Art hat sehr viel mit der deutschen Tradition der Verwaltung und des Staatsinterventionismus, mit dem Sozialstaat und der Mitbestimmungsidee zu tun. Diese Andeutungen mögen genügen. Es geht bei der Neubelebung der Staatsdiskussion primär zunächst um eine Staatslehre, die in System und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland ihren Kristallisationspunkt findet. Dies schließt Staatstypenreflexionen und „Modelle“ keineswegs aus. Diese Frage nach einer „allgemeinen“ oder „speziellen“ Staatslehre erscheint aber unbedeutend angesichts anderer, überwiegend aus der theoretischen Tradition erwachsener Problemstellungen.

## 2. Staat und politische Einheitsbildung

„Wenn vom ‚Staat‘ die Rede ist, dann meist lediglich in jener aggregierten Form, die eine Einheit und Geschlossenheit des Gegenstandes unterstellt, von der nach aller empirischen Erkenntnis nicht (mehr) die Rede sein kann.“ So resümiert Joachim Jens Hesse (Jahrbuch 1987, S. 64) zum Stand der Staats- und Verwaltungsforschung. Nun ist der Begriff „Einheit“, „Einheitsbildung“ als Element von Staatlichkeit, Kernbestand traditioneller Staatslehren. Die Bedeutung eines solchen Resümeees wäre also zu prüfen. Allerdings kann auch hier die grundsätzliche Problematik nur angedeutet werden. Von einer Auflösung der rechtlichen Einheit der Staatsgewalt könne — so Zippelius — auch im pluralistischen Staat keine Rede sein. Soziale Kräfte könnten ihre Bestrebungen nur mittels eines Gesetzes, eines Verwaltungsaktes oder sonstigen Rechtsaktes in die Rechtswirklichkeit transportieren. Sie bedürften also der rechtlichen Zuständigkeiten der Staatsgewalt. Die rechtlichen Kompetenzen seien die Instrumente, um Konflikte sozialer Instanzen rechtlich zu entscheiden. „Diese Kompetenzen stehen im modernen Staat in einem homogenen System und unter derselben Kompetenzenhoheit. Kurz, die unbestreitbare Vielfalt der politischen und gesellschaftlichen Kräfte entfaltet ihre rechtliche Wirksamkeit in einer homogenen Ordnung öffentlich-rechtlicher Kompetenzen“ (S. 225).

Diese Feststellung ist nach den Beobachtungen von Ritter unzutreffend. Ist damit das Element „Einheit“ vom Tisch, bzw. machen neue Kooperationsformen zwischen Staat und Gesellschaft neuartige Interpretationen der sogenannten „Einheitsbildung“ erforderlich? So jedenfalls ist es auch bei Häberle zu lesen: „Die ‚Einheit der Staatsgewalt‘ ist angesichts der Vielzahl und Größe seiner Leistungsfunktionen pluralistischen, d. h. Kooperationsformen gewichen; die Gewaltenteilung beginnt sich in neuen Verbundformen zu differenzieren . . . Der Leistungsstaat öffnet sich und beginnt,

Teilbereiche der Gesellschaft zu integrieren.“<sup>43</sup>) Es ist dies das Bild des Staates als ausdifferenziertes Regelungssystem; es paßt zum „Kooperativen Staat“.

Daß aber diese Frage nicht ausdiskutiert ist, zeigt zum Beispiel die behutsame Behandlung des Begriffs „politische Einheitsbildung“ bei Konrad Hesse<sup>44</sup>). Es gehe bei diesem Begriff nicht um die abstrakte und statische Einheit einer gedachten juristischen Person „Staat“. Der Begriff „Einheit“ bezeichnet für K. Hesse eine zum Beispiel durch Zustimmung herbeigeführte Handlungseinheit, eine Einheit funktioneller Art. Damit werde die Voraussetzung für verbindliche Entscheidungen gegeben, „daß also ‚Staat‘ besteht“. In diesem Sinne bleibt „Einheit“ ein tragendes Element des modernen Staates, die Grundlage von Konfliktaustragung und geregelter Entscheidung. Einen Rückgriff auf frühere Vorstellungen vom Staat als einer jenseits realer geschichtlicher Kräfte stehenden, vorgegebenen oder wesenhaften „Einheit“ könne es nicht geben. Jedoch sei der Staat als einheitlicher Handlungs- und Wirkungszusammenhang nur dort gegeben, wo die Aufgabe der politischen Einheitsbildung und -erhaltung gelöst sei. „Der Staat läßt sich nur erfassen, wenn er in diesen beiden Dimensionen als stets zu bildende, zu bewahrende und fortzubildende Einheit und als Handeln und Wirken der auf dieser Grundlage konstituierten ‚Gewalten‘ begriffen wird“ (S. 7). Wie läßt sich diese Interpretation mit dem „Realbild“ des „Kooperativen Staates“, dem des ausdifferenzierten Regelungssystem verbinden? Diese Frage ist noch lösungsbedürftig.

## 3. Stellenwert und Deutung des Souveränitätsbegriffs

Das Problem der „Einheit“ der Staatsgewalt stellt sich auch im Zusammenhang mit dem Begriff „Souveränität“. „Gäbe es im Staatsgebiet eigenständige hoheitliche Kompetenzen, über die kein Staatsorgan verfügen könnte, so würde — nach Ansicht von R. Zippelius — der Staatsgewalt ex definitione die Kompetenzenhoheit (Kompetenzkompetenz, d. Verf.) und damit die Souveränität fehlen“ (S. 59). Demgegenüber erscheint die Souveränitätsfrage bei J. J. Hesse als „Autonomie des Staates“. Sie werde — wenn auch faktisch nie gegeben, von den Handlungsträgern aber dennoch subjektiv so empfunden — immer weiter zugunsten kooperativer Strukturen zwischen Staat und gesellschaftlichen Handlungsträgern aufgelöst; die Aufgabe des Staates konzentriert sich danach auf die Wahrnehmung von Führungsfunktionen: „Kooperation, Koordination und Moderation stehen dabei im Vor-

<sup>43</sup>) P. Häberle, Die Verfassung des Pluralismus (Anm. 41), S. 171.

<sup>44</sup>) K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts (Anm. 32), S. 5 ff.



dergrund“ (Jahrbuch 1987, S. 59). Hesses Interpretation dürfte heute für den „arbeitenden Staat“ (Leistungsstaat etc.) zutreffen, wenngleich erneut auf die in diesem Zusammenhang nicht behandelte Frage nach der Bedeutung sozialer Macht (z. B. die Konzernmacht) im „Kooperativen Staat“ hingewiesen werden muß. Aber gelten die Arbeitsergebnisse der Staats- und Verwaltungsforschung auch für den „hoheitlichen“ Bereich? Gibt es gesicherte Belege für kooperative Strukturen und ausdifferenzierte Funktionsweisen nicht nur in der Leistungserfüllung, sondern auch im Ordnungs- und Sicherheitsbereich? Wenn dies aber nicht der Fall ist, und dafür spricht alles, dann müßte sich eine moderne Staatslehre mit einer „gespaltenen Souveränität“ befassen. Dies erscheint juristisch schwer nachvollziehbar, es sei denn, die „Ausdifferenzierung“ des modernen Staates ließe ein Nebeneinander fundamentaler Ordnungs- und Funktionsunterschiede zu. Jean Bodins<sup>45)</sup> Verständnis der Souveränität als wesentlichem Merkmal des Staates, insbesondere gegenüber innerstaatlichen Mächten, das nun dem modernen Staat als rechtlich organisierter Macht- und Wirkungseinheit zukommt, wäre weiterzudenken: Staatliche Kooperation bis Inkorporation mit Großkonzernen und Wirtschaftsverbänden einerseits, Anwendung des aus der inneren Souveränität fließenden Gewaltmonopols auf eine Großmafia andererseits? Beides ergibt sich aus unterschiedlichen Funktionen des Staates. Dies bedeutet aber auch, daß das Element „Souveränität“ nicht einfach im Zuge einer kooperativen Staatstheorie beiseite gelassen werden darf. Denn: „Souveränität ist die Bedingung des inneren Friedens.“ „Friede durch Souveränität — ist das Modell jeder öffentlichen Ordnung, auch das des demokratischen Verfassungsstaates. Es ist das Kennzeichen jeder öffentlichen Ordnung, daß sie Konflikte zwischen einzelnen oder zwischen Gruppen an ihrem gewaltsamen Austrag hindert, weil sie die Gewalt bei sich monopolisiert und Verfahren zur Konfliktvermeidung, Konfliktregelung oder Konfliktentscheidung vorsieht.“<sup>46)</sup>

In diesem Punkt besteht ein erheblicher Klärungsbedarf im Rahmen einer neuen Staatsdiskussion, soweit sie nicht ausschließlich bewirken soll, daß die Forschungsergebnisse über die Realität des „arbeitenden Staates“ in die herkömmlichen Staatslehren aufgenommen werden. Es erscheint sehr interessant, daß neben der intensiven Diskussion der

Staats- und Verwaltungsforschung über eine wirklichkeitsnahe Staatslehre eine ebenso intensive Diskussion von Politikwissenschaftlern und Rechtswissenschaftlern zu einer angemessenen Interpretation des sogenannten „Gewaltmonopols des Staates“ stattfindet, das — wie aufgezeigt — das Instrument jener Souveränität ist, die um des inneren Friedens willen dem Staat zugeordnet sein muß. Beide Diskussionsstränge, denen höchste Aktualität in Politischer Wissenschaft und politischer Praxis zukommt, nehmen so gut wie keine Notiz voneinander. Will man aber eine wirklichkeitsnahe neue Staatslehre, ist eine Zusammenschau geboten.

#### 4. Staatsverständnis und staatliches Gewaltmonopol

In dem vielfach zitierten Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft ist es allein Claus Offe, der dezidiert zumindest die von den neuen sozialen Bewegungen aufgeworfenen Kontroversen über Stellenwert, Geltung und Geltungsbedürftigkeit des „Gewaltmonopols“ als Bestandteil des modernen Staates in seine Darlegungen einbezieht. Es müsse erkannt werden, so Offe<sup>47)</sup>, daß es nicht nur im Leistungsbereich des Staates zu „Entstaatlichungen“ — dazu dürfen wir hier die Erscheinungsformen des „Kooperativen Staates“ rechnen — gekommen sei. Vielmehr hätten gesellschaftliche Kräfte auch im Bereich der Ordnungsverwaltung (hier auch zu übersetzen als engerer hoheitlicher Bereich) „erfolgreich Lücken in das System des staatlichen Gewaltmonopols gerissen“.

Nun dürfte Offes Hinweis auf Protestbewegungen aller Art sicher nicht ausreichen, um dies zu belegen. Wohl aber sind sicher alle Formen des „zivilen Ungehorsams“, des „passiven Widerstands gegen die Staatsgewalt“ und natürlich auch der „Gewalt gegen Sachen“ hierher zu rechnen. Die Reichweite, die Frage der eventuellen Umkehrbarkeit dieser Entwicklung sowie die normative Einschätzung „solcher zentrifugalen, die staatliche Souveränität, Autorität und Rationalität zersetzenden Tendenzen“ sind laut Offe umstritten<sup>48)</sup>. Gerade die Linke stehe dabei vor dem Problem, daß sie für ihre Gesellschaftspolitik eine primär etatistische Position vertreten müsse, während sie im Bereich des Gewaltmonopols anti-etatistisch operiere. Sie erkenne aber, daß eine radikale und pauschale Staatskritik unsinnig sei.

<sup>45)</sup> Jean Bodin (1530—1596), Begründer der Souveränitätslehre und Theoretiker der absoluten Monarchie in Frankreich; hierzu Max Imboden, Johannes Bodinus und die Souveränitätslehre, 1963.

<sup>46)</sup> M. Kriele, Einführung in die Staatslehre (Anm. 7), S. 48. Dort mit einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Souveränität und Legitimität sowie, breiter, § 28: „Im Verfassungsstaat gibt es keinen Souverän“ (S. 111 ff.).

<sup>47)</sup> Claus Offe, Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: Jahrbuch (Anm. 2), S. 314.

<sup>48)</sup> Ebd., S. 314. Vgl. dort im folgenden die ausführliche Würdigung unterschiedlicher Positionen zwischen „anti-etatistischer Phrase“ und sozialdemokratischem Staatsverständnis in diesem Zusammenhang.

Die hiermit für das moderne und wirklichkeitsnahe Staatsverständnis aufgeworfenen Fragen treten in Forschung und wissenschaftlicher Literatur immer stärker in den Vordergrund<sup>49)</sup>. Die neubelebte Staatsdiskussion muß dies deutlicher zur Kenntnis nehmen, wie bereits begründet wurde. Werner Süss vor allem hat sich kritisch und für unser Thema besonders relevant mit „Gewalt und Emanzipation in den außerparlamentarischen Oppositionen“ und zum Beispiel mit Joachim Hirschs Studie zum „Sicherheitsstaat“ (1980) auseinandergesetzt. Von Süss stammt auch eine große Untersuchung über „Friedensstiftung durch präventive Staatsgewalt“ (1984), die das Verfassungs- und Staatsverständnis der Bundesrepublik, nämlich „wehrhafte Demokratie“ zu sein, kritisch behandelt.

„Wertmilitanz“ ist auch ein Stichwort für die Bewertung der zum Teil militanten Auseinandersetzungen um die Kernenergie. Gerade letzteres wird im Zusammenhang mit dem Phänomen „präventiver“ Staatsgewalt sicherlich die politik-, sozial- und rechtswissenschaftliche Diskussion der nächsten Jahre mitbestimmen. Eine Staatslehre wird von dieser Seite ebenso starke Impulse erhalten wie von der Seite des „arbeitenden Staates“. Die Aktualität dieser Frage wird zwar durch Protestbewegungen, „Antiatomkraft-Demonstrationen“ und „Polizeieinsatz“ augenfällig. Sie resultiert aber vor allem auch aus der wissenschaftlichen Diskussion um das heutige Staatsverständnis und die in diesem Beitrag behandelten grundsätzlichen Problemstellungen: Welcher Staat ist gemeint, der des Gewaltmonopols zur Sicherung des inneren Friedens bedarf?<sup>50)</sup> Wem und in welchem Umfang steht das Gewaltmonopol im demokratisch verfaßten, pluralistischen Staat zu? Bedeutet nicht die Anwendung des Gewaltmonopols immer „Herrschaftssicherung“? Wie steht es also um die Legitimität des staatlichen Gewaltmonopols? Offensichtlich lassen sich auch diese Fragen nicht schlüssig ohne eine konsensfähige Staatstheorie beantworten. Und diese, das ist der Tenor dieses Beitrages, hätte den „arbeitenden“, den ausdifferenzierten Staat einzuschließen.

<sup>49)</sup> Vgl. die Diskussionen zum Thema „Die verfassungsstaatliche Bändigung der Gewalt und die aktuelle Gewaltdebatte“ mit Beiträgen von Dietmar Willoweit, Detlef Merten, Ulrich Matz, Rudolf Wassermann, Werner Süss und Peter Waldmann, in: Albrecht Randelzhofer/Werner Süss (Hrsg.), *Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz*, Berlin—New York 1986; Werner Süss, *Friedensstiftung durch präventive Staatsgewalt. Eine Untersuchung zu Theorie und Praxis staatlicher Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1984. Beide Publikationen mit weiterer neuerer Literatur; einschlägig im Sinne der Fragestellung ist auch: Albrecht Funk, *Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848—1918*, Frankfurt—New York 1986.

<sup>50)</sup> Hierzu besonders Dietmar Willoweit, *Die Herausbildung des staatlichen Gewaltmonopols im Entstehungsprozeß des modernen Staates*, sowie: Detlef Merten, *Konstruktionsprinzipien staatlicher Gewalt im Verfassungsstaat der Bundesrepublik*, beide in: A. Randelzhofer/W. Süss (Anm. 49).

## 5. Die normative Substanz moderner Staatlichkeit — oder: Der informale Verfassungsstaat

Der mit den gesellschaftlichen Gruppen „arbeitende“, „kooperative“ Staat und der demokratische Staat als Inhaber des Gewaltmonopols zur Gewährleistung inneren Friedens erscheinen heute als die beiden wichtigsten „Pole“ der neuen und notwendigen Staatsdiskussion. Ihre Analyse und die Suche nach einer systematisch integrierenden Theorie sollte jedoch nicht vergessen machen, daß auch jener Problembereich noch vertiefter analytischer Anstrengungen bedarf, der als politikwissenschaftliches Arbeits- und Erkenntnisfeld schon Eingang in die meisten juristischen Staatslehren gefunden hat: Es sind dies die auf Rechtsregeln aufbauenden, jedoch nicht juristischen Verfahren der „Politischen Willensbildung“. Insbesondere ist es das Umfeld des realen Parteienstaates. Es gibt heute jedoch so mannigfache Formen der Staatswillensbildung und -gestaltung, die kaum noch in die Rechtshierarchie Verfassung-Gesetz-Verordnung-Satzung usw., ja nicht einmal mehr in die Rechtsform des Vertrages einzuordnen sind, daß in der wissenschaftlichen Diskussion schon vom „Informalen Verfassungsstaat“ gesprochen wird<sup>51)</sup>. Die „Herrschaft des Gesetzes“ — Kern des liberalen Rechtsstaates — ist in der heutigen Staatswirklichkeit mannigfach in Frage gestellt. In der „Allgemeinen Staatslehre“ von Arnims gibt es ein Plädoyer für die „Überlegenheit des Vertrages gegenüber dem Gesetz“ (S. 64). Die Aufweichung des Normativen ist damit aber keineswegs ausreichend angedeutet.

Zunächst sollte noch einmal auf den „Parteienstaat“ eingegangen werden, dessen unzulängliche Behandlung durch Zippelius bereits kritisiert wurde. „Mittlerrolle“ als Kennzeichnung des Wirkens politischer Parteien führt eher in die Irre. Wilhelm Hennis hat einmal geschrieben, die „Parteiherrschaft“, nicht die „Demokratie“, sei, universalgeschichtlich betrachtet, der eigentliche Erbe der bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts vorwiegend monarchischen Ordnung. Die Parteien seien zum „allbestimmenden Vehikel der politischen Willensbildung und Herrschaft“ geworden<sup>52)</sup>. Die „Allgemeinen Staatslehren“ spiegeln dies nicht wider. Aber es reicht auch nicht mehr, bezüglich der Parteien allein auf die politische Willensbildung zu schauen. Sie durchdringen mit ihrem Personal oder mit ihrem Willen den gesamten modernen Staatsapparat sowie alle Ausdifferenzierungen des staatlich-gesellschaftlichen Regelungssystems. Dieser Pro-

<sup>51)</sup> Helmut Schulze-Fielitz, *Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie*, Berlin 1984.

<sup>52)</sup> So Wilhelm Hennis, *Parteienstruktur und Regierbarkeit*, in: W. Hennis u. a., *Regierbarkeit*, Bd. 1 (Anm. 15), S. 157.

zeß der „Durchdringung“ (Penetration) der „Staatlichkeit“, auch im Sinne einer von der Gesellschaft abgehobenen Regelungsmacht, muß dezidiert grundlegender Bestandteil einer wirklichkeitsnahen Staatslehre werden.

Den Versuch, das Phänomen des informalen Verfassungsstaates rechtswissenschaftlich zu erfassen, unternahmen neuerdings wieder Christian Tomuschat und in systematischer Form Helmut Schulze-Fielitz. Die Untersuchung des Rechtssoziologischen Schulze-Fielitz steht der politikwissenschaftlichen Forschung sehr nahe, ist indes offensichtlich bislang nicht genügend beachtet worden. Es geht ihm um die „rechtlich nicht geregelten Organisations- und Verfahrensmodalitäten im Verfassungsstaat“, und er weist in einer empirischen Bestandsaufnahme eine Fülle von Beispielen für die offensichtlich „paradoxe Notwendigkeit informaler Organisationsregeln für die Realisierung formaler Organisationszwecke“ nach, die der politikwissenschaftlichen Forschung nicht gänzlich unbekannt sind. Im zwei-

ten Hauptteil seiner Arbeit bringt Schulze-Fielitz „Anläufe zu einer Theorie und Dogmatik des informalen Verfassungsstaates“, die gerade im Zusammenhang mit der Neubelebung der Staatslehre stärkste Beachtung verdienen. Es geht dabei vor allem einerseits um das Verhältnis zwischen der Notwendigkeit des „Informalen“, damit Verfassungsregeln und der „arbeitende Staat“ wirksam werden und bleiben können und um die Gefahren einer Aufweichung von Verfassungsrechtsregeln und Rechtsstaatlichkeit infolge der Eigendynamik des Informalen andererseits. Moderne Staatlichkeit — so beweist nicht nur die Forschung im Umkreis parteistaatlicher Penetration aller staatlichen Aktivitäten, sondern ebenso die Erforschung der charakteristischen Funktionsmerkmale des heutigen Staates —, beruht nicht allein in den Wirkungsweisen des normativen Regelungssystems. Staatlichkeit in der pluralistischen Demokratie kann allein unter diesem Aspekt nicht mehr erfaßt werden. Ein wirklichkeitsnahes Staatsverständnis muß dem Rechnung tragen.

## VII. Ein vorläufiges Resumee

Als an dieser Stelle mögliches Resumee bleibt die Feststellung, daß die empirische Staats- und Verwaltungsforschung, aber auch weitere neuere politikwissenschaftliche und rechtssoziologische Untersuchungen eine Art „Generalangriff“ darstellen. Er richtet sich gegen jede Art von „Subjekttheorie“ des Staates im Geiste der Gerber-Labandschen Schule. Er richtet sich gegen jede substantielle Trennung von Soziallehre des Staates und Staatsrechtslehre im Geiste Georg Jellineks und damit gegen die traditionell übliche Trennung von Staat und Gesellschaft. Dies schließt Differenzierungen nicht aus. Der heutige Staat erscheint in diesen Forschungen — zumindest gilt dies unter den Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland — als ein notwendiges „Regelungssystem“ in einer pluralistischen Gesellschaft, die demokratischen, rechts- und sozialleistungsstaatlichen Wertvorstellungen folgt.

Das „Regelungssystem“ stellt durchaus eine „Besonderung“ gegenüber „der Gesellschaft“ mit ihren Gruppen dar. Es kennt gleichsam „Eintrittsbedingungen“ — natürlich nicht im Sinne einer Befähigung zum Justiz- und Verwaltungsdienst —, sondern hier im Sinne demokratischer Legitimierungsbedürftigkeit für alle jene, die verantwortlich in diesem Regelungssystem tätig werden und zu dessen Ausgestaltung befugt sein wollen. Dieses „System“ ist infolge gesellschaftlicher Interessen und Bedürfnisse sowie der daraus folgenden Aufgabenstellungen, also wegen der Regelbedürftigkeit infolge der Interessenkonflikte und der von den Bürgern und ihren gesellschaftlichen Gruppen erwarteten Lei-

stungen, weit ausdifferenziert. Es befindet sich in einem dynamischen Prozeß. Die Steuerung dieses Prozesses erfordert häufig informale Regelungen und „Bargaining-Prozesse“ zwischen Verwaltungen und Betroffenen. Das Regelungssystem Staat „arbeitet“ unter Personen und Bedingungen, die eine demokratische Legitimation nachweisen müssen. Die Komplexität der Aufgaben und die Vielgestaltigkeit der Leistungen führen jedoch auch zu „Eigenroutinen“ der Institutionen im Regelungssystem, die schwer zu kontrollieren sind.

Das Regelungssystem „Staat“ kennt und verleiht seinen demokratisch legitimierten Funktionsträgern und Institutionen Kompetenzen unterschiedlicher Regelungsdichte. Die höchste „Dichte“ wird in der Verfügung über das Gewaltmonopol des demokratischen Staates erreicht. Es gibt also durchaus eine „Einheit“ in diesem Regelungssystem „Staat“. Außer seiner Besonderung von der Gesellschaft aus Gründen der Freiheitssicherung enthält es abgestufte Wirkungskompetenzen und -instrumente. Der Verfassungsstaat und normativ zwingende Regeln und Hierarchien, also wiederum Regelungsdichten unterschiedlichen Grades, bilden des weiteren den Kern des Regelungssystems „Staat“. Auch im Rechtsstaat gibt es aber Ausdifferenzierungen, die in der geringeren normativen Substanz — also dem Weg vom Gesetz zum Vertrag und zu informalen Regelungen — zum Ausdruck kommen.

Dieser Überblick versucht unambitioniert Wege moderner Staatsdeutung auf der Grundlage neue-

rer Forschungsergebnisse aufzuzeigen. Er kann hier selbstverständlich nicht einmal ansatzweise die Hauptaufgabe lösen, welche in der theoretisch-systematischen Erfassung des Gesamtkomplexes liegt. Die Lösung der Aufgabe ist auf unterschied-

lichste Art denkbar. Den Sozialwissenschaften ist die „Entzauberung des Staates“ (Willke) gelungen. Dies wäre der Ausgangspunkt. Er zwingt zu einem neuen, wirklichkeitsnahen Staatsverständnis.

# Die Autorität der Freiheit

## Die Stellung des Protestantismus zu Staat und Demokratie

### I. Protestantischer Pluralismus?

Der gegenwärtige Protestantismus bietet dem Beobachter das Bild eines spannungsgeladenen Pluralismus. Nicht wenigen Zeitgenossen bildet die Vieltimmigkeit und Streithaftigkeit des Protestantismus ein Ärgernis. Sie vermissen die rechte Eindeutigkeit und unverwechselbare Entschiedenheit im öffentlichen Erscheinungsbild der Kirche und der evangelischen Christenheit. Auf der anderen Seite wird der Pluralismus von sehr vielen als Ausdruck und Formprinzip des spezifischen Freiheitssinnes protestantischen Christentums begriffen. Das „Priestertum aller Gläubigen“, mit dem sich die Reformation des 16. Jahrhunderts gegen die hierarchische Autorität der katholischen Kirche stellte, mißt jedem Christen eine eigene Verantwortung zu.

Auffällig ist das Erscheinungsbild des Protestantismus aber vor allem deswegen, weil sein Pluralismus sich heute in erster Linie in politischen Auseinandersetzungen bemerkbar macht und dabei nicht selten in Konflikten und Gegensätzen unter Mitgliedern der Kirche sehr konkret wird. Der gegenwärtige Protestantismus zeigt insofern ein Bild, das für die politische Kultur der liberalen Demokratie in einer offenen Gesellschaft charakteristisch ist. Man muß sich nicht darüber wundern, sondern es ist eigentlich naheliegend und selbstverständlich, daß die Freiheit, die das politische Grundmaß einer demokratischen Gesellschaft ist, mit der Freiheit im protestantischen Selbstverständnis in enger Wechselbeziehung steht. So sind Protestanten in allen relevanten Parteien aktiv, und in den großen politischen Fragen, vor denen das Gemeinwesen heute steht, finden sich Protestanten in allen Meinungslagern.

Das ist die Realität, von der man auszugehen hat, wenn man heute eine Ortsbestimmung des Protestantismus im Verhältnis zu Staat und Demokratie vornehmen will. Wer die Demokratie bejaht, kann schwerlich gleichzeitig einen monolithischen, autoritätsgebundenen Protestantismus wollen, der nur mit einer Stimme spricht. Den Kritikern der evan-

gelischen Kirche, die ihr vorwerfen, sie sei zu tolerant und übe zu wenig Autorität aus, ist deswegen entgegenzuhalten, daß sie damit eine Forderung erheben, die dem Geist einer demokratischen Kultur widerspricht.

Die Kritik wäre allerdings vollauf berechtigt, wenn die evangelische Kirche einem schrankenlosen und unbegrenzten Pluralismus ohne Prinzipien und ohne klare Leitlinien das Wort reden würde. So ist es aber nicht. Und gerade der politische Pluralismus, der an der nordamerikanischen, stark vom Protestantismus geprägten politischen Kultur sein größtes Vorbild hat, kann nicht existieren ohne die Anerkennung und die Wahrung bestimmter prinzipieller Überzeugungen und Verfahren, die so etwas wie eine „Autorität der Freiheit“ repräsentieren. Wir werden also die Frage zu beantworten haben, welches diese Überzeugungen und Verfahrensweisen sind und wie sie in der Lehre der evangelischen Kirche und im Selbstverständnis des Protestantismus verankert sind.

Die Geschichte des Protestantismus seit der Reformation ist keineswegs eine Geschichte der Demokratie. Das Verhältnis gerade des deutschen Protestantismus zu den Ideen und zur Verfaßtheit der modernen, westeuropäisch-nordamerikanischen Demokratie ist vielmehr voller Spannungen und Konflikte gewesen. Das hängt in erster Linie damit zusammen, daß Staat und Demokratie nicht einfach identisch sind. Die demokratische Staatsform ist ja das Ergebnis großer und zum Teil revolutionärer Auseinandersetzungen<sup>1)</sup>, in denen die christlichen Kirchen des europäischen Kontinents lange Zeit auf der Seite der Gegner der modernen Demokratie zu finden waren, während protestantische Gruppen und Bewegungen sich der Förderung und Entwicklung der Demokratie verpflichteten und dabei in Gegensatz zur Kirche gerieten.

<sup>1)</sup> Dazu jetzt zusammenfassend die Darstellung von Martin Kriele, *Die demokratische Weltrevolution*, München 1987.

## II. Die Position des Protestantismus

Um diese geschichtlichen Zusammenhänge zu verstehen und im Lichte der Gegenwart angemessen zu würdigen, ist es auf jeden Fall ratsam, von der Position auszugehen, welche die evangelische Kirche in der Bundesrepublik heute einnimmt, und zu fragen wie sie ihr Verhältnis zu Staat und Demokratie bestimmt, durchaus stellvertretend und in Verantwortung für den Protestantismus insgesamt. Diese Position läßt sich in wünschenswerter Klarheit und Eindeutigkeit beschreiben. Denn die als „Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)“ verfaßte Repräsentanz des Protestantismus hat vor kurzer Zeit darüber ausführlich Rechenschaft abgelegt und in einer Denkschrift ihre Position genau markiert.

Unter dem Titel „Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie. Der Staat des Grundgesetzes als Angebot und Aufgabe“ hat der Rat der EKD, das oberste Leitungsorgan der Kirche, im Oktober 1985 diese Position der Öffentlichkeit vorgelegt<sup>2)</sup>. Die Synode der EKD hat als wichtigstes Beschlußgremium des Protestantismus dieser Stellungnahme ausdrücklich zugestimmt und in ihre eigene Verantwortung übernommen<sup>3)</sup>. Insofern liegt das Verhältnis des Protestantismus nicht im Unbestimmten und Ungefähren eines diffusen Pluralismus, sondern es ist klar definiert und durchaus verbindlich bestimmt. Das ist ein kirchengeschichtliches Novum. Und es ist in seiner Bedeutung kaum zu überschätzen. Denn diese Ortsbestimmung für das Verhältnis des Protestantismus zu Staat und Demokratie steht am Ende einer langen und, wie schon angedeutet, konfliktreichen Geschichte, in der politische Ordnungsfragen eine oft widersprüchliche Rolle gespielt haben. Sie ist das Resultat von geschichtlichen Erfahrungen, aus denen jetzt die ausdrücklichen Konsequenzen gezogen worden sind. Um welche Erfahrungen handelt es sich?

### 1. Entschiedene Zustimmung zur Demokratie des Grundgesetzes

Die Denkschrift verfolgt das „Ziel, der Zustimmung zur freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes Ausdruck zu geben“ (S. 7) in der Konsequenz der positiven Erfahrungen, die mit dieser Staatsform sozialer Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Willensbildung seit 1949 tatsächlich gemacht worden sind. Die Kirche tritt deswegen dafür ein, „unsere demokratische Staatsform als ein Angebot an die politische Verantwortung anzuneh-

<sup>2)</sup> Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie. Der Staat des Grundgesetzes als Angebot und Aufgabe. Eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 1985.

<sup>3)</sup> Dazu die Kommentare von E. Jüngel/R. Herzog/H. Simon, Evangelische Christen in unserer Demokratie. Beiträge aus der Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 1986.

men“. Es hat sich erwiesen und bewährt, „daran mitzuwirken, daß der Staat nach menschlicher Einsicht und menschlichem Vermögen auf demokratische Weise dem gerecht wird, was ihm nach Gottes Willen aufgegeben ist“ (S. 12). Der Freiraum zu politischer Mitverantwortung ist für bewußte protestantische Christen uneingeschränkt gegeben, weil die Demokratie „sich nicht auf ein bestimmtes religiöses Bekenntnis beruft“ und keine Zustimmung im Sinne eines Glaubensbekenntnisses verlangt. Gerade weil die Demokratie auf jeden quasireligiösen Absolutheitsanspruch ausdrücklich verzichtet und keine totalen Ansprüche auf die Bürger als Menschen erhebt, wird sie im Grundsatz der Freiheit gerecht, die der Glaube und die christliche Überzeugung für sich in Anspruch nehmen. Die Tatsache, daß man sich offen als Christ bekennt, ist in keiner Weise ein Hinderungsgrund für die Ausübung beruflicher Tätigkeiten und vor allem nicht für aktive Mitverantwortung in Politik und Staat. Hierin liegt ja bis zum heutigen Tage ein schwerwiegender Unterschied zur DDR, der von den dortigen Kirchenführern in der „Kirche im Sozialismus“ bei jeder Gelegenheit beklagt und kritisiert wird.

### 2. Erfahrungen des Kirchenkampfes

Diese positive Erfahrung erhält ihr besonderes Gewicht durch die Erfahrungen der jüngsten deutschen Geschichte. Im Dritten Reich sah sich die Kirche erheblichen Pressionen ausgesetzt, die darauf abzielten, die Ordnung der Kirche dem Führerstaatsprinzip des NS-Regimes gleichzuschalten<sup>4)</sup>. Eine Reichseinheitskirche von staatlichen Gnaden sollte die Selbständigkeit der Kirche, die ihr gerade erst durch die Verfassung der Weimarer Republik zuteil geworden war, wieder aufheben. Die freie und öffentliche Tätigkeit der Kirche wurde behindert und verboten. Redeverbote, Verfolgungen mit Gefängnis und KZ häuften sich. Das sind heute allgemein bekannte Dinge. Die Namen von Martin Niemöller und Dietrich Bonhoeffer stehen stellvertretend für sehr viele Zeugen der Kirchenverfolgung, die die Bekennende Kirche betrafen, weil sie sich der staatlichen Kirchenpolitik widersetzte. Es ist heute auch bekannt, daß die Nazis für den Fall eines siegreichen Endes ihrer Eroberungskriege eine konsequente Ausmerzungen der Kirchen und des Christentums planten. Auf die Geschichte des Kirchenkampfes ist hier nicht im einzelnen einzugehen. Die Grunderfahrung aus dieser Epoche deutscher Geschichte ist es jedenfalls, daß die Kirche ihre Selbständigkeit notfalls auch gegen den Staat

<sup>4)</sup> Zum Kirchenkampf ist die umfassendste Darstellung Klaus Scholder, Die Kirchen und das Dritte Reich, Bd. I. Berlin 1977, Bd. 2, Berlin 1985.

und im Widerstand gegen seine Gesetze wahren und verteidigen muß und daß ein Staat nur dann Anerkennung und Unterstützung verdient, wenn er in seiner Verfassung und in seiner Praxis uneingeschränkte Religionsfreiheit gewährt. Religionsfreiheit aber ist ein wesensmäßiger Bestandteil der Freiheitsrechte des Bürgers und kann und darf deswegen auch nicht isoliert werden von der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, der Gewissensfreiheit und der Freiheit zu selbständiger politischer Mitwirkung im Gemeinwesen. Diese negative Grunderfahrung mit einem totalitären Regime einer Einparteiensherrschaft ist in die Zustimmung zur parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes eingegangen.

### 3. Vorbehalte gegen die Weimarer Republik

Die Erfahrung des Nationalsozialismus war aber gerade für den Protestantismus außerordentlich ambivalent. Gerade aus dem Protestantismus, aus den evangelischen Bevölkerungsteilen hat der Nationalsozialismus sehr viel Zulauf und Zustimmung erhalten sowohl in seinem Anspruch, eine nationale Revolution und Erneuerungsbewegung zu sein, als auch in dem Versprechen einer staatlichen Ordnungsmacht gegen widersprechende Kräfte, was sich bis auf die Ebene der Blockwarte und der alltäglichen gesellschaftlich-politischen Kontrolle in einer breiten Akzeptanz des Regimes ausdrückte.

Der Protestantismus stand und steht also vor der Frage, worin die geistig-moralischen Wurzeln für diese unbestreitbare Tatsache des Eingehens auf die Versuchung durch das NS-Regime zu sehen ist. Darum ist eine dritte Grunderfahrung für die ge-

genwärtige Position von größter Wichtigkeit: Das ist die Erfahrung, die der Protestantismus und hier gerade verantwortliche Kirchenführer mit der ersten deutschen Republik nach 1918 gemacht haben. Obwohl die Verfassung von Weimar die von den protestantischen Kirchen schon lange geforderte Selbständigkeit gegenüber dem Staat brachte, ist die Demokratie damals doch nur mit größten Vorbehalten und innerer Reserve akzeptiert worden. Die demokratische Ordnung galt sehr vielen als eine durch die Niederlage von außen aufgenötigte Staatsform „westlicher“ Prägung, die dem „deutschen“ Wesen nicht entsprach. Die schon damals mögliche politische Mitverantwortung im Gemeinwesen wurde nur halbherzig bejaht, sofern sie den Interessen der Selbständigkeit der Kirche entgegenkam, aber im Grunde überwog doch das Gefühl, daß die Republik eine fremde und unangemessene Staatsform sei. In den heftigen und gegen Ende immer gewaltsamer werdenden politischen Auseinandersetzungen zwischen den die Demokratie bekämpfenden konservativen und nationalsozialistischen Parteien einerseits und den Kommunisten andererseits fanden die liberalen und sozialdemokratischen Kräfte der Mitte keine wirksame und entschlossene, sondern nur geringe und keine mehrheitliche Unterstützung aus dem Protestantismus und dessen führender kirchlicher Elite. Die darin liegende, wie immer historisch zu differenzierende Versagung der Unterstützung für die erste deutsche Demokratie gehört deswegen ebenfalls und keineswegs an letzter Stelle zu den Grunderfahrungen, die die nunmehr formulierte Position einer ausdrücklichen Zustimmung zur demokratischen Staatsform geprägt hat.

## III. Erfahrungen mit der Praxis der Demokratie

Die Aufarbeitung dieser Erfahrungen ist zunächst eine Sache tagtäglicher Praxis und Bewährung, die sich im Prozeß des kirchlichen und politischen Alltags vollzieht und konkretisieren muß. In der kurzen Geschichte des Protestantismus in der Bundesrepublik sind diese Erfahrungen in verschiedenen Phasen mit unterschiedlicher Intensität und wechselnden Akzenten diskutiert und bearbeitet worden<sup>5)</sup>. Dabei hat zu allen Zeiten die Teilung Deutschlands eine große und einschneidende Rolle gespielt. Denn diese Teilung bedeutete für den Protestantismus sehr viel mehr als für den Katholizismus. Die Mutterlande der protestantischen Reformation liegen seit der Teilung Deutschlands in dem unter kommunistischer Herrschaft stehenden Ge-

bieten der DDR, und weite Gebiete des deutschen Protestantismus sind durch die Nachkriegsordnung überhaupt nicht mehr deutsches Staatsgebiet.

Durch die gewaltigen Flüchtlingsbewegungen der Nachkriegszeit sind auch die bis dahin noch weitgehend territorial verschiedenen Konfessionsgebiete zu Gebieten durchweg konfessionell gemischter Bevölkerung geworden. Insofern mußte es gerade in der Bundesrepublik zu einem neuen Verständnis der beiden großen Konfessionen untereinander kommen. Die liberale Demokratie hat sich für die Kirchen darum auch als ein besonders günstiger Rahmen politisch-staatlicher Bedingungen erwiesen, innerhalb dessen ein Prozeß ökumenischer Entspannung möglich wurde, der eine jahrhundertelange Koexistenz des weitgehenden gegenseitigen Nichtbeachtens beendete.

<sup>5)</sup> Materialien dazu bei Harry Noormann, Protestantismus und politisches Mandat 1945–1949, 2 Bde., Gütersloh 1985.

In diesem Zusammenhang ist es von großer und schwer zu überschätzender Bedeutung, daß der demokratische Prozeß in der Neuphase der zweiten deutschen Republik auch ein Prozeß der Säkularisierung und der Entideologisierung gewesen ist<sup>6)</sup>. Zwar hat gerade der Begriff „Säkularisierung“ im Verständnis der Kirchen oft nur einen negativen Klang, weil er mit Vorgängen der Entkirchlichung und der Abnahme kirchlichen Einflusses auf die Mitglieder der Kirchen verbunden ist. Aber man muß auch die positive Seite der Säkularisierung sehen. Sie bedeutet im Blick auf Staat und Politik eine Entkonfessionalisierung und einen größeren Spielraum für das Zusammenleben von Bürgern unterschiedlicher konfessioneller Zugehörigkeit. Die praktische Integration der Flüchtlingsströme in der Bundesrepublik und die konstruktiven Leistungen der inneren Neuordnung wären ohne dieses Zu-

rücktreten alter, konfessionell bestimmter Ordnungskriterien nicht möglich gewesen. Die vielseitige Praxis des neuen Umgangs mit geschichtlichen Erfahrungen ist erst schrittweise auch von einer mehr grundsätzlicheren Bearbeitung dieser Erfahrungen eingeholt worden, welche doch insgesamt in die heute gültige Position einer begründeten Zustimmung zum demokratischen Staat eingegangen sind.

Wenn wir uns jetzt den theoretischen Fragen zuwenden, die durch die Praxis der Demokratie für das Verhältnis des Protestantismus zum Staat aufgeworfen werden, so empfiehlt es sich, auf die Anfänge der Reformation zurückzugehen. Von ihnen her läßt sich zeigen, wo die Probleme liegen und wo die Kontinuität zu finden ist, die letztlich zu einer positiven Einstellung zur Demokratie führt.

#### IV. Staatsverständnis und Bibelauslegung

Die protestantischen Kirchen, die aus der Reformation des 16. Jahrhunderts hervorgegangen sind, orientieren sich in allen Fragen des Glaubens und des Lebens an der Bibel als dem Wort Gottes, das seinen Willen über die Menschen verkündet. Darum bilden sich die Auffassungen über den Staat und das Verhältnis der Christen zum Politischen in erster Linie in der Auslegung bestimmter Worte und Aussagen der Bibel. Zumal Martin Luther wußte sich gerade in seiner Kritik an der römischen Hierarchie immer in Übereinstimmung mit der Tradition der Bibelauslegung und pochte darauf, daß die Ethik in allen konkreten Weisungen auf dem Bibelwort basieren solle.

##### 1. Der Staat — eine Anordnung Gottes

In der Geschichte der Bibelauslegung spielen einige biblische Stellen eine hervorragende Rolle. Mit Recht wird hier an erster Stelle ein Abschnitt aus dem Brief des Apostels Paulus an die Römer genannt<sup>7)</sup>. Das 13. Kapitel des Römerbriefes ist der klassische biblisch-neutestamentliche Text für die Stellung des Christentums zum Staat. „Jedermann sei untertan der Obrigkeit, die Gewalt über ihn hat. Denn es ist keine Obrigkeit außer von Gott; wo aber Obrigkeit ist, die ist von Gott angeordnet.“ Die Auslegungsgeschichte dieses und der folgenden Verse aus Röm. 13 füllt Bibliotheken und zeigt das

immer neue Bemühen, den Grundgedanken dieses Wortes, daß nämlich die staatliche Gewalt nicht aus Geschichte, Natur oder menschlichem Vertrag zu bestimmen sei, sondern „von Gott angeordnet“ ist, in seinen Voraussetzungen und Konsequenzen zu bedenken.

Man würde es sich zu leicht machen, wenn man aus diesem Wort eine pure Untertanengesinnung herauslesen wollte. Dem Apostel Paulus war als *civis Romanus* die Realität des römischen Reiches mit ihren Licht- und Schattenseiten vollauf bekannt. Das Wort über die Obrigkeit als einer Anordnung Gottes steht im Zusammenhang einer längeren ethischen Ermahnung, welches die Gemeindeglieder in Rom aufruft, mit allen Menschen im Frieden zu leben, niemand Böses mit Bösem zu vergelten, sondern überall auf das Gute bedacht zu sein und Nächstenliebe zu üben (Röm. 12, 17–21).

Die Forderung, der Obrigkeit untertan zu sein, steht ferner im Kontext der Erwartungen des nahenden Endes dieser Welt und der Erwartung des Friedensreiches Christi. Die Christen haben ihr eigenes Bürgerrecht nicht im politischen Gemeinwesen. „Unser Bürgerrecht aber ist im Himmel; woher wir auch erwarten den Heiland, den Herrn Jesus Christus“ (Philipperbrief 3, 20). Die politische Macht ist in der Perspektive des christlichen Glaubens ein Provisorium und der Gehorsam ihr gegenüber zeitlich wie sachlich begrenzt; aber deswegen ist sie nicht belanglos und ohne Bedeutung für das Leben. Der Christ soll vielmehr die vorläufige Ordnung der von Gott geschaffenen Welt respektieren und die damit gegebenen Verpflichtungen achten. Paulus schrieb nicht aus der Position einer aktiven und direkten politischen Mitverantwortung. Von einer solchen konnte für die kleine christliche Min-

<sup>6)</sup> Zur Geschichte und zum Bedeutungswandel des Begriffs Säkularisierung ist das Wichtigste zusammengefaßt bei Heinz-Horst Schrey (Hrsg.), Säkularisierung. Wege der Forschung, Bd. 424, Darmstadt 1981.

<sup>7)</sup> Zur Auslegung, auch zur Auslegungsgeschichte Ulrich Wilckens, Der Brief an die Römer, 3. Teilband, Köln-Neukirchen 1982, S. 28 ff. sowie Wolfgang Schrage, Ethik des Neuen Testaments. Grundrisse zum Neuen Testament, Bd. 4, Göttingen 1982.



derheit in der Zeit der Urgemeinde keine Rede sein. Das sind Fragen, die erst später eine Rolle spielen. So hat Röm. 13 in den Auseinandersetzungen der Reformationszeit vor allem für Luther eine entscheidende Rolle gespielt, um dem Suprematianspruch des Papstes über Kaiser und weltliche Staatsmacht die eigenständige, von Gott angeordnete Aufgabe und Verantwortung des weltlichen Amtes entgegenzustellen.

Das Wort des Paulus enthält allerdings keine Aussage über die Staatsform oder über die Verfassung des Staates, aus ihr kann keine Staatstheorie abgeleitet werden. Es wird keine bestimmte Ordnung des Staates als göttliches Gebot verkündet, sondern eine Anordnung Gottes. Die Obrigkeit ist „Gottes Dienerin, dir zugut“ (Röm. 13, 4). Wer gut handelt, muß die Obrigkeit deswegen auch nicht fürchten. Die Aufgabe des Staates besteht deswegen in der grundlegenden sittlichen Funktion, Recht und Frieden unter den Menschen zu schützen. Insofern kann man feststellen, daß in der Geschichte der Auslegung der wichtigste Gedanke ist, daß der Staat eine fundamentale Rechts- und Friedensordnung zu gewährleisten habe. Darin besteht sein besonderer göttlicher Auftrag.

## 2. Kaiser und Gott

Paulus verbindet diese sittliche Ermahnung ferner mit der Aufforderung an die Gemeinde, Steuern zu zahlen. Damit wird die Verbindung zu einem Wort Jesu hergestellt, das ebenfalls für die Haltung des Christentums zum Staat eine wichtige Rolle spielt und in der Auslegungstradition immer wieder bemüht worden ist. In den Evangelien wird berichtet, daß die Pharisäer Jesus die Frage vorlegen, ob es

geboten sei, dem Kaiser (als Repräsentant der Besatzungsmacht) Steuern zu zahlen. Die berühmte Antwort Jesu lautet: „Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist, und Gott, was Gottes ist!“ (Markus 12, 17, Matthäus 22, 21, Lukas 20, 25). Dieses Wort Jesu wird als prominenter Beleg dafür verstanden, daß Jesus seine eigene Sendung nicht als die eines politischen Revolutionärs gelehrt hat wie die Zeloten seiner Zeit, die zu einem politischen Befreiungskampf aufriefen. Das ist auch ohne jeden Zweifel zutreffend. Doch ist dieses Wort Jesu nicht eine völlig unpolitische Aussage. Denn gegenüber dem religiösen Anspruch des römischen Kaisertums, welches nicht nur die Loyalität der Bürger als Steuerzahler verlangte, sondern auch die gottähnliche Verehrung des Kaisers, bedeutet die Unterscheidung zwischen dem, „was des Kaisers ist“, und dem, „was Gottes ist“, modern gesprochen eine Entideologisierung und Entmythisierung des Kaisertums. Zwischen dem Anspruch des Kaisers und dem Anspruch Gottes besteht kein Parallelgewicht, sondern ein inhaltlicher Unterschied der Verpflichtung.

So hält dieses Wort die Mitte zwischen den extremen Positionen der Revolution gegen das römische Reich einerseits und seiner Glorifizierung andererseits. Für die Auslegung im Protestantismus ist es deshalb neben dem Wort des Paulus der Ansatzpunkt, um den allein weltlichen Charakter des Staates und seines Auftrags zu betonen. Zugleich aber ist es auch im Kern der Bezugspunkt für die genaue und strikte Unterscheidung zwischen den Kompetenzen des Staates und dem Anspruch der christlichen Verkündigung geworden.

## V. Die weltliche Obrigkeit und Gottes Gebot

Nach diesem kurzen Blick auf einige relevante Elemente aus der Auslegungsgeschichte der Bibel läßt sich nun deutlicher auf die spezifischen Züge des reformatorischen Staatsverständnisses hinweisen. Für den Protestantismus insgesamt und dabei wiederum besonders für Martin Luther gilt die Lehre von der Unterscheidung der beiden Regimente Gottes als das Grundmodell, an dem sich die grundlegenden Orientierungen ausgebildet haben. Diese Unterscheidungslehre hat eine lange Geschichte im christlichen Denken. Sie ist zuerst von Augustinus am Anfang des 5. Jahrhunderts ausgebildet worden<sup>8)</sup>. Augustinus hatte das römische Reich als *civitas terrena* unter der Herrschaft des Teufels mit der *civitas coelestis*, dem himmlischen Reich, kon-

frontiert und die Christen im Kampf dieser beiden Reiche gesehen. Im Mittelalter wurde diese Lehre staatsrechtlich umgebildet und auf die Konkurrenz zwischen der geistlichen Herrschaft des Papsttums und der weltlichen Herrschaft der Kaiser angewendet, als Lehre von den beiden Regimenten, dem geistlichen und dem weltlichen Schwert. Auf dem Hintergrunde dieser Tradition hat Martin Luther seine Position entwickelt.

### 1. Christliche Freiheit und weltlicher Beruf

Im Zentrum stand dabei die Frage nach der Wahrheit des Glaubens, die Frage also, was das Christsein des Christen ausmacht. In einer seiner wirksamsten Schriften zur Reform der Kirche „Von der Freiheit eines Christenmenschen“ stellt Luther einen Grundsatz auf, der in seiner Doppelseitigkeit das Problem sehr genau benennt. Er lautet: „Ein

<sup>8)</sup> Eine Gesamtübersicht bei Ulrich Duchrow. *Christenheit und Weltverantwortung. Traditions- und systematische Struktur der Zweireichlehre*. Stuttgart 1970.

Christenmensch ist ein freier Herr über alle Ding und niemand untertan. Ein Christenmensch ist ein dienstbarer Knecht und jedermann untertan.“<sup>9)</sup> Die Pointe dieser Thesen ist darin zu erblicken, daß der Christ in seinem gläubigen Vertrauen auf Gottes Gnade von keinen äußeren Bedingungen und auch nicht von bestimmten moralischen Leistungen abhängig ist. Der Glaube stellt ihn vielmehr in eine unbedingte Freiheit, die ihn zu innerer souveräner Unabhängigkeit beruft. Gerade wegen dieser Freiheit aber und aus dieser wesentlichen Unabhängigkeit heraus ist er zum Dienst am Nächsten berufen. In diesem Dienst handelt er nicht zu seinem eigenen geistlichen oder moralischen Vorteil, sondern allein zum Nutzen des Nächsten und der Gemeinschaft. Die Freiheit des Glaubens führt in den Beruf zu weltlichem Dienst.

Das protestantische Staatsverständnis hat diesen Glaubensbegriff der Freiheit zur Voraussetzung. Es ist die Autorität der Freiheit, die zur Liebe und zum Beruf für andere Menschen aufruft. Darum ist der Berufsgedanke auch der zentrale Bezugspunkt für die protestantische Ethik geworden. Die anderen großen Reformatoren, vor allem der Genfer Johannes Calvin, sind Luther darin gefolgt. Der „weltliche“ Beruf ist keine rein säkulare und darin letztlich beliebige Angelegenheit, sondern der Beruf ist die konkrete Form, in der die christliche Freiheit sich als Dienst für andere Menschen, für die konkreten Bedürfnisse der Mitmenschen von Gott berufen weiß.

Auf dieser Grundlage wird in der Reformation die Unterscheidung zwischen den beiden Regimenten Gottes in ihrem inneren Zusammenhang neu bestimmt<sup>10)</sup>. Das Kriterium, das dabei für die theologische Beurteilung maßgebend ist, hat ganz klare Konturen: Das Handeln soll allein danach beurteilt werden, was mit ihm bewirkt werden kann. Die ethisch gebotenen Werke, die guten Taten müssen danach beurteilt werden, was der Mensch mit ihnen bewirken kann. In keinem Falle können die Werke und Taten des Menschen sein Heil, seine Rechtfertigung vor Gott bewirken. Das tut allein der Glaube als das rückhaltlose Vertrauen in die Gnade Gottes, die ein für allemal durch Jesus Christus bewirkt worden ist. Hier verlangt der Wille Gottes allein den Glauben. Das ist das erste Gebot, wie es auch im Dekalog, den Zehn Geboten, an der Spitze steht.

Die guten Werke des Menschen werden damit indes nicht wertlos. Es ist ein völliges Mißverständnis des protestantischen Christentums, wenn behauptet

<sup>9)</sup> Martin Luther, Ein Sendschreiben an den Papst Leo X. Von der Freiheit eines Christenmenschen (1520). Luthers Werke, hrsg. von O. Clemen, 2. Bd., Berlin 1950, S. 1 ff.

<sup>10)</sup> Die Grundzüge sind dargestellt bei Heinrich Bornkamm, Luthers Lehre von den Zwei Reichen im Zusammenhang seiner Theologie, in: H.-H. Schrey (Hrsg.), Reich Gottes und Welt. Wege der Forschung, Bd. 107, Darmstadt 1969.

wird, für den evangelischen Christen spielten die „guten Werke“ überhaupt keine Rolle. Im Gegenteil, sie bekommen eine klare Zielrichtung in der Orientierung an dem, was mit ihnen bewirkt werden kann und soll: ein friedvolles Zusammenleben der Menschen untereinander, Hilfe für jeden Bedürftigen, die Abwehr von Gewalt und Unrecht; aber dies alles gehört, wie Dietrich Bonhoeffer es genannt hat, zum „Vorletzten“ und dient nicht dem Heil des Menschen, seiner Erlösung. Die Christen stehen hier genauso unter Gottes Gebot wie jedermann. Der Zusammenhang der beiden Dimensionen der Lebensorientierung besteht also darin, daß der Mensch von Gott in Anspruch genommen ist, sowohl im Aufruf zum glaubenden Vertrauen als auch in der tätigen Verantwortung in der Welt.

## 2. Die weltliche Obrigkeit: Grenzen und Aufgaben

Exemplarisch durchgeführt worden ist dieser reformatorische Ansatz von Luther dann für das Staatsverständnis in seiner Schrift „Von weltlicher Obrigkeit, wie weit man ihr Gehorsam schuldig sei“ von 1523<sup>11)</sup>. Die Obrigkeitsschrift Luthers, wie sie meist genannt wird, ist das klassische Dokument für die Bestimmung der Aufgaben, aber auch der Grenzen des Staates. Dabei tritt oft in den Vordergrund, daß Luther hier der weltlichen Obrigkeit im Sinne des zitierten Wortes von Paulus aus dem Römerbrief eine positive Wertung zuteil werden läßt. Das ist auch nicht falsch; Luther hat später, als er von allen Seiten angefeindet wurde, gesagt, er rechne es sich zum Ruhme an, daß er dem weltlichen Beruf und der weltlichen Obrigkeit wieder zu der ihr gebührenden Anerkennung verholfen und sie gegen die Herrschaftsansprüche der Kirche in ihrer Selbständigkeit neu ins Licht gerückt habe.

Und es ist auch keine Frage, daß von dieser Position aus entscheidende Wirkungen auf die neuzeitliche politische Geschichte ausgegangen sind. Insofern kann man hier auch, trotz aller Einschränkungen, den Beginn der modernen Staatsgeschichte erkennen. Aber dieses Bild bleibt einseitig, wenn nicht ebenfalls gesehen wird, daß und wie Luther zugleich die Grenzen weltlicher Obrigkeit bestimmt und gezogen hat. Im Kern geht es dabei um die Glaubensfreiheit. Der Anlaß dieser Schrift war nämlich der staatliche Versuch, die Verbreitung der deutschen Bibelübersetzung Luthers zu verhindern und zu verbieten. Dagegen stellte Luther die klare Forderung, daß die Obrigkeit, der Staat, in Glaubensdingen keine Gewalt habe und deswegen in eine „fremde Gewalt“ eingreife, das heißt seine Kompetenzen überschreite, wenn er nicht nur äußerlich über die Menschen seine Herrschaft ausübt, sondern in die Gewissen eingreifen will.

<sup>11)</sup> Luthers Werke (Anm. 9), S. 361 ff.

So können wir als wichtigsten Ausgangspunkt für die Bestimmung des Verhältnisses der Reformation zum Staat die Forderung der Glaubensfreiheit und der Freiheit des Gewissens feststellen. Glaubens- und Gewissensfreiheit ist der materiale Kern protestantischen Staatsverständnisses. Die spätere naturrechtliche Entwicklung des neuzeitlichen Staatsverständnisses hat die allgemeine Religionsfreiheit dann auch ohne Bezug auf dieses theologische Herkommen universalisiert. Doch die Anfänge liegen hier.

### 3. Die Bergpredigt und die weltliche Gewalt

Innerhalb der Grenzen, die der weltlichen Obrigkeit durch die Freiheit des Glaubens und der Gewissen gezogen sind, setzt sich Martin Luther mit der Frage auseinander, ob Christen dem Staat nicht nur Gehorsam schuldig sind, sondern sich auch an der Aufgabe der weltlichen Obrigkeit aktiv beteiligen sollen und können. Wiederum geht es dabei um die Auslegung der Bibel. Die Bibelauslegung kreist um zwei Schwerpunkte. Zum einen geht es Luther darum, den Nachweis zu führen, daß die weltliche Obrigkeit nach biblischem Zeugnis dem Gebot und der Anordnung Gottes entspricht. Hier werden von ihm die verschiedensten biblischen Zeugnisse zitiert, um die Schriftgemäßheit der Existenz des Staates und staatlicher Gewalt nachzuweisen. Zum anderen geht es um die Frage, ob Christen sich an der Obrigkeit, und das heißt ja immer auch an ihrer Gewaltausübung, beteiligen dürfen. Im Mittelpunkt steht hier die Bergpredigt mit dem Gebot der Feindesliebe, der Gewaltlosigkeit und der Seligsprechung des Leidens.

Die mittelalterliche Kirche hatte sich in diesem Punkte damit geholfen, daß sie eine zweistufige christliche Ethik entwickelte: Während für die normalen Christen im bürgerlichen Leben gilt, daß sie zur Einhaltung der Zehn Gebote und der sittlichen Normen des natürlichen Rechtes verpflichtet sind, gelten die Weisungen Jesu aus der Bergpredigt nur für die Christen, die zu einem besonderen geistlich-religiösen Leben berufen sind, also die Priester, die Mönche und die Nonnen. In dieser Zweistufenethik sah Luther eine Relativierung des biblischen Wortes — vor allem der Verkündigung Jesu. In seiner Kritik an der mittelalterlichen Zweistufenethik geht er davon aus, daß die Weisungen der Bergpredigt für jeden Christen gelten und in allen Lebenslagen befolgt werden müssen. Der Auffassung, daß es „christlichere“ Wege und „weniger christliche“ Wege der Lebensführung gebe, stellt Luther insofern das Prinzip der Gleichheit aller Christen vor dem Gebot Gottes gegenüber.

Das Problem bestand damals und besteht heute aber darin, welche Konsequenzen aus der Bergpredigt für die Politik und für das Verhältnis zum Staat

gezogen werden sollen. Luthers Argumentation an diesem Punkte ist ganz klar: Christen, die wahrhaft Christen sind und fest im Glauben stehen, brauchen keine äußeren Gesetze und Rechte, um nach dem Willen Gottes zu leben. Sie erfüllen aus eigenem Antrieb das, was Gottes Willen entspricht. Darum kann Luther auch sagen: Wenn es nur Christen auf der Erde gäbe, dann brauchten wir auch keine Obrigkeit. „Diese Leute bedürfen keines weltlichen Schwertes und Rechtes. Und wenn alle Welt rechte Christen, das ist richtige Gläubige wären, so wäre kein Fürst, König, Herr, Schwert noch Recht nötig oder nütze. Denn da sie den heiligen Geist im Herzen haben, der sie lehrt und macht, daß sie niemand Unrecht tun und jedermann lieben, von jedermann gerne und fröhlich Unrecht leiden, auch den Tod“ bedürfen sie auch keiner äußeren Ordnung. Luther trifft durchaus den Ton, auf den sich viele religiöse Gruppierungen und Bewegungen gerade in der Neuzeit immer wieder berufen haben, wenn er sagt: „Darum ist es unmöglich, daß unter den Christen das weltliche Schwert und Recht etwas zu schaffen finden sollte.“

Aus diesem Ansatz in der Bergpredigt zieht Luther indes andere Folgerungen, als sie von pazifistischen christlichen Bewegungen oder von Gruppen gezogen werden, die aus christlicher Überzeugung die staatliche Ordnung überhaupt ablehnen. Seine Folgerungen gehen in diese Richtung: Weltliche Obrigkeit, staatliche Gewalt, alle Elemente der Rechtsordnung sind nur deswegen notwendig, weil die Menschen nicht von Natur aus gut sind, sondern böse, zur Sünde neigen und daran gehindert werden müssen, daß ihre Bosheit sich zum Schaden anderer und in der Zerstörung der Gemeinschaftsordnungen auswirkt. Man hat in diesem Zusammenhang von einem „anthropologischen Pessimismus“ gesprochen. Man kann die Ansichten Luthers aber auch als einen christlichen Realismus bezeichnen. Denn die Einsicht in die Sündhaftigkeit des Menschen ist ein wesentliches Moment der christlichen Heilslehre und der christlichen Ethik. Wenn es deshalb eine von Gott angeordnete Obrigkeit gibt, dann ist das ein Zeichen der Liebe Gottes: Er überläßt die Welt nicht der Bosheit, sondern setzt die Ordnungen des Rechts dagegen, um die Auswirkungen menschlicher Sünde zu begrenzen und zu rückzudämmen.

Der Gedanke, daß auch die Ordnung des Staats und des Rechtes in der Liebe Gottes begründet ist, um dem Bösen zu wehren, bildet die Brücke zu einer weiteren Folgerung Luthers: Christen sollen sich am Amt und am Auftrag der weltlichen Obrigkeit gerade aus Nächstenliebe beteiligen. Sie üben ein solches Amt nicht um ihrer selbst willen aus, sondern in einem Auftrag und in einem Beruf, den Gott gegeben hat. Und so kann Luther sagen, daß

gerade Christen, die um ihrer selbst willen keiner äußeren Ordnung bedürften, um der Liebe willen

dazu frei sein sollen, sich am Auftrag der weltlichen Obrigkeit zu beteiligen.

## VI. Christliche Staatsordnung?

Man sieht aus diesen Argumentationen deutlich, daß Luther weit davon entfernt ist, die Idee eines christlichen Staates oder einer christlichen Staatsordnung zu propagieren. Der Staat als weltliche Ordnung ist vielmehr ein „weltlich Ding“, dessen Instrumente nur einer innerweltlichen Ordnung dienen. Luther rechnet dabei sehr konkret mit den Kräften des Bösen und der Zerstörung. Aber in diesem weltlichen Auftrag haben wir es eben mit einer Anordnung Gottes zu tun, die aus seiner Liebe folgt, die er den Menschen auch dort nicht entzieht, wo sie seinem Willen nicht von selbst und spontan gehorchen, sondern widerstreben. Mit dieser Begründung ist Luther wie überhaupt der Protestantismus in seinen Anfängen weit entfernt von dem optimistischen Menschenbild, das der späteren Theorie der Demokratie zugrunde liegt. Nicht die Güte des Menschen, die er von Natur aus hat, ist der Ausgangspunkt für die Ordnungsvorstellungen des Politischen. Im Gegenteil, die Notwendigkeit staatlicher Ordnung wird exemplarisch am Recht des Staates festgemacht, die Übeltäter zu strafen. Die Liebe erscheint hier unter ihrem Gegenteil, aber das Ziel eines Handelns aus Liebe zum Nächsten ist darin doch deutlich erkennbar: Es soll das

geschehen und getan werden, was dem Menschen nützt und ihm zu einem friedlichen Leben verhilft.

Wenn man nach dem protestantischen Verständnis des Staates fragt, dann stellt sich sofort die Frage, welches die Ordnungsprinzipien und die Strukturelemente staatlicher Ordnung sein sollen, die einer bestimmten ethischen Konzeption entsprechen. Zu dieser Frage werden wir bei Luther und den Reformatoren keine spezifische Antwort finden. Luther spricht nicht über staatliche Strukturen, sondern über konkrete Personen und Ämter, in denen sich die weltliche Obrigkeit darstellt. So endet auch diese klassische Schrift von Luther mit einem „Fürstenspiegel“, das heißt mit einer direkten Anrede an die Fürsten, mit einem Appell an das Ethos ihres Amtes. Die Fürsten, nicht die staatliche Ordnung, werden darauf angesprochen, daß sie ihr Amt mit Vernunft und mit Liebe wahrnehmen sollen, daß sie flexibel agieren und reagieren sollen, nicht nach starren Rechtssätzen, sondern mit Vernunft und durchaus situationsgemäß. In diesem ganzen Fragenkreis ist die moderne Problematik von Staat und Demokratie noch nicht präsent.

## VII. Calvinismus auf dem Weg zur Demokratie

Ein kurzer Blick auf den anderen großen Flügel des Protestantismus, der von der Schweiz und dem Wirken Calvins ausgeht, soll den Blick nun noch in eine andere Richtung lenken. In allen grundsätzlichen theologischen und ethischen Zügen stimmt Calvin mit Luther überein. Das gilt vor allem für die Unterscheidung der zwei Regimente Gottes, das geistliche und das weltliche Regiment — eine Unterscheidung, mit der der späteren Trennung von Religion und Politik, Kirche und Staat der Weg bereitet wird. Aber Calvin ist, anders als Luther, sehr viel stärker an ethischen Fragen der Kirchenordnung orientiert. Er war von seinem Herkommen nach nicht nur Theologe und Geistlicher, sondern auch Jurist und mit Fragen der staatlichen Administration vertraut. In Genf, wo Calvin lange Zeit wirkte, hat er eine Gemeindeordnung entwickelt, die Vorbild und Maßstab auch für die bürgerliche Ordnung des Gemeinwesens sein sollte. So stellte er in seinen Schriften auch Maßstäbe für die Ordnung des Gemeinwesens auf, die sich an der Ordnung der christlichen Gemeinde orientierten.

Für die geschichtliche Entwicklung ist es nun von besonderer Bedeutung, daß der Calvinismus in den Niederlanden und vor allem in England schon früh einen entschiedenen, auch politisch ausgetragenen Kampf um die Selbständigkeit der reformierten Gemeinden und der Kirche führte. Während die Reformation in Deutschland unter Bedingungen, die mit der Entwicklung innerhalb des Reiches zusammenhingen, die Kirchengemeinden unter den Schutz und die Obhut der jeweiligen Landesherren stellte, ist der Kampf für die Selbständigkeit der Gemeinden im Calvinismus die Quelle und der Ausgangspunkt für weitreichende Entwicklungen, die in die Vorgeschichte der neuzeitlichen Demokratie gehören<sup>12)</sup>. Man kann diesen, für das Staatsverständnis außerordentlich wichtigen Unterschied am einfachsten auf die folgende Formel bringen: Im deutschen Luthertum herrschte das landesherrliche

<sup>12)</sup> Dafür ist immer noch maßgeblich die Darstellung von Ernst Troeltsch, *Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen* (1912), Neudruck Aalen 1965.

Kirchenregiment, im niederländischen und angelsächsischen Protestantismus calvinistischer Prägung kam das Prinzip der Freikirchen zur Geltung. Die lutherischen Kirchen haben sich im Grunde erst 1918, mit dem Ende der Monarchie, in einer Situation befunden, in der sie eine organisatorische Selbständigkeit erlangten und damit auch zu einem

selbständigen Subjekt gegenüber dem Staat geworden sind. Im angelsächsischen und nordamerikanischen Protestantismus dagegen ist diese Selbständigkeit der Kirchen und Gemeinden ein sicher unruhiges, im Ganzen aber außerordentlich produktives Prinzip für die Entwicklung zur neuzeitlichen Demokratie hin geworden.

## VIII. Demokratie zwischen Moral und Regel

Blickt man von diesen theologischen und historischen Voraussetzungen her auf die neuzeitliche Entwicklung, so sind aus der Perspektive des Protestantismus vor allem zwei Grundelemente zu unterscheiden, die unter sich widersprüchlich sind und bis heute in Spannung zueinander stehen. Beide gehören konstitutiv zur neuzeitlichen, liberalen Demokratie westeuropäischer Prägung:

Das eine Grundelement ist ein hoher moralischer Anspruch an die politische Ordnung. Ausgangspunkt hierfür ist der englische Puritanismus, der sich dann vor allem in der Geschichte Nordamerikas ausgewirkt hat. Die politische Ordnung und die Ausübung politischer Herrschaft wird dabei an denselben Kriterien gemessen, die für die Lebensführung des einzelnen Menschen verbindlich sind. Ein „gutes“ Regiment ist nicht ein solches, welches mit Strenge und Autorität ausgeübt wird. Dieses Element verschwindet zwar nicht, aber es tritt zurück gegenüber der Forderung, daß diejenigen, die ein politisches Amt innehaben und eine Ordnung zu verwalten haben, sich selbst an moralischen Standards messen und von der Gemeinschaft an solchen Standards gemessen werden, die für das Leben nach christlichen Maßstäben überhaupt gelten. Grundlage dieses Maßstabes ist die „Würde des Menschen“, die ihm von Gott verliehen ist und die auch den letzten Maßstab für alle konkreten Verantwortlichkeiten darstellt. Diese Würde des Menschen ist dem Staat vorgegeben. Darum ist die Freiheit des Menschen die Norm, an der jede politische Ordnung zu messen ist. Mit dieser Norm und mit dieser Botschaft ist die Entstehung der modernen Demokratie unlöslich verbunden.

Der andere Grundsachverhalt, der hier eine wesentliche Rolle spielt, ist die Trennung von Kirche und Staat, von Religion und Politik. Das hängt mit dem ersten Grundsachverhalt aufs engste zusammen; denn es sind ja gerade die freikirchlichen independentistischen Traditionen des Protestantismus, die hier die Entwicklung der politischen Ordnungsvorstellungen vorangetrieben haben. Die Trennung

von Kirche und Staat ist insofern also nicht die Folge der Religionskritik, sondern die Folge der Auffassung, daß die Religion zur Freiheit und zur Würde des Menschen gehört und von der Regierung und vom Staat unbedingt zu achten ist. Dennoch folgt aus diesem zweiten Sachverhalt eine Grundspannung: Religiöse und moralische Überzeugungen sollen und dürfen nicht unmittelbar und direkt Gegenstand politischer Ordnung und Inhalt politischer Entscheidungsprozesse sein. Das ist der Lernprozeß, mit dem sich die moderne Demokratie von ihren religiösen, protestantischen Wurzeln auch wieder lösen mußte. Die entscheidende Leistung, die von der liberalen Staatsordnung erbracht werden mußte, war es, einen Unterschied zwischen religiös-moralischen Überzeugungen einerseits und politischen Verfahren und Entscheidungsprozessen andererseits zu entwickeln und zu institutionalisieren. Aus dieser Unterscheidung sind die wesentlichen Prinzipien der modernen Verfahrensdemokratie hervorgegangen. Im Kontext unserer Betrachtung wird dieser Unterschied darin manifest, daß es auf der einen Seite grundlegende Freiheitsrechte des Menschen gibt, die dem staatlichen Zugriff entzogen sind. Zu ihnen gehört, wie bereits ausgeführt, wesentlich die Religions- und Gewissensfreiheit mit allen Folgerungen auf andere Freiheitsrechte, die mit der Unantastbarkeit der Würde der Person verbunden sind. Auf der anderen Seite gehören dazu die ethisch-verbindlichen, aber gerade nur formal zu bestimmenden Verfahrensweisen, mit denen der Machterwerb und der Machtwechsel, das Verhältnis von Mehrheiten und Minderheiten, die Bestimmung und Begrenzung von Gesetzgebungskompetenzen, die Teilung der Gewalten verbunden sind. Während auf dem Kontinent die Schritte, die zur modernen Demokratie geführt haben, in Auseinandersetzung mit den existierenden staatlichen Strukturen monarchisch-konservativer Art erkämpft werden mußten, sind die gleichen Prinzipien im protestantischen Nordamerika ohne die Auseinandersetzung mit diesen manifesten politischen Traditionen errichtet worden.

## IX. Die zwei Regimente und die Autorität in der Demokratie

Damit kehren wir zum Ausgangspunkt zurück. Der deutsche Protestantismus, der im wesentlichen durch die lutherische Reformation und ihre Auswirkungen bestimmt ist, hat in seinen theologischen und kirchlichen Mehrheiten bis in die allerjüngste Zeit dahin tendiert, die faktisch vorhandene Struktur der Obrigkeit mit der von Paulus gelehrtten Anordnung Gottes mehr oder minder in eins zu setzen. Erst in allerjüngster Zeit und nach leidvollen und widersprüchlichen Erfahrungen hat sich die Einsicht durchgesetzt, daß die Unterscheidung der beiden Regierungsweisen Gottes, aber auch die spezifische „Weltlichkeit“ des Staates durchaus ihre angemessene Konkretion in einer demokratischen Staatsform finden kann und findet. Die Unterscheidung zwischen den grundlegenden Menschenrechten<sup>13)</sup>, über die der Staat nicht verfügen darf, und denjenigen Aufgaben, zu denen der Staat direkt berufen ist, steht in einer erkennbaren Analogie zur Lehre von den zwei Regimenten.

Doch es kommt noch ein wesentlicher Punkt hinzu: Die neuzeitliche Demokratie geht von dem Grundsatz aus, daß alle Gewalt vom Volke ausgehe. Widerspricht dieser Grundsatz nun der biblischen Lehre, daß die weltliche Obrigkeit eine Anordnung Gottes sei? Wie läßt sie sich mit ihr verbinden? In

dieser Frage ist lange Zeit ein grundlegender Widerspruch zwischen der christlichen Tradition und der modernen Demokratie gesehen worden. Aber diese Auffassung beruht auf einem Mißverständnis der Demokratie: Auch der demokratische Gedanke geht nicht von einem schrankenlosen Individualismus aus, demzufolge sich die Demokratie, wenn sie sich auf die Gewalt des Volkes beruft, nur als die zufällige Summe der Einzelinteressen darstellt. Das christliche Staatsverständnis bedeutet im Blick auf die Demokratie vielmehr klar und durchaus zeitgemäß, daß jeder einzelne Bürger zu politischer Verantwortung gerufen ist<sup>14)</sup>, daß die politische Verantwortung nicht in dem Sinne „von oben“ kommt, daß sie alleine bei den Herrschenden liegt, sondern umgekehrt: Wenn der Staat eine Funktion für das Zusammenleben der Menschen hat und diese nach Gottes Gebot wahrgenommen werden soll, dann ist diese Verantwortung des Staates wiederum abgeleitet aus der Verantwortung, die die Menschen als Bürger und darin auch vor Gott für ihr gemeinsames Leben haben. Nicht die Demokratie des schrankenlosen Subjektivismus, sondern die Demokratie der verantwortungsbewußten politischen Bürger bildet darum die Autorität der Freiheit, auf die sich diese Staatsform gründet und an der sie gemessen werden muß.

## X. Protestantismus und Demokratie heute

Auf dieser Linie liegt die Position der Evangelischen Kirche und des deutschen Protestantismus, die heute mit jener Zustimmung zur Demokratie des Grundgesetzes formuliert worden ist, von der wir ausgegangen sind. Die Denkschrift der EKD, in der diese Position öffentlich bezeugt ist, benennt alle wesentlichen Punkte, in denen die Grundelemente der Demokratie bestehen, ausgehend von der Würde des Menschen. Und es heißt dort auch, „daß die Grundgedanken, aus denen heraus ein demokratischer Staat seinen Auftrag wahrnimmt, eine Nähe zum christlichen Menschenbild aufwei-

sen. Nur eine demokratische Verfassung kann heute der Menschenwürde entsprechen“. Damit ist die Demokratie keine „christliche Staatsform“, aber eine Staatsform, die aus christlicher Verantwortung heraus mitgestaltet, bewahrt und erneuert werden soll. Die Erfahrungen, die zu dieser protestantischen Haltung gegenüber der Demokratie geführt haben, sind dargelegt worden.

Heute erhebt sich die Frage, ob es neue Erfahrungen gebe, die eine „Krise der Demokratie“ bedeuten. In den großen Streitfragen der Gegenwart wie der nuklearen Abschreckung, der Energieversorgung durch Kernenergie, der ökologischen Folgen technischer Zivilisation wird die Frage aufgeworfen, ob hier nicht die Grenzen des demokratischen Entscheidungsverfahrens durch Mehrheiten erreicht sind. Aber wie immer diese Fragen im einzelnen und im ganzen beurteilt werden<sup>15)</sup>, wir verfügen über keine solchen absoluten Maßstäbe, die aus der Kontroverse herausführen und gleichsam „über den Parteien“ und mit denen jenseits des politi-

<sup>13)</sup> Zum Zusammenhang zwischen den Traditionen des Christentums und der neuzeitlichen Idee der Menschenrechte vgl. jetzt die Beiträge in: Ernst-Wolfgang Böckenförde/Robert Spaemann (Hrsg.), Menschenrechte und Menschenwürde. Historische Voraussetzungen – säkulare Gestalt – christliches Verständnis, Stuttgart 1987.

<sup>14)</sup> Peter Graf Kielmansegg hat gezeigt, daß auch der einzelne Wahlbürger in der Demokratie in einem politischen „Amt“ handelt und nicht im puren Einzelinteresse. in: „Die Quadratur des Zirkels“. Überlegungen zum Charakter der repräsentativen Demokratie, in: Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, hrsg. von Ulrich Matz, Zeitschrift für Politik (Sondernummer), Köln u. a. 1985, S. 9–41.

<sup>15)</sup> Vgl. dazu exemplarisch etwa Wolfgang Huber, Protestantismus und Protest, Hamburg 1987.

schen Prozesses eindeutig entschieden werden könnte.

Gerade eine pluralistische, offene Gesellschaft, für die Freiheit und Gerechtigkeit in einem produktiven Spannungsverhältnis gehalten werden sollen, gibt es, wie auch in der Denkschrift der EKD ausdrücklich festgestellt wird, zur Demokratie keine erkennbare Alternative. „Keine heute bekannte Staatsform bietet eine bessere Gewähr, die gestellten Probleme zu lösen, als die freiheitliche Demokratie. Deshalb bejahen wir die Staatsform als Chance, die durch ernsthaftes Bemühen um Erfüllung und Weiterentwicklung der Demokratie genutzt werden muß“ (S. 40). Die liberale Demokratie gibt nicht nur allen Christen Chancen zur Mitarbeit und zur Mitverantwortung; sie eröffnet auch den christlichen Kirchen Möglichkeiten öffentlicher Wirksamkeit, wie das keine andere Staatsform tut. Das Verhältnis der Kirche zur Demokratie muß deswegen daran gemessen werden, ob die Mahnungen, die Forderungen und die Appelle der Kirchen, auch wo sie aus dem Rechte eigener Überzeugung hervorgehen, praktisch einmünden können in den Prozeß der Demokratie und nicht aus ihm herausführen.

Der Optimismus, daß im Entscheidungsprozeß der Demokratie immer nur gute Ergebnisse zustandekommen, gehört einer vergangenen Zeit an. Insofern kann man heute auch sagen, daß die Vorbehalte, welche gerade von der protestantischen Theologie gegenüber einem solchen anthropologischen Optimismus immer wieder geltend gemacht worden sind, politisch und ethisch an Aktualität nichts verloren haben. Die Demokratie muß darum unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, daß sie eine Staatsform ist, in welcher Kritik und Korrekturbedürftigkeit auch als prozessuale Korrekturfähigkeit institutionell eingebaut sind. Kritik an politischen Prozessen und politischen Entscheidungen

um des „Guten“ willen sind der demokratischen Staatsform nicht wesensfremd, sondern gehören zu ihrem Wesen. Das unterscheidet die demokratische Staatsform von solchen staatlichen Ordnungen, die nur Einparteienherrschaft und keinen Pluralismus kennen. Auch die Stimmen, die aus der Kirche und aus christlichen Bewegungen in die Politik hineinsprechen, sind nicht unfehlbar und derselben Korrekturbedürftigkeit und Diskussion unterworfen wie alle, die Verantwortung übernehmen wollen. Insofern gilt, ganz auf der Linie der protestantischen Reformation, daß die Politik ein „weltlich“ Ding ist und auch bleibt.

In Staat und Gesellschaft wie in den Kirchen werden heute an vorderster Front Fragen diskutiert, bei denen es um das „Überleben der Menschheit“ geht. Aber es wäre doch ein großes Mißverständnis weltlicher Politik, wenn Fragen des Überlebens ein solcher Rang zugesprochen würde, daß vor ihnen Lebensfragen der Politik zu weichen hätten und keinen Bestand mehr hätten. Niemand kann und soll um des „Überlebens“ willen die Ordnungen, Verfahrensweisen und Institutionen mit Gewalt außer Kraft setzen, die dazu da sind, daß solche Fragen im Leben, auch im Leben des Staates und der Politik, verantwortet werden können. Deswegen ist das Gebot der Stunde, Fragen des Überlebens in Lebensfragen zu überführen, das heißt, sie so anzugehen, daß alle Beteiligten im Maße der von ihnen zu verantwortenden und ihnen möglichen Lebensführung damit umgehen, darüber entscheiden und darin Bestand haben können. Die Bannung von Gewalt ist und bleibt die große Leistung und Aufgabe einer politischen Kultur, die auf dem Boden des Christentums entstanden ist und die darum auch der Gewißheit bedarf, daß die religiöse Überzeugung das Fundament der Autorität der Freiheit ist.

# Staat und Demokratie in der Katholischen Kirche

## I. Einleitung

Nicht das Verhältnis der katholischen Kirche zum Staat an sich, wohl aber das Verhältnis Demokratie und katholische Kirche stellt sich aus historischer Sicht zeitweise als äußerst spannungsgeladen dar<sup>1)</sup>. Erst nach 1918 haben die Päpste die moderne Demokratie als Tatsache endgültig anerkannt<sup>2)</sup>, und erst seit dem Zweiten Weltkrieg hat die katholische Kirche mehr und mehr ein positives Verhältnis zur Demokratie gefunden<sup>3)</sup>, wobei allerdings offengeblieben zu sein scheint, welchen konkreten Inhalts, welchen „Typs“ die so anerkannte Demokratie nun ist oder sein sollte; denn es gibt sehr wohl eine katholische Soziallehre, doch ein umfassendes Theoriensystem für den Bereich „Demokratie“ wurde bisher nicht entwickelt<sup>4)</sup>. Selbst deren Staatslehre beschränkt sich auf einige wenige, zentrale Fragen: Ursprung und Träger der Staatsgewalt, Verhältnis von Staat und Kirche, Gemeinwohl. Auch die für die heutigen Gegebenheiten so grundlegende Frage nach dem Verhältnis von freier Gesellschaft und Staat thematisiert sie bislang nur gelegentlich<sup>5)</sup>. Und dies, obwohl immer wieder namhafte Kenner auf dieses Defizit hingewiesen haben<sup>6)</sup>.

Es wäre jedoch falsch, aus diesen Umständen zu folgern, daß nichts in Bewegung und Fortentwicklung sei. Im Gegenteil: Sowohl auf höchster kirchlicher Ebene — Dreh- und Angelpunkt ist dabei das Vatikanum II — wie vor allem in der allgemeinen Diskussion findet sich eine Flut von Stellungnahmen und Erklärungen, Aufsätzen und Kommentaren zum Thema Staat, Gesellschaft und Demokratie. Doch ist charakteristisch, daß in letzterer weitgehend begrenzte Probleme aufgegriffen werden und der größere ordnungspolitische Zusammenhang in den Hintergrund tritt. So bleibt das

Verhältnis von traditioneller und neuerer Lehre wie die Verbindung der einzelnen Elemente zum systematischen Ganzen auf den ersten Blick unklar und verschwommen. Und — es wird zu wenig sichtbar, daß sich zum Teil erhebliche Fortentwicklungen vollzogen haben. Damit dürfte im Zusammenhang stehen, daß der offiziellen Lehre der katholischen Kirche, je nach Standpunkt des jeweiligen Wissenschaftlers, eine prinzipielle Zustimmung zur Demokratie oder Vorbehalte gegenüber dieser Staatsform zugeschrieben werden<sup>7)</sup>. So fragt man beispielsweise, ob denn die katholische Staatslehre nicht schon von jeher wegen ihrer thomistischen Sicht des Menschen auf die Demokratie abziele<sup>8)</sup>, ob das früher gespannte Verhältnis von Kirche und Demokratie nicht eher zu Lasten eines überzogenen Demokratieverständnisses gehe<sup>9)</sup>, ob bzw. mit welchen Inhalten in den neueren Dokumenten eine Festlegung auf den demokratischen Staat erfolgt sei<sup>10)</sup>. Daneben findet sich auch die Behauptung, die katholische Kirche habe sich in der Geschichte mit aller Entschiedenheit gegen den Gedanken der Volkssouveränität gewandt<sup>11)</sup>.

Angesichts dieser Situation und des Umstandes, daß systematische und grundlegende Arbeiten neueren Datums kaum vorhanden sind, darf nicht verwundern, daß in die nichtkirchenamtliche Diskussion mitunter von außen kommendes Gedankengut unreflektiert und unkritisch übernommen wird oder daß in anderen Denkansätzen entnommene Sprachhülsen und Konzepte „katholische“ Inhalte gegossen werden. Horst Dähn stellt in bezug auf beide Kirchen fest: „(Es) . . . zeigt sich uns ein sehr widersprüchliches Bild. Wir finden in den verschiedensten Thesen, Memoranden, Denkschriften von Theologen, Sozialwissenschaftlern, Publizisten, Organisationen im Bereich der katholischen und evangelischen Kirche, konservative, auf die Bewahrung des politisch-gesellschaftlichen, ökonomischen und soziokulturellen Status-quo ge-

1) H. Maier, *Revolution und Kirche — Zur Frühgeschichte der Christlichen Demokratie*. München 1975; ders., *Kirche und Gesellschaft*, München 1972, S. 82–107.

2) H. Maier, *Revolution* (Anm. 1), S. 28.

3) O. v. Nell-Breuning, *Der Staat und die Grundwerte — Was kann die katholische Soziallehre dazu beitragen*, in: *Stimmen der Zeit*, (1977), S. 381.

4) A. Beckel, *Die Demokratie, der Katholik und die Kirche*, in: *Ordo socialis*, (1957), S. 179.

5) O. v. Nell-Breuning, *Besprechungen*, in: *Stimmen der Zeit*, (1985), S. 79.

6) B. Stangl, *Untersuchungen zur Diskussion um die Demokratie im Deutschen Katholizismus unter besonderer Berücksichtigung ihrer Grundlagen und Beurteilungen in den päpstlichen und konziliaren Erklärungen und Stellungnahmen*, München 1985, S. 1–3.

7) Vgl. A. Gnägi, *Katholische Kirche und Demokratie*, Zürich 1970.

8) F. Baerwald, *Demokratie im Gesellschaftswandel*, in: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, Münster 1973, S. 36.

9) A. Beckel, *Demokratie — Idee und Praxis*, Osnabrück 1966, S. 36.

10) A. Schwan, *Wahrheit — Pluralität — Freiheit*, Hamburg 1976, S. 269.

11) G. Lindgens, *Katholische Kirche und moderner Pluralismus*, Stuttgart 1980, S. 9 und 15f.



richtete Denkstrukturen neben kritisch-progressiven Denkmustern, welche auf der Basis sozio-öko-

nomischer Demokratisierungsstrategien orientieren.<sup>12)</sup>

## II. Historische Entwicklungen, Bedingungen und Hintergründe

### 1. Katholische Kirche und Demokratie im 19. Jahrhundert

In der Lehrtradition der katholischen Kirche findet sich kontinuierlich der Standpunkt der prinzipiell neutralen Haltung gegenüber den verschiedenen Staatsformen insoweit — dies ist der entscheidende Zusatz — die wesentlichen Aussagen über den Staat gewahrt bleiben. Zu diesen Aussagen gehören die Lehre über die Staatsgewalt, über das Verhältnis von Staat und Kirche und über das Gemeinwohl. Die Lehre über das Verhältnis von Staat und Kirche betrifft insbesondere die Verpflichtung des Staates gegenüber der Wahrheit, Wahrheit verstanden im weitesten Sinne des Sittengesetzes<sup>13)</sup>.

Der rationalistische Individualismus und die totalitäre Demokratie des 19. Jahrhunderts stellten nun gerade diese wesentlichen Aussagen radikal in Frage.

Unter dem Aspekt der diesbezüglichen Verpflichtung des Staates wurden Volkssouveränität, Glaubens- und Gewissensfreiheit zu zentralen Themen der Auseinandersetzung<sup>14)</sup>. Diese Auseinandersetzung war heftig und stellt sich als die Geschichte des „dogmatischen“ Verhältnisses von katholischer Kirche und Demokratie dar.

Dieses Denken, das sich, nachdem es sich in Frankreich mit der Französischen Revolution etabliert hatte, über ganz Europa ausbreitete und insbesondere in den romanischen Ländern von einem in vieler Hinsicht zutiefst illiberalen, militant-kirchenfeindlichen Liberalismus getragen war, hat Murray folgendermaßen charakterisiert: Die philosophische Grundthese des Rationalismus war die Theorie der „conscientia ex lex“, die Lehre von der absoluten Autonomie der individuellen menschlichen Vernunft. Die Umsetzung dieses Grundsatzes in das politische Leben war die Theorie von der absoluten Souveränität des Volkes, die Theorie von der Allmacht und Allzuständigkeit des Staates, in der das Prinzip von der Einheit und Unteilbarkeit der nationalen Herrschaft enthalten war. Das bedeutete die Aufhebung aller Unterscheidungen zwischen Staat und Gesellschaft. Das gesamte soziale Leben unterstand dem Machtanspruch eines totalitär gewordenen Staates, der auch für den religiösen

Bereich Vorrechte aus eigener Machtvollkommenheit herleitete. Wie die autonome individuelle Vernunft, deren politische Verkörperung er war, verstand sich der Staat als Schiedsrichter hinsichtlich der religiösen Wahrheit und der kirchlichen Verfassung. Sein diesbezügliches Urteil, das der Grundthese des Rationalismus entsprach, besagte, daß alle Religionen gleich waren, als gleicher Ausdruck des individuellen Gesetzes des freien Gewissens zu nehmen seien. Man räumte deshalb der katholischen Kirche und den übrigen Kirchen nur den gleichen Status freiwilliger Vereinigungen ein und leitete deren Existenz und Recht zu handeln einzig aus dem rechtlich unbegrenzt zuständigen Staat her. Die Kirche war in die Rechtsprechung des Staates eingegliedert und Untertan eines „*principatus sine modo sine lege*“; sie besaß praktisch keine öffentliche Existenz, öffentliche Religion war ein Widerspruch in sich selbst. Der Staat und damit das gesamte öffentliche Leben war offiziell atheistisch, Religion eine Privatangelegenheit<sup>15)</sup>.

Die Auseinandersetzungen zwischen Kirche und Demokratie beginnen zunächst sehr heftig in Frankreich mit der Revolution von 1789. Durch die inneritalienischen Einigungsbestrebungen verlagert sich dann die Aufmerksamkeit der Kirche Mitte des 19. Jahrhunderts nach Italien und auf den Kirchenstaat<sup>16)</sup>. Am Ende des 19. Jahrhunderts richtet sich das kirchliche Augenmerk wieder auf Frankreich. Die vierte und letzte Phase setzt mit dem Ende des Ersten Weltkrieges ein und endet mit dem Zweiten Vatikanum. In den ersten drei Phasen geht es unter staatstheoretischen Gesichtspunkten um Ursprung, Träger und Grenzen der Staatsgewalt: um die Volkssouveränität; soziologisch ist es der Prozeß der Ablösung der Monarchien durch die Demokratie. Mit dessen Abschluß wird die Frage der Volkssouveränität, zumindest was das Grundsätzliche betrifft, akademisch<sup>17)</sup>. Parallel und eng verbunden mit der Auseinandersetzung um die Staatsgewalt, aber zeitlich über diese hinausreichend, verläuft der Streit um die „modernen Freiheiten“, insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die religiösen Pflichten des Staates. Er findet sein Ende mit

<sup>12)</sup> H. Dähn, Reduziertes Demokratieverständnis — Neokonservative Stimmen in der katholischen und evangelischen Kirche, in: M. Greiffenhagen (Hrsg.), Der neue Konservatismus der siebziger Jahre, Reinbeck 1974, S. 155.

<sup>13)</sup> A. Gnägi (Anm. 7), S. 185.

<sup>14)</sup> Ebd., S. 1 ff.

<sup>15)</sup> J. C. Murray, Die religiöse Freiheit und das Konzil, in: Wort und Wahrheit, (1965), S. 469 ff., S. 505 ff., S. 508.

<sup>16)</sup> Zu den Auseinandersetzungen in Italien: A. Gnägi (Anm. 7), S. 126—142; instruktiv zu den politischen Umständen der Zeit von „Mirari vos“ bis zum „Syllabus“: R. Aubert, Die Religionsfreiheit von „Mirari vos“ bis zum „Syllabus“, in: Concilium, (1965), S. 584 ff.

<sup>17)</sup> A. Gnägi (Anm. 7), S. 81 f.

der Erklärung über die Religionsfreiheit durch das Zweite Vatikanum<sup>18)</sup>.

Die politisch-historische Bedeutung dieser Vorgänge für das Verständnis der Volkssouveränität ergab sich aus dem Umstand der im 19. Jahrhundert ins Wanken geratenen hergebrachten Herrschaftsordnungen, dem plötzlichen Verschwinden jahrhundertealter Dynastien und dem ebenso schnellen Erscheinen neuer Machthaber. Die Frage nach den Rechten der althergebrachten Machttäger, nach dem Recht des Volkes auf politische Veränderung und nach der Einordnung tatsächlich neu entstandener und irreversibler Machtlagen, stellte sich in Anbetracht der Konsequenzen mit ungewöhnlicher Schärfe. Die Auseinandersetzung um die „modernen Freiheiten“ erhielt ihre politische Brisanz aus der Tatsache, daß der Staat sich nun völlig und endgültig von jeder Religion zu emanzipieren versuchte, seine Legitimation allein aus seiner Bezogenheit auf den Menschen als Menschen, und zwar als einem profanen, von jeder religiösen Bestimmung emanzipierten Wesen, sehen wollte<sup>19)</sup>.

Die grundsätzlich-normative Relevanz der Themen Volkssouveränität, Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie Verpflichtung des Staates gegenüber der religiösen Wahrheit lag und liegt darin:

— daß die Volkssouveränität, schon rein formal gesehen, „als Legitimität verleihende ‚politische Formel‘ Ausgangspunkt und Grundlage der modernen Demokratie ist und damit als ‚hypothetische Grundnorm‘ am Anfang jeder demokratischen Staatslehre steht“<sup>20)</sup>. Darüber hinaus schafft ihre inhaltliche Bestimmung die Grundkategorien für das, was an Demokratie zugelassen wird. Möglichkeiten und Grenzen von Demokratie wie deren grundsätzliche Struktur sind vorentschieden im jeweiligen Verständnis von Volkssouveränität;

— daß das Recht auf freie Religionsausübung unauflösbar mit dem Konzept von Menschen- und Bürgerrechten strukturell verbunden ist. Dieses setzt zumindest die freiheitlich-rechtsstaatliche Verfassungsdemokratie voraus. Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit — Rechte, die die freiheitliche Demokratie erst ermöglichen — sind ohne gleichzeitige Freiheit des Glaubens und des Gewissens als Voraussetzung schwer vorstellbar. In der Anerkennung oder gar im Eintreten für Glaubens- und Gewissensfreiheit liegt sowohl der Verzicht auf einen absoluten Gel-

tungsanspruch auf der Ebene des Rechts und der Politik als auch die Zustimmung zum Ethos einer freiheitlichen Demokratie, das wesentlich im institutionalisierten Mehrheitsprinzip, in Toleranz und Kompromiß begründet ist<sup>21)</sup>.

Erst nach langer Zeit ist die Kirche dazu gekommen, die Lehre von der Volkssouveränität nicht nur zu dulden, sondern ihr auch die gebührende und in Anbetracht der Entwicklung notwendige, besondere Hervorhebung zukommen zu lassen. Sie hätte in der scholastischen Lehre von der Volkssouveränität, besonders in der Form, die ihr die spanischen Scholastiker gegeben hatten, für die Auseinandersetzung mit der totalitären Demokratie ein tragfähiges und fortentwicklungsfähiges Fundament gehabt. In dieser Lehre war die freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie des 20. Jahrhunderts in ihren Grundzügen bereits angedeutet<sup>22)</sup>.

Ähnlich war die Situation in puncto „moderne Freiheiten“. Hier fiel es der Kirche noch schwerer zu erkennen, daß sich das Problem dieser Freiheiten auf der politischen Ebene stellte. Es war ein langwieriger Prozeß, bis man die philosophisch-theologische Ebene klar von der politisch-rechtlichen Ebene unterschied, und die Anhänger der „modernen Freiheiten“ halfen nicht dabei, die Anstrengung der Unterscheidung zu machen<sup>23)</sup>. Man darf im Hinblick auf die Religionsfreiheit allerdings nicht vergessen, daß die Einsicht in das Faktum der subjektiven Bedingtheiten einer religiösen Überzeugung sehr langsam gewachsen ist. Vieles, was uns heute im Zusammenleben der Menschen verschiedenen Glaubens als selbstverständliche Forderung gilt, „die Bereitwilligkeit zur Annahme des guten Glaubens des anderen, die Achtung vor seiner persönlichen Überzeugung, die Gewährung der Freiheit, in der allein eine echte Entscheidung sich vollziehen kann“, ist das Resultat eines langen Ringens um Toleranz, das sich mühsam gegen fest verwurzelte Überzeugungen durchsetzen mußte<sup>24)</sup>.

Gerade weil die Aufmerksamkeit der Päpste von Pius VI. (1775–1799) bis hin zu Pius X. (1903–1914) der Eindämmung der revolutionären Ideologien galt, übersah man, daß sich hinter den vordergründigen Erscheinungen des Umsturzes und der Kirchenfeindlichkeit in der Tiefe die Ablösung einer den berechtigten Bedürfnissen der Zeit nicht mehr gewachsenen Ordnung und somit ein Werk

<sup>18)</sup> Dignitatis humanae, AAS 58 (1966), S. 1025 ff.; deutsch: K. Rahner/H. Vorgrimler (Hrsg.), Kleines Konzilskompendium, Freiburg 1966, S. 661 f.

<sup>19)</sup> E. W. Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: ders., Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt 1976, S. 42–57.

<sup>20)</sup> A. Fr. v. d. Heydte, Volkssouveränität, in: Görres Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Freiburg/Br. 1957, Sp. 353.

<sup>21)</sup> E. W. Böckenförde, Das Ethos der modernen Demokratie und die Kirche, in: Hochland, (1957/58), S. 8–15.

<sup>22)</sup> Vgl. dazu O. v. Nell-Breuning, Kommentar zur Pastoralverfassung, in: J. Höffner/K. Rahner (Hrsg.), Lexikon für Theologie und Kirche, Das Zweite Vatikanische Konzil, Bd. III, Freiburg/Br. 1957, Sp. 523 f.

<sup>23)</sup> A. Gnägi (Anm. 7), S. 117 f., 124 ff., 146 ff.

<sup>24)</sup> J. Leclercq, Kirche und Freiheit, Essen 1964, S. 133.

des Fortschritts vollzog<sup>25</sup>). Statt dessen ließ man sich in der praktischen Politik teilweise auf eine Abwehr an der Seite der alten Mächte und ihrer Auffassungen ein. Das lag nahe, weil die Kirche mit dem Ancien-Regime eine Verbindung eingegangen war, die ihr zwar viele politische Zwänge auferlegte und ihre Manövrierfähigkeit einengte, aber auch Vorteile brachte<sup>26</sup>).

Die Kirche übernahm nie den Legitimus als offizielle Doktrin, aber sie näherte sich ihm in der Praxis an: deshalb die zeitweise starke Betonung des heiligen Charakters der Autorität und der Gehorsamspflicht der Untertanen, das Nichtwähnen der scholastischen Volkssouveränitätslehre im allgemeinen und der darin umrissenen Rechte des Volkes im besonderen, und eine entsprechende, durch das ganze Mittelalter hindurch unbekannt hervorgehoben von Römer 13<sup>27</sup>); deshalb die scharfen und undifferenzierten, teilweise einen Mangel an Sinn für Öffentlichkeitswirkung offenbarenden Angriffe auf die „modernen Freiheiten“. Die Folge war eine verfahren Situation, deren Bewältigung Papst Leo XIII. äußerster Behutsamkeit, Diplomatie und Geschick abverlangte. Manche Brüche und aus heutiger Sicht sonderbar anmutenden Ansätze in seinen Stellungnahmen<sup>28</sup>) haben darin ihren Grund.

Doch noch im Laufe des 19. Jahrhunderts bahnte sich eine langsame Entschärfung an. Die radikalen Elemente des Rousseauschen Demokratieverständnisses erfuhren eine schrittweise Anpassung an das angelsächsische Modell, indem die rechtsstaatlichen Elemente allmählich verstärkt wurden; das Verfassungsdenken entfernte sich vom Verständnis einer Volkssouveränität, „das eigentlich den Begriff der Verfassung als eines Widerlagers der fluktuierenden, politischen Öffentlichkeit und ihrer Willensbildung ausschloß“. Außerdem machten die soziale Frage und die Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung „die Idee einer Demokratie pure“, die auf dem abstrakten Individuum aufbaute, ohne die konkrete Sozialität des situationsbezogenen Menschen zu berücksichtigen, gegenstandslos.

Zusätzlich versuchten schon kurz nach 1848 weitblickende katholische Geistliche und Laien angesichts der Probleme der neuen industriellen Welt, vom Denkschema eines starren Gegenüber von Staat und Kirche wegzukommen; sie setzten dabei statt auf institutionelle Verbürgungen stärker auf eine gesellschaftlich-soziale Aktivität der Kirche. Der politische Katholizismus bahnte aus der Praxis

heraus der Kirche den Zugang zum neuen demokratischen Verfassungsstaat<sup>29</sup>).

Es zeigte sich einerseits, daß die „modernen Freiheiten“, dort wo sie sich in einem geläuterten Verständnis in der Konstruktion des rechtsstaatlichen Verfassungsstaates durchsetzten, die Kirche nicht beeinträchtigten, sondern eine erstaunliche Lebenskraft entwickeln ließen<sup>30</sup>), und andererseits, daß die aufkommenden totalitären Tyrannen kommunistischen und faschistischen Zuschnitts nicht nur auf die Vernichtung der öffentlichen Existenz der Kirche und die Entchristlichung des öffentlichen Lebens aus waren, wie das im 19. Jahrhundert der Fall war, sondern auf die Leugnung und Ablehnung der Rechte, der Würde und der Freiheit der menschlichen Person überhaupt zielten<sup>31</sup>).

Als das Zweite Vatikanische Konzil zusammentrat, waren aus den ehemals kulturkämpferischen europäischen Staaten vorstaatliche Grundrechte anerkennende, rechtsstaatliche Demokratien geworden, die jede Religion als ein für das Zusammenleben der Bürger im Staat und damit auch für den Bestand des Staates und der Gesellschaft selbst schutzwürdiges Rechtsgut anerkannten und diesem im Bereich des Öffentlichen eine ungehinderte Existenz in völliger Unabhängigkeit von der staatlichen Gewalt garantierten<sup>32</sup>). Das bedeutete aber auch, daß die Kirche einsehen mußte, daß das Zeitlich-Politische als autonom, weil eigenen Sachgesetzmäßigkeiten gehorchend, anzuerkennen war und daß dieses fortan nur mehr von innen her, von den einzelnen, ihr sich zugehörig fühlenden und ihr sich zugänglich zeigenden Menschen geistig-geistlich angeregt und beeinflußt werden kann.

Diese mannigfachen Umstände und Verhältnisse haben es möglich, aber auch nötig gemacht, in Fragen des politischen Zusammenlebens vom einzelnen Menschen auszugehen, seine Freiheit und seine Rechte zu betonen und es von diesen her nahe zu legen, nach dafür geeigneten politischen Strukturen Ausschau zu halten.

Mit den Enzykliken „Mater et magistra“, „Pacem in terris“, mit der Pastoralkonstitution über die Kirche in der Welt von heute, „Gaudium et spes“, und mit der Erklärung über die Religionsfreiheit, „Dignitatis humanae“ sowie dem Apostolischen Brief „Octogesima adveniens“, um die besonders wichtigen und neueren Dokumente zu nennen, hat die katholische Kirche innerhalb ihrer Lehre in bezug auf Staat und Demokratie eine gewaltige Fortentwicklung vollzogen. Daß dies in ähnlichem Maße auch die weltlichen diesbezüglichen Lehrsysteme berei-

<sup>25</sup> J. C. Murray, Die Erklärung über die Religionsfreiheit, in: Concilium, (1966), S. 321.

<sup>26</sup> R. Aubert (Anm. 16), S. 584 ff.

<sup>27</sup> A. Gnägi (Anm. 7), S. 83–87, S. 178 f.

<sup>28</sup> Angesprochen ist damit vor allem die Einengung des Begriffs Demokratie auf den sozialen Bereich in der Enzyklika „Graves de communi“.

<sup>29</sup> H. Maier, Kirche (Anm. 1), S. 92–96.

<sup>30</sup> J. Leclerq (Anm. 24), S. 121–125.

<sup>31</sup> J. C. Murray (Anm. 15), S. 513.

<sup>32</sup> J. Listl, Kirche und Staat in der neueren katholischen Kirchenrechtswissenschaft, Berlin 1978, S. 219.

chert hätte, läßt sich nur bedingt sagen. Die Kirche hatte dafür einen zu großen Rückstand<sup>33)</sup>. Mit Recht stellt Hans Maier fest, daß die Bedeutung der politischen Überlegungen des Zweiten Vatikanischen Konzils — man kann ergänzend sagen, der gesamten neueren Entwicklung —, vornehmlich in der Rezeption anderwärts begründeter Traditionen liegt: dem Rechtsstaat, der freiheitlichen Verfassungsdemokratie und den Menschenrechten<sup>34)</sup>.

## 2. Deutscher Katholizismus und Demokratie

Die historische Entwicklung des Verhältnisses des deutschen Katholizismus zur Demokratie zeigt, daß einerseits ein enger Zusammenhang zur entsprechenden Lehrentwicklung Roms stets vorhanden war und ist, daß aber andererseits durch die besonders gelagerten politischen, soziologischen, historischen und konfessionellen Bedingungen in Deutschland das Denken und die Einstellung zur Demokratie spezifische Gewichtungen erhielten. Dabei ist festzustellen, daß der deutsche Katholizismus der allgemeinkirchlichen Entwicklung sowohl in der Diskussion als auch in der Praxis weitgehend vorausgeeilt ist. Die kraftvolle Orientierung auf die Gesellschaft, die nachhaltige und umfassende Anerkennung der Menschenrechte, das entschiedene Eintreten für eine demokratische Verfassung und die Akzeptanz des weltanschaulich neutralen, aber nicht wertneutralen Staates waren für ihn bereits praktische Selbstverständlichkeiten, ehe sie endgültig mit dem Zweiten Vatikanum für die Gesamtkirche Gemeingut wurden<sup>35)</sup>.

Der deutsche Katholizismus verwandte in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg einen großen Teil seiner Kraft darauf, einen angemessenen Platz im Wilhelminischen Kaiserreich zu erringen: Je mehr er diesem Ziel näherkam, desto stärker wurde seine Bereitschaft, die bestehende Ordnung nicht nur hinzunehmen, sondern sie selber mitzutragen<sup>36)</sup>.

Das politische Denken im deutschen Katholizismus unterschied sich somit nur graduell, aber nicht grundsätzlich vom Geist der Wilhelminischen Gesellschaft. Diese weitgehende Anpassung an Geist und Wirklichkeit der Vorkriegsepoche war wohl die Hauptursache dafür, daß bis zum Ende des Ersten Weltkrieges die Demokratie als konkret in Frage kommende Staatsform kein Thema war — das Bekenntnis zur Monarchie war einhellig —, so daß es

nach 1918 weiten Teilen des Katholizismus schwer fiel, ein wohlwollendes Verhältnis zur Demokratie zu gewinnen<sup>37)</sup>. Dieses Verhältnis charakterisierte Lutz wie folgt: „Sie (= die Katholiken) waren, von rechts bis links, zutiefst einer Lebensform verbunden, deren innere politische wie geistige Festigkeit mit dem Schlagwort ‚Thron und Altar‘ nur ganz oberflächlich bezeichnet ist. Es gab unter den deutschen Katholiken keine republikanische Überlieferung im politischen Sinne des Wortes, und was vielleicht noch folgenschwerer war, auch der Verlauf der revolutionären Ereignisse hat keine geschaffen.“<sup>38)</sup>

Das Provisorium der Republik wurde denn auch zunächst ohne den Katholizismus begründet. Er hatte sich während der Revolution weder für noch gegen sie aktiv eingesetzt, wengleich man den Umsturz allgemein kategorisch ablehnte. Max Pribilla nannte sie einen „einzigartigen, weltgeschichtlichen Frevel am deutschen Volk“<sup>39)</sup>. Die gemäßigten und weitsichtigeren Kräfte sahen allerdings sehr bald, daß man nicht bei einem Nein stehen bleiben konnte, daß es nun darum ging, den verfassunglosen Zustand zu beseitigen und die rechtlichen Grundlagen für eine staatliche und gesellschaftliche Ordnung zu schaffen. Vor allem das Zentrum, dem im Verlauf der Ereignisse bald eine Schlüsselrolle zufiel, stellte sich auf den Boden der von der Revolution geschaffenen Tatsachen und sprach sich klar für den Aufbau einer demokratischen Republik aus<sup>40)</sup>. Grundlinie war, daß das oberste Ziel nicht die Wiederherstellung einer gestürzten legitimen Staatsgewalt sei, sondern das Gemeinwohl, dem sich das Prinzip der Legitimität unterordnen müsse. Unter diesem Aspekt sah man nach Lage der Dinge in der demokratischen Republik die einzige Möglichkeit, aus dem „Chaos der Revolution“ herauszukommen.

Innerparteilich führte diese republikanische, nach links tendierende Haltung, die ihre Wurzeln in den katholischen Arbeitervereinen und im südwestdeutschen Katholizismus hatte, freilich zur Herausbildung unterschiedlicher Flügel, bis zu empörten Reaktionen katholischer Rechtskreise, die zum Teil soweit gingen, daß sie sich bei den Deutschnationalen eine neue politische Heimat suchten<sup>41)</sup>.

Stand das linke Zentrum und die republikanische Richtung im deutschen Katholizismus von Anfang an vorbehaltlos für die Demokratie und für den bleibenden Bestand ihrer großen Prinzipien wie „Ableitung der Regierungsgewalt von dem Volks-

<sup>33)</sup> D. Grimm, Die Staatslehre der katholischen Kirche nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil, in: Civitas, (1969), S. 30.

<sup>34)</sup> H. Maier, Das Leben der politischen Gemeinschaft, in: J. Chr. Hampe (Hrsg.), Die Autorität der Freiheit, München 1967, S. 452.

<sup>35)</sup> B. Stangl (Anm. 6), S. 115—369; H. Maier, Kirche (Anm. 1), S. 267, S. 257 ff.

<sup>36)</sup> J. Stegmann, Um Demokratie und Republik. Zur Diskussion im Katholizismus der Weimarer Zeit, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, Münster 1969, S. 101 ff.

<sup>37)</sup> Ebda., S. 101 ff.

<sup>38)</sup> H. Lutz, Demokratie im Zwielficht, München 1963, S. 67.

<sup>39)</sup> Zitiert bei J. Stegmann (Anm. 36), S. 105.

<sup>40)</sup> H. Lutz (Anm. 38), S. 72 f.; J. Stegmann (Anm. 36), S. 106.

<sup>41)</sup> J. Stegmann (Anm. 36), S. 106, 114 ff.; H. Lutz, (Anm. 38), S. 87 ff.

willen . . . , Bestimmung der Staatsform durch den Willen des Volkes, Versöhnung der Klassen und Stände“<sup>42)</sup>, so hatte der rechte Flügel des Zentrums, der in seiner Tendenz national-konservativ ausgerichtet war, aber in seiner Mehrheit durchweg auf demokratischem Boden stand, gewisse Vorbehalte gegen die „westlerische Formaldemokratie“. Das Ideal sah man hier in einem „organisch-christlichen“ Staat, der nichts mit dem „rationalistischen und mechanistischen Denken der französischen Aufklärung“ zu tun habe. Auch war man da und dort monarchischen Gedanken nicht abgeneigt<sup>43)</sup>.

Die sich über das Ja zur Republik empörenden rechten Kreise im deutschen Katholizismus, die zur Weimarer Verfassung und Republik ein grundsätzliches Nein sprachen, waren nur bedingt im Zentrum vertreten. Sie gruppierten sich rechts von ihm, vor allem in den „Historisch-Politischen Blättern“, nachmals „Gelben Hefen“, in der „Görres-Korrespondenz“, den Trierer „Petrus-Blättern“, der Frankfurter Zeitschrift „Der Fels“, in der Wiener Zeitschrift „Das Neue Reich“ und von 1920 an in der „Nationalen Arbeitsgemeinschaft deutscher Katholiken“ in der Deutschnationalen Volkspartei (DNVP).

Die grundlegende theoretische Fragestellung, um die es in diesen Auseinandersetzungen ging, war die der Volkssouveränität. Sie war Hauptangriffspunkt der antidemokratischen rechten Katholiken. Diese Kreise verstanden den Begriff der Volkssouveränität nur im absoluten Rousseauschen Sinne, also als Widerspruch zu den grundlegenden katholischen Wahrheiten.

Das Prinzip der Glaubens- und Gewissensfreiheit wie der religiösen Verpflichtung des Staates, das in der Auseinandersetzung Roms mit den katholischen Ländern eine so große Rolle spielte, wurde nur untergeordnet thematisiert<sup>44)</sup> — sicherlich, weil in Deutschland die Verhältnisse in verschiedenster Hinsicht anders gelagert waren.

Die Diskussion um die Demokratie im deutschen Katholizismus bis zum Ende der Weimarer Republik war gewissermaßen eine „Diskussion um die Anerkennung und Grundlegung der Demokratie“. Sie hatte zwei Abschnitte. Während des ersten wurde vor allem unter den Theologen des Jesuitenordens im Rahmen von Grundfragen des Staatslebens „die Möglichkeit zu einem Verständnis der

demokratischen Staatsverfassung eröffnet“<sup>45)</sup>. Diese Diskussion dauerte bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges. Der zweite Abschnitt wurde mit dem Zusammenbruch des Kaiserreiches eingeleitet. Die durch die Revolution geschaffene Situation führte wegen der neu zu errichtenden Verfassung zum einen zu heftigen und leidenschaftlichen Auseinandersetzungen um die scholastische Lehre von der Volkssouveränität, und zum anderen, auf die Verfassung bezogen, zu einem Streit darüber, welches Verständnis von Volkssouveränität der Weimarer Verfassung zugrunde gelegt war.

Dieser innerkatholische Verfassungsstreit, der seine Weiterwirkungen im staatsphilosophischen und staatsrechtlichen Schrifttum seiner Zeit hatte, wurde auf der einen Seite von Persönlichkeiten wie Tischleder, Rommen, Mausbach u. a. geführt, die sich um eine Erneuerung der Scholastik des 16. und 17. Jahrhunderts mit ihrer Vertragstheorie gegen die traditionelle Staatsphilosophie des 19. Jahrhunderts bemühten. Ihnen standen auf der anderen Seite Wissenschaftler wie Schrörs und Kiefl gegenüber, die als erklärte Monarchisten von der Position einer legitimistisch gedeuteten katholischen Staatslehre her der Republik und damit der Demokratie den schärfsten Kampf ansagten<sup>46)</sup>.

Eine besondere Zuspitzung erreichten diese Auseinandersetzungen in der Kontroverse Tischleder — Kiefl. Mausbach kam ebenfalls eine spezifische Bedeutung zu. Er hatte als Kirchenrechtler an der Weimarer Verfassung wesentlich mitgearbeitet. So fiel es ihm besonders zu, deren Vereinbarkeit mit der katholischen Auffassung zu rechtfertigen.

Die im Verlauf dieser Auseinandersetzungen im deutschen Katholizismus mehrheitlich akzeptierte scholastische Lehre von der Volkssouveränität war nach dem Zweiten Weltkrieg kein Thema mehr. In verschiedensten Erklärungen und Abhandlungen wurde und wird sie zwar wiederholt angesprochen, aber als selbstverständlich vorausgesetzt und dargelegt.

Stellt sich der Weimarer Katholizismus in seiner Einstellung zur Staatsform der Demokratie und zur Weimarer Republik nicht geschlossen dar, so zeigt sich nach dem Zweiten Weltkrieg ein anderes Bild<sup>47)</sup>. Dazu stellt Manfred Spieker treffend fest: „Die deutschen Katholiken haben nach dem Zweiten Weltkrieg die unter Mithilfe der westlichen Besatzungsmächte entstehende demokratische Staatsordnung nicht nur voll bejaht, sie haben auch kontinuierlich und wesentlich zu ihrer Stabilität, ja Pro-

<sup>42)</sup> So Joseph Wirth, der eigentliche Führer und die treibende Kraft dieser Richtung, in: ders., *Unsere politische Linie im deutschen Volksstaat*, Berlin 1924, S. 6, 13, 20–24.

<sup>43)</sup> So einer der wichtigsten Repräsentanten des Rechtsflügels im Zentrum, Adam Stegerwald, im Jahre 1920: vgl. J. Stegmann (Anm. 36), S. 111 ff.

<sup>44)</sup> Explizit aufgegriffen wurde das Thema u. a. von Kardinal Faulhaber und Martin Spahn: vgl. H. Lutz (Anm. 38), S. 82; J. Stegmann (Anm. 36), S. 120.

<sup>45)</sup> J. Giers, *Demokratie im Urteil des sozialetischen und sozialtheologischen Denkens in Deutschland*, in: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, Münster 1969, S. 78 f.

<sup>46)</sup> H. Lutz (Anm. 38), S. 81 ff.

<sup>47)</sup> A. Rauscher (Hrsg.), *Der soziale und politische Katholizismus. Entwicklungslinien in Deutschland 1813–1963*, München 1981.

sperität beigetragen. Sie standen nicht nur loyal zum Grundgesetz, sie prägten es vielmehr ganz entscheidend mit . . . Die Loyalität der Katholiken zu dieser Demokratie und ihr Engagement für sie waren von der Gründung der Bundesrepublik an unbestritten, lückenlos und stabil, und dies nicht nur in der Ära Adenauer und unter den folgenden Kanzlern der CDU, sondern auch nach dem Regierungswechsel 1969. Aber diese Kontinuität bedeutete nicht, daß es unter den Katholiken nicht immer wieder Diskussionen einerseits über bestimmte Prinzipien, Strukturen und Prämissen der Demokratie und andererseits über ihr Verhältnis zur Demokratie gegeben hätte.“<sup>48)</sup>

Die Diskussionen über „bestimmte Prinzipien, Strukturen und Prämissen der Demokratie“ sowie das „Verhältnis zur Demokratie“ gehen auf unterschiedliche Anlässe zurück. Im einzelnen lassen sich folgende Diskussionsfelder und Diskussionsphasen ausmachen: Es ist dies zunächst die Diskussion um die „Rechtfertigung der Demokratie aus ihren Wesen und Werten“. Diese zielt unter sozialphilosophischen und theologischen Aspekten auf eine nähere wesens- und wertmäßige Bestimmung und Deutung der Demokratie als Staatsform. In einer gewissen Kontinuität zur Weimarer Zeit stehend, ist sie auf die ersten zwei Jahrzehnte der Bundesrepublik beschränkt.

Des weiteren wurde darüber diskutiert, was Demokratie funktional überhaupt sei bzw. sein könne; ob sie ihrem inneren Anspruch nach nur politische Herrschaftsform sei oder ob sie darüber hinaus auch umfassende Lebensform sein könne, ja müsse; ob beispielsweise die theologische Demokratiere-

zeption unter Vernachlässigung der realen Bedingungen Demokratie nicht zu sehr als Emanzipations-, Autonomie- und Freiheitsgeschehen zu deuten versuche und sich damit in eine gefährliche Irrealität begeben. Diese Diskussion wurde seit der Gründung der Bundesrepublik geführt. Im Zuge der allgemeinen Demokratisierungseuphorie und -diskussion Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre erreichte sie einen außergewöhnlichen Höhepunkt.

Ein dritter Schwerpunkt der Diskussion ist das Problem einer für alle verbindlichen Werteordnung im Pluralismus und demokratischen Staat, insbesondere die Frage, inwieweit auch der demokratische Staat auf bestimmte Grundwerte festgelegt ist, die ihm als Staat zur Realisierung verpflichtend auferlegt sind – inwieweit diese disponibel sein können – oder, ob sich Demokratie nur auf einen Konsens und eine Garantie in Verfahrensfragen beschränke. Auch diese Diskussion gehört unter dem Stichwort „Wertkonsens und Verfassungskonsens“ zu den ständigen Themen und erreicht mit der sogenannten Grundwertediskussion einen gewissen vorläufigen Höhepunkt und besondere Aufmerksamkeit.

Schließlich geht es um die Strukturen und das „Ethos“ der Demokratie. Die nennenswerten Anfänge dieser Diskussion liegen bereits im organischen Staatsdenken der Weimarer Zeit. Besondere Aufmerksamkeit wird ihr vor allem in den fünfziger und sechziger Jahren gewidmet. Erneute Impulse bringen die Demokratisierungsdiskussion der siebziger Jahre und letztlich auch die Grundwertedebatte.

### III. Staat und Demokratie nach dem Zweiten Vatikanum

#### 1. Volkssouveränität

Die scholastische Lehre von der Volkssouveränität bildet heute eine der Grundlagen katholischen Denkens über Staat und Demokratie. Die sogenannte Lehre von Ursprung, Träger und Grenzen der Staatsgewalt innerhalb der katholischen Staatslehre ist mit ihr identisch. Es ist eine Lehre, die die für die Demokratie essentielle Grundbestimmung „Selbstregierung des Volkes“ eindeutig enthält, eine Lehre, nach der Verfassung, Gesetzgebung und Regierung letztlich auf den Willen, den Auftrag und das Vertrauen der Regierten zurückzuführen sind. Ob periodische Versammlungen und Wahlen oder unperiodische Initiativen, Referen-

den und Plebiszite, ob direkte oder repräsentative Demokratie, ob Verbände, Parteien und Fraktionen als Vermittlungsagenturen oder ob eher mehr Partizipation und Dezentralisierung: für diese und weitere Alternativen bietet diese Lehre keine hinreichenden Entscheidungskriterien<sup>49)</sup>. Dennoch ist es zweifellos eine die Souveränität des Volkes und folglich des Staates beschränkende und insofern mit der die Grundrechte als vorstaatliche Rechte anerkennenden, rechtsstaatlichen Demokratie in Einklang stehende Lehre.

Die scholastische Lehre von der Volkssouveränität nimmt bei Thomas von Aquin ihren Ausgang und

<sup>48)</sup> M. Spieker, Die Demokratiediskussion unter den deutschen Katholiken 1945–1963, in: A. Rauscher (Hrsg.), Katholizismus, Rechtsethik und Demokratiediskussion 1945–1963, München 1981, S. 77f.

<sup>49)</sup> O. Höffe, Die Menschenrechte als Legitimation demokratischer Politik, in: Freiburger Zeitschrift für Philosophie und Theologie, (1979).

bekommt — nach zunehmender Entfaltung — mit Suarez ihre wesentliche Gestalt. Im Verlauf der Geschichte erfreute sie sich unterschiedlicher Zustimmung. Trotzdem ist sie niemals verworfen, allerdings auch nie zur offiziellen Lehre der Kirche erhoben worden<sup>50</sup>). Mit Papst Pius XII. (1939—58) erfährt sie jedoch eine ausdrückliche und wohlwollende Erwähnung. Von da an findet sie sich in allen Stellungnahmen und Erklärungen, insbesondere auch in den Dokumenten des Zweiten Vatikanums stillschweigend als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt. Als das Konzil über den einschlägigen Text im Rahmen der Generalkongregation vom 4. Oktober 1965 diskutierte, äußerten sich dazu nur vier Redner; die Aussagen waren derart unbestritten, daß sich eine größere Debatte erübrigte. Ebenso wie die Enzyklika „Pacem in terris“ stellen die Konzilstexte die Würde der menschlichen Person und die sich daraus ergebenden Rechte in den Mittelpunkt. Der Schutz dieser Personenrechte wird als notwendige Bedingung dafür angesehen, „daß die Bürger einzeln oder im Verbund am Leben und der Leitung des Staates tätigen Anteil nehmen können“. Es wird die Bedeutung intensiver Mitarbeit aller Bürger am Staate hervorgehoben.

Zum Thema Volkssouveränität heißt es in „Gaudium et spes“: „... Offensichtlich sind also die politische Gemeinschaft und die öffentliche Autorität in der menschlichen Natur begründet und gehören zu der von Gott vorgebildeten Ordnung, wengleich die Bestimmung der Regierungsform und die Auswahl der Regierenden dem freien Willen der Staatsbürger überlassen bleiben. Ebenso ergibt sich, daß sich die Ausübung der politischen Gewalt in der Gemeinschaft als solcher oder in den für sie repräsentativen Institutionen immer nur im Rahmen der sittlichen Ordnung vollziehen darf, und zwar zur Verwirklichung des Gemeinwohls... Dann aber sind auch die Staatsbürger im Gewissen zum Gehorsam verpflichtet. Daraus ergeben sich die Verantwortlichkeit, die Würde und die Bedeutung der Regierenden. Wo jedoch die Staatsbürger von der öffentlichen Gewalt, die ihre Zuständigkeit überschreitet, bedrückt werden, sollen sie sich nicht weigern, das zu tun, was das Gemeinwohl objektiv verlangt. Sie haben jedoch das Recht, ihre und ihrer Mitbürger Rechte gegen den Mißbrauch der staatlichen Autorität zu verteidigen, freilich innerhalb der Grenzen des Naturrechts.“<sup>51</sup>)

Im deutschen Katholizismus war die scholastische Lehre von der Volkssouveränität vor allem im Anschluß an Papst Leo XIII. von den Vertretern der Neuscholastik besonders in der Form, die ihr die Klassiker des 16. und 17. Jahrhunderts gegeben

hatten, aufgegriffen, verteidigt und auch abgewandelt worden. Auf dieser Basis wurde dann in der Weimarer Zeit weitergearbeitet. Zu nennen sind Tischleders Veröffentlichungen: „Ursprung und Träger der Staatsgewalt nach der Lehre des hl. Thomas und seiner Schule“ und „Die Staatslehre Leos XIII.“ sowie Rommens Publikationen: „Der Staat in der katholischen Gedankenwelt“ und „Die Staatslehre des Franz Suarez“. Diese machen die scholastische Lehre vom naturrechtlichen Träger der Staatsgewalt dem deutschen Katholizismus zugänglich und liefern so dem Weimarer politischen Katholizismus die bestimmende staats-theoretische Grundlage und entscheidende Argumentationsbasis für die Rechtfertigung der Weimarer Demokratie<sup>52</sup>). Die Ergebnisse Tischleders, Rommens u. a. wurden nach 1945 übernommen. Größere Abhandlungen im Stile dieser Autoren finden sich nicht mehr. Früher als in der allgemeinkirchlichen Entwicklung war die scholastische Volkssouveränitätslehre Selbstverständlichkeit geworden.

## 2. Verhältnis von Staat und Kirche

Mit der Erklärung über die Religionsfreiheit, „Dignitatis humanae“, vom 7. Dezember 1965 tritt die katholische Kirche ausdrücklich und endgültig für die Religionsfreiheit ein. In diesem Dokument behandelt das Konzil das Problem der religiösen Freiheitsrechte nicht in seinen sämtlichen theologisch relevanten Dimensionen. Es sieht davon ab, eine eigentliche vollständige Freiheitstheologie zu entwickeln. Es „beschäftigt sich nur mit der der juristisch-gesellschaftlichen Ordnung und mit dem menschlich-bürgerlichen Recht, innerhalb dieser Ordnung die Religion frei auszuüben“<sup>53</sup>). Die religiöse Freiheit, wie sie Gegenstand der Erklärung ist, bezieht sich also nicht auf das Verhältnis der Person zur Wahrheit, sondern sie bezieht sich auf die intersubjektiven Verhältnisse sowohl physischer als auch moralischer Personen zueinander. Die traditionelle Lehre über die Verpflichtung des einzelnen Menschen und der Menschheit gegenüber der wahren Religion bleibt davon unberührt<sup>54</sup>).

Die grundlegenden Ausführungen über das Recht finden sich im zweiten Absatz der Erklärung. Es heißt dort: „Das Vatikanische Konzil erklärt, daß die menschliche Person das Recht auf religiöse Freiheit hat. Diese Freiheit besteht darin, daß alle Menschen frei sein müssen von jedem Zwang sowohl von seiten einzelner wie gesellschaftlicher Gruppen, wie jeglicher menschlicher Gewalt, so daß in religiösen Dingen niemand gezwungen wird, gegen

<sup>52</sup>) B. Stangl (Anm. 6), S. 372.

<sup>53</sup>) Dignitatis humanae (Anm. 18), S. 661 ff.

<sup>54</sup>) P. Pavan, Kommentar zur Erklärung über die Religionsfreiheit, Artikel Nr. 1. in: (Anm. 22), S. 712 f.

<sup>50</sup>) O. v. Nell-Breuning (Anm. 22), S. 523 f.

<sup>51</sup>) Gaudium et spes, in: Rahner/Vorgrimler (Anm. 18), S. 532 ff.

sein Gewissen zu handeln, noch daran gehindert wird, privat und öffentlich, als einzelner oder in Verbindung mit anderen — innerhalb der gebührenden Grenzen — nach seinem Gewissen zu handeln. Ferner erklärt das Konzil, das Recht auf religiöse Freiheit sei in Wahrheit auf die Würde der menschlichen Person selbst begründet, so wie sie durch das geoffenbarte Wort Gottes und die Vernunft selbst erkannt wird. Dieses Recht der menschlichen Person auf religiöse Freiheit muß in der rechtlichen Ordnung der Gesellschaft so anerkannt werden, daß es zum bürgerlichen Recht wird.“<sup>55)</sup>

Die katholische Kirche hat hier in der Frage des Verhältnisses von Staat und Kirche, das sich konkret als das Thema der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie der „cura religionis“ des Staates darstellt, nicht wie bei der Frage der Volkssouveränität einfach eine Tradition, die in ihr gewachsen war und die sie zeitweise in der Praxis zurückgestellt hatte, betont aufgreifen und fortschreiben können. Sie hat sich hier selbst einem Wandel ihrer Auffassung unterzogen. Dies wird deutlich, wenn unter dem Aspekt ihrer verfassungsrechtlichen und politischen Auswirkungen die bis zum Zweiten Vatikanum vertretenen Grundpositionen zusammengefaßt und denen gegenüber gestellt werden, die sich auf die Erklärung über die Religionsfreiheit beziehen.

Vor dem Zweiten Vatikanum versuchte man, das Problem a priori und abstrakt zu lösen. Prämisse war, daß nur der „Wahrheit“ und nicht dem Irrtum ein Recht auf Dasein zukommen könne. Man räumte deshalb durchgehend nur dem mit der „Wahrheit“ übereinstimmenden Gewissen, dem „conscientia vera“ die Fülle der religiösen Freiheiten ein<sup>56)</sup>. Im übrigen billigte man nur dem aufrichtig irrenden Gewissen, dem „conscientia recta“ Gewissensfreiheit, aber nicht freie Religionsausübung zu. Die zuerkannte Gewissensfreiheit leitete man dabei nicht aus der Ebene des Rechts her, sondern, da ja der Irrtum kein Recht auf Dasein haben kann, aus der Nächstenliebe, konkret aus der Toleranz; denn auch das aufrichtig irrende Gewissen wurzelt in der Würde des Menschen. Die Möglichkeit all das zu tun, was heute unter das Recht der freien Religionsausübung fällt, konnte nur als Akt der Toleranz gewährt werden.

Die verfassungsrechtliche Konsequenz, die sich aus der Prämisse, daß nur der Wahrheit und nicht dem Irrtum ein Recht auf Dasein zukommen könne, war, daß man zwischen einem idealen Sollzustand und dem für die konkrete historische Situation zu findenden Sollzustand unterschied. Dies drückte sich in dem klassischen Begriffspaar: These — Hy-

pothese aus. Die These besagt, daß der Staat nicht nur an die natürliche Ordnung, das Naturrecht, gebunden ist, sondern auch an das positiv göttliche Gesetz. Der Staat hat deshalb die Pflicht, in seinem Verfassungsrecht die katholische Kirche als vollkommene Gesellschaft sui iuris und als einzige religiöse Gesellschaft anzuerkennen. Er hat entsprechend den sich aus der natürlichen Ordnung und den aus dem positiv göttlichen Gesetz sich ergebenden Erfordernissen tätig zu werden, was unter anderem bedeutet, den Irrtum in der Öffentlichkeit zu unterdrücken. Die Hypothese stellt ab auf die „quæstio facti“. Je nach dem Grad der Katholizität einer Gesellschaft ist die These anzuwenden bzw. von ihr Abstand zu nehmen, um größere Übel zu vermeiden. Die Grade der zu übenden staatlichen Toleranz können folglich — entsprechend einer differenzierten Güterabwägung — unterschiedlich sein.

Das Zweite Vatikanum hingegen geht von zwei empirischen Tatsachen aus: der pluralen Welt<sup>56)</sup> und dem erwachten personalen und politischen Bewußtsein<sup>57)</sup>. Es sieht und anerkennt, daß der moderne Mensch allgemein die Forderungen nach persönlicher, sozialer und politischer Freiheit als etwas zutiefst in seiner Person angelegtes betrachtet und sie als Ausdruck von Rechten, die seine Vernunft erkannt hat, qualifiziert. Sie ist deshalb für das Konzil eine Forderung der natürlichen Ordnung im gegenwärtigen Augenblick der Geschichte<sup>58)</sup>. Die Konsequenz daraus ist das Recht auf Religionsfreiheit für jedermann und, in einem umfassenderen Sinn, die Anerkennung der Menschenrechte.

Die Folgerungen, die sich daraus für die „cura religionis“ des Staates ergeben, sind folgende: Der Staat wird zurückgedrängt auf die Aufgabe, lediglich die strukturell-rechtlichen Voraussetzungen der Religionsfreiheit — und der übrigen Freiheiten — zu schaffen und zu garantieren sowie die materiell-ökonomischen Voraussetzungen dafür entsprechend seinen Möglichkeiten sicherzustellen. Der Staat verliert damit nicht jegliche Verpflichtung gegenüber der Religion — wie man vorschnelmen könnte —, aber er verliert jegliche Kompetenz hinsichtlich eines Urteils und eines entsprechenden Handelns in bezug auf „Wahrheit und Irrtum“. Damit ist das Wahrheitsproblem aus dem politisch-rechtlichen Bereich herausgenommen. Der Mensch hört auf, Objekt entsprechender staatlicher Maßnahmen zu sein. Die weltliche Rechtsordnung wird nicht primär als Tugend- und Wahrheitsordnung, sondern als Friedens- und Freiheitsordnung gesehen<sup>59)</sup>.

<sup>56)</sup> O. v. Nell-Breuning (Anm. 22), S. 523 f.

<sup>57)</sup> Dignitatis humanae (Anm. 18), S. 661.

<sup>58)</sup> J. C. Murray (Anm. 15), S. 515 f.

<sup>59)</sup> E. W. Böckenförde, Religionsfreiheit als Aufgabe des Christen, in: Stimmen der Zeit, (1964/65), S. 304.

<sup>55)</sup> Dignitatis humanae (Anm. 18), S. 662 f.



Mit der Erklärung über die Religionsfreiheit entläßt die katholische Kirche somit den Staat aus einer unmittelbar religiösen Verpflichtung. Sie verzichtet unwiderruflich auf die Inanspruchnahme staatlicher Machtmittel zur Durchsetzung und Erfüllung kirchlicher Forderungen. Sie nimmt endgültig Abschied von der Idee des konfessionellen Staates und findet – ohne daß dieser Ausdruck in den Konzilstexten Verwendung findet – ein klares Ja zur religiösen Neutralität des modernen Staates, das heißt des weltanschaulich neutralen, aber nicht wertneutralen Staates, der allein den Erfordernissen der pluralen Gesellschaft gerecht werden kann. Die katholische Kirche gibt mit dem Zweiten Vatikanum das in seiner Tradition bis in die Antike zurückgehende Postulat der Staatskirche und des mit seiner Konfession verbundenen Staates auf<sup>60</sup>).

### 3. Menschenrechte

Aus der Neuorientierung in der Frage der Glaubens- und Gewissensfreiheit, der „cura religionis“ des Staates und des Verständnisses der Volkssouveränität ergibt sich unmittelbar, logisch wie praktisch, daß die Menschenrechte in den Mittelpunkt der Beurteilung politischer und gesellschaftlicher Sachverhalte rücken<sup>61</sup>).

Die Annäherung der katholischen Kirche an das neuzeitliche Postulat der Menschenrechte erfolgte allerdings nur schrittweise. Trotz ihrer überragenden Bedeutung für die Gerechtigkeit in Staat und Gesellschaft gehörten die Menschenrechte keineswegs zu den traditionellen Grundbegriffen und Hauptthemen der katholischen Sozialethik. Der Weg dahin führte vielmehr von scharfer Kritik über zurückhaltende Beurteilung zur Billigung und letztlich zu einer enthusiastischen Verteidigung und Befürwortung<sup>62</sup>. Dieser höchst komplexe Vorgang, in den verschiedenste Faktoren hineinspielen<sup>63</sup>, hatte u. a. als entscheidendes Moment zur Voraussetzung, daß sich die Menschenrechtskonzeption von der einseitigen Bindung an die Aufklärung löste, sich auf die Funktion der Garantie individueller Freiräume beschränkte und unterschiedliche Begründungszusammenhänge<sup>64</sup> für sich selbst als auch für die Füllung der garantierten Freiräume zuließ. Von einer direkten Herleitung der

Menschenrechte aus der Französischen Revolution kann deshalb entgegen mancher Auffassung nur bedingt und nur in formaler Hinsicht gesprochen werden.

Die ersten Schritte zur Übernahme der Menschenrechtskonzeption in die katholische Lehre erfolgen bereits mit Papst Leo XIII. Zwar legt dieser in seinen Staatsrundschriften gegen die modernen Freiheiten äußerste Zurückhaltung an den Tag, doch eröffnet er gleichzeitig mit ihnen erste Wege zu einem Verständnis persönlicher Rechte des Menschen. Vor allem ist in dem Rundschreiben „Rerum novarum“ ein gewisser Zugang zu Menschenrechten sozialer Art zu erkennen. Von Papst Pius XI. wird diese Linie fortgesetzt.

Prinzipiell greift jedoch erst Papst Pius XII. die Frage nach den Rechten des Menschen in verschiedenen Stellungnahmen auf, besonders in der Weihnachtsansprache von 1944, in der er sich mit den unverzichtbaren, grundlegenden Rechten des Menschen im politischen Leben befaßt. Er betont die menschliche Person als Träger, Grundlage und Ziel der Wiederherstellung der menschlichen Gemeinschaft auf nationaler und internationaler Ebene. Dieser personalistische Ansatz wird in den späteren Erklärungen – u. a. in „Mater et magistra“ „Gaudium et spes“ und „Octogesima adveniens“ des öfteren wiederholt. Er findet auch seinen Niederschlag in „Pacem in terris“.

Mit der Enzyklika „Pacem in terris“, welche geradezu als die Menschenrechtserklärung der katholischen Kirche bezeichnet worden ist<sup>65</sup>, richtet Papst Johannes XXIII. (1958–1963) zum erstenmal in der Geschichte der Kirche ein Rundschreiben nicht nur an den katholischen Erdkreis, sondern „an alle Menschen guten Willens.“

Die Aussagen in „Pacem in terris“ sind in Anlehnung an die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen“ vom 10. Oktober 1948, an die „Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ vom 4. November 1950 und an die „Europäische Sozialcharta“ vom 18. Oktober 1961 entfaltet. Es werden ausdrücklich die Menschenwürde, wie sie der Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen zugrunde liegt, und der Kernbestand der in diesem Verständnis der Menschenwürde wurzelnden Menschenrechte bejaht. Dabei erfolgt eine organische Einfügung in die katholische Soziallehre: der Katalog der klassisch individuellen Rechte wird erweitert, die Entfaltungsrechte und die Rechte der aktiven Beteiligung von einzelnen, Gruppen und Völkern stärker in den Vordergrund gerückt. Außerdem werden Verhaltensregeln aufgestellt für die

<sup>60</sup> J. Listl (Anm. 32), S. 234f.

<sup>61</sup> J. Giers, Theologische Aspekte der Menschenrechtserklärungen in der kirchlichen Verkündigung, in: Münchner Theologische Zeitschrift, (1978), S. 36 ff.

<sup>62</sup> O. Höffe, Die Menschenrechte als Prinzipien eines christlichen Humanismus, in: Internationale katholische Zeitschrift, (1982), S. 98.

<sup>63</sup> H. Maier, Die Kirche und die Menschenrechte, in: Internationale katholische Zeitschrift, (1981), S. 518 ff.

<sup>64</sup> K. Forster, Die Menschenrechte aus katholischer Sicht, in: Internationale katholische Zeitschrift, (1981), S. 518 ff.

<sup>65</sup> K. Rivinus, Kirche und Menschenrechte, in: Stimmen der Zeit, (1978), S. 319.

Beziehung der Bürger miteinander, für die Beziehungen zwischen Bürgern und Staat und der Staaten untereinander.

Die Entwicklung nach „Pacem in terris“ rückt nicht nur weitere Rechte in das Blickfeld, sie bringt auch neue Begründungen, warum sich die Kirche für die Verkündigung und Verteidigung der Rechte des Menschen verantwortlich sieht. Zudem wird der theologische Hintergrund für die Menschenrechte weiter fortgedacht. Es wird, ohne daß damit die Menschenrechte ihre allgemeine, naturrechtliche Verbindlichkeit verlieren, gleichsam nun auch das eigentlich Christliche oder das für den Christen entscheidend Einsichtige und Verbindliche herausgestellt<sup>66)</sup>.

So übernimmt Papst Johannes Paul II. (seit 1978) den Katalog der Menschenrechte, wie ihn die UNO in ihrer Deklaration aufgestellt hat, knüpft an „Pacem in terris“ an und entwickelt sie vor diesem Hintergrund von Fall zu Fall weiter. Die unverletzliche Würde jedes einzelnen Menschen, die er immer wieder als unveräußerlich und als ursprüngliches Recht des Menschen betont, ist dabei sein fundamentaler Ansatz. Als Charakteristikum kommt hinzu, daß die Konzentration auf den Menschen nicht aus einer allgemein ethisch-naturrechtlichen Argumentation, sondern besonders aus christologischen Überlegungen erfolgt<sup>67)</sup>.

Während also in den Stellungnahmen bis einschließlich Pius XII. die Menschenrechte im Sinne der traditionellen Naturrechtslehre interpretiert und begründet wurden, beginnt mit Johannes XXIII. und dem Zweiten Vatikanum eine Neuorientierung, insofern eine Besinnung auch auf die Offenbarung und die Heilige Schrift hin erfolgt. Die Dokumente sind weniger philosophisch-naturrechtlich als mehr theologisch gehalten. Mit dieser doppelten Begründung wird in gewisser Weise das naturrechtlich-philosophische Denken fortgeführt, als auch dem biblisch-theologischen Rechnung getragen. Der Mensch und seine Würde stehen im Mittelpunkt, daraus gehen die unverletzlichen Rechte der Person hervor. Die doppelte Begründung erlaubt es, Christen wie Nichtchristen anzusprechen.

Zu beobachten ist, daß die Begründung der Menschenrechte aus katholischem Denken und Glauben nicht unerhebliche Schwierigkeiten bereitet. Nicht nur philosophisch-naturrechtlich bedarf es der genaueren Entfaltung der Begründungszusammenhänge zu den zugrundeliegenden naturrechtlichen Ansätzen wie einer gedanklichen Verbindung dieser zu einem einheitlichen System selbst; auch theologisch ist über die häufig sehr allgemeinen

<sup>66)</sup> J. Giers (Anm. 61), S. 43 f.

<sup>67)</sup> Th. Herr, Johannes Paul II und die Menschenrechte. Neue Wege katholischer Soziallehre?, Köln 1982, S. 4.

Aussagen hinaus noch zu einer tiefgreifenden Interpretation vorzustoßen<sup>68)</sup>.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß in den einschlägigen Dokumenten die Menschenrechte bereits weitgehend zur normativen, unmittelbaren Grundlage des organisierten sozialen Lebens gemacht worden sind. Für Staat, Gesellschaft, Demokratie, Freiheit und Gleichheit der Menschen werden deutlich mit den Menschenrechten neue zwingende Argumentations- und Sichtweisen eröffnet und geboten<sup>69)</sup>. Es werden normative Leitprinzipien für ein demokratisches System<sup>70)</sup> und eine demokratische Politik gegeben. Es zeigt sich, daß die Menschenrechte nicht nur als rechtliche Verbürgungen zugunsten des einzelnen, sondern gleichzeitig als Konstitutionsprinzipien staatlichen und gesellschaftlichen Lebens gesehen werden.

#### 4. Staat und Staatsform

Ausgangspunkt traditionellen katholischen Denkens über den Staat ist nicht der geschichtliche Staat, wie er in dieser oder jener Zeit vorgefunden wird, sondern in erster Linie der Ordo der Schöpfung, die ewig gültige Norm des Kosmos, der sein Sein von Gott und im Hinblick auf Gott besitzt. Es ist also ein Denken, das bei einer objektiven, von Gott gesetzten und damit geheiligten Seinsordnung anzusetzen versucht<sup>71)</sup>. Dieses ontologische Denkschema ist zugrunde gelegt bei den Scholastikern, Neuscholastikern sowie in den päpstlichen Enzykliken.

Der Staat ist danach eine in der Natur des Menschen wurzelnde Einrichtung, die ins Leben gerufen wird durch die sittliche Entscheidung seiner Glieder, die diese allerdings entsprechend ihrer Sozialanlage in Freiheit zu vollziehen haben<sup>72)</sup>. Damit ist eine Grenze gezogen zur Vertragstheorie der Staatsphilosophie der Aufklärung, die diesem Akt – nicht wie hier wesensexplikativen, sondern wesenkonstitutiven Charakter zuschreibt<sup>73)</sup>, und zu Vorstellungen, die die Mitwirkung des freien Menschenwillens, der aus den jeweiligen Verhältnissen heraus den Staat gestaltet, leugnen.

Das besondere Verhältnis, das sich damit zwischen den sich zum Staate vereinigenden Menschen, der Staatsgewalt und den diese Staatsgewalt Ausübenden ergibt, ist als „philosophische Demokratie“ be-

<sup>68)</sup> J. Giers (Anm. 61), S. 36 ff und 49 ff.

<sup>69)</sup> O. Höffe (Anm. 49), S. 8.

<sup>70)</sup> A. Langner, Menschenrechte, Staat, Gesellschaft, Köln 1975, S. 1 f.

<sup>71)</sup> P. Mikat, Staat, in: H. Fries (Hrsg.), Handbuch theologischer Grundbegriffe, München 1963, S. 556.

<sup>72)</sup> Ebda, S. 561.

<sup>73)</sup> J. Sauter, Die philosophischen Grundlagen des Naturrechts, Wien 1932, S. 82.

zeichnet worden<sup>74</sup>). Wallraff schreibt, „philosophisch gesehen ist der Staat für die christliche Lehre von der Volkssouveränität in seinen Wurzeln immer und wesentlich Demokratie“<sup>75</sup>).

Diese Ebene der katholischen Staatslehre, die sich als die Ebene des „A priori“ bezeichnen läßt, ist streng zu unterscheiden von der Ebene des Geschichtlich-Konkreten, auf der sie die Frage der Staatsform erörtert. Das ist auch gemeint, wenn von Nell-Breuning sagt, daß die Demokratie keine Frage der Staatsphilosophie an sich, sondern der praktischen Politik sei; mit anderen Worten: keine Frage der Staatsontologie, sondern der Staatsethik.

So verlassen die Scholastiker in der Frage der Staatsform bewußt den Boden der Staatsontologie und beginnen nach Zweckmäßigkeitskriterien zu urteilen. Insofern müssen sie aus ihrer Zeit gesehen werden. Dies gilt auch für diesbezügliche Stellungnahmen der Päpste. Formal gelten alle Staatsformen als gleich gut, soweit es um ontologische Aussagen geht und die Staatsformen nicht mit diesen in Widerspruch stehen. Für die konkrete Situation gibt man mitunter einer bestimmten Form unter dem Aspekt des Gemeinwohls den Vorrang.

Die Staatsformen selbst stellen sich in ihrer jeweiligen rechtlichen Gestalt für die herkömmliche katholische Staatslehre stets als eine bestimmte Art von Ordnung der Staatsgewalt dar, als ein bestimmtes Herrschaftssystem, in dem befohlen und gehorcht wird, als die Struktur, nach der sich Zustandekommen und Wirklichkeit des politischen Willens bestimmen. So werden sie denn auch als die „Form der Staatsgewalt“<sup>76</sup>), als die „Art und Weise, wie eine staatliche Gemeinschaft organisiert ist und durch welche Organe sie geleitet wird“, deren Zulässigkeit bzw. Gebotenheit sich aus dem Maß der Geeignetheit, die der Staatsgewalt gesetzlichen Zwecke zu erfüllen, ergibt, bezeichnet.

Weil also für die katholische Staatslehre die Staatsform nur das Mittel ist, das unter dem Gesichtspunkt, inwieweit es die Staatszwecke zu erfüllen verspricht, zu wählen ist, lehnt sie im Hinblick auf die Staatsform Demokratie — wie Gundlach es ausdrückt — „die formalistische, sogenannte wertfreie Auffassung in der Gesellschaftslehre, die das Demokratische zu bestimmen sucht, ohne das Staatliche vorauszusetzen“, ab<sup>77</sup>).

Von dieser Position scheinen auch das Zweite Vatikanum und die nachkonziliaren Erklärungen nicht abzuweichen. „Die konkrete Art und Weise, wie die politische Gemeinschaft ihre eigene Verfassung und die Ausübung der öffentlichen Gewalt ordnet, kann entsprechend der Eigenart der verschiedenen Völker und der geschichtlichen Entwicklung verschieden sein . . .“<sup>78</sup>)

Zu bedenken ist jedoch, daß durch die Staatsform festgelegt wird, inwieweit der Bürger eher mehr Objekt der Herrschaft oder mehr Mitbeteiligter bei der Ausübung der Herrschaftsgewalt ist, daß sich nach der Staatsform folglich auch der Grad an Freiheit und Mitwirkung bestimmen und daß gerade letztere beiden Werte optimal zu realisieren, Anspruch der Staatsform Demokratie ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich angesichts der besonderen Betonung menschlicher Würde und Freiheit in den konziliaren und nachkonziliaren Dokumenten die Frage, inwieweit aufgrund der eindeutigen Entscheidung für die rechtsstaatliche Verfassungsdemokratie nicht die traditionelle Lehre von der grundsätzlichen Gleichwertigkeit aller Staatsformen aufgegeben worden ist.

Die Meinungen hierzu sind geteilt. Eine genauere Untersuchung der einschlägigen Stellen und Argumentationsweisen läßt jedoch den eindeutigen Schluß zu, daß sich die alte Neutralitätslehre angesichts des neueren und vertiefteren Verständnisses von der Person, ihrer Würde und ihren Rechten, ihrem Verhältnis zu Staat und Gemeinschaft nur noch negativ formulieren läßt: in dem Sinne, daß „keine der bekannten Staatsformen a limine von der Konkretisierung ausgeschlossen werden kann, grundsätzlich . . . aber die Demokratie den Vorrang vor den anderen Staatsformen“ hat, daß „die *praesumptio juris* immer für die Demokratie“ spricht, diese „also prinzipiell anderen Staatsformen gegenüber nicht wertgleich ist, sondern stets bevorzugt auf die Möglichkeit ihrer geschichtlichen Konkretisierung geprüft werden muß.“<sup>79</sup>) Die Demokratie ist die Regel, die anderen Staatsformen stellen Ausnahmefälle dar, deren Notwendigkeiten jeweils am Prinzip der Verhältnismäßigkeit nachzuweisen sind.

So ist als Fazit festzuhalten: In den konziliaren und nachkonziliaren Dokumenten wird der Begriff der Demokratie als Staatsform näherhin als Verfassungsdemokratie mit bestimmten Mindestgehalten präzisiert, es wird gleichzeitig erklärt, daß für die heutige konkret-historische Situation für unumgänglich gehalten wird, den Staat als Verfassungsdemokratie zu verstehen und zu gestalten; und es

<sup>74</sup>) A. Hartmann. Über die Autorität des Staates, in: Stimmen der Zeit, (1959/60), S. 248 f.

<sup>75</sup>) J. Wallraff. Demokratie als theologisches Problem, in: G. E. Kafka (Hrsg.), Die Katholiken vor der Politik, Freiburg/Br. 1958, S. 42.

<sup>76</sup>) G. Gundlach. Christliche Demokratie, in: Stimmen der Zeit, (1953/54), S. 252.

<sup>77</sup>) Ebda.

<sup>78</sup>) Gaudium et spes (Anm. 59), in: Rahner/Vorgrimler (Anm. 18), S. 530 ff.

<sup>79</sup>) F. Klüber, Katholische Gesellschaftslehre, Bd. I, Osnabrück 1968, S. 556 f.

erfolgt bei der abstrakten Beurteilung der Staatsformen eine Höherbewertung und damit eine Vorrangstellung der Staatsform Demokratie vor den anderen Staatsformen.

## 5. Gemeinwohl und Öffentliche Ordnung

In der Erklärung über die Religionsfreiheit, „*Dignitatis humanae*“ finden sich die Formulierungen:

„Das Gemeinwohl der Gesellschaft besteht in der Gesamtheit jener Bedingungen des sozialen Lebens, unter denen die Menschen ihre Vervollkommnung in größerer Fülle und Freiheit erlangen können . . . — Da die bürgerliche Gesellschaft außerdem das Recht hat, sich gegen Mißbräuche zu schützen, die unter dem Vorwand der Religionsfreiheit vorkommen können, so steht es besonders der Staatsgewalt zu, diesen Schutz zu gewähren; dies darf indessen nicht auf willkürliche Weise oder durch unbillige Begünstigung einer Partei geschehen, sondern nur durch die rechtlichen Normen, die der objektiven sittlichen Ordnung entsprechen und wie sie für den wirksamen Rechtsschutz im Interesse aller Bürger und ihrer friedvollen Eintracht erforderlich sind, auch für die hinreichende Sorge um jenen ehrenhaften öffentlichen Frieden, der in einem geordneten Zusammenleben in wahrer Gerechtigkeit besteht, und die schließlich für die pflichtmäßige Wahrung der öffentlichen Sittlichkeit. Dies alles gehört zum grundlegenden Wesensbestand des Gemeinwohls und fällt unter den Begriff der öffentlichen Ordnung.“<sup>80)</sup>

Diese Formulierungen deuten einen Neuansatz an, der durch den Begriff der „Öffentlichen Ordnung“ signalisiert wird. Dazu gibt es zwei Interpretationsmöglichkeiten: Gemäß der ersten Interpretation wäre der Begriff Gemeinwohl nur der Gesellschaft und der Begriff Öffentliche Ordnung allein dem Staat zuzuordnen. Unter Gemeinwohl wäre das Gemeinwohl der Gesamtgesellschaft im herkömmlichen zweifachen Sinne zu verstehen, unter „Öffentlicher Ordnung“ nur ein Segment daraus. Gegen diese Interpretation ist allerdings einzuwenden, daß sie einem Bruch mit dem herkömmlichen Verständnis von Staat und Gesellschaft, insbesondere deren gegenseitiger Zuordnung und Aufgaben, gleichkommt. Nach herkömmlichen Verständnis wird der Staat als „*societas perfecta et completa*“<sup>81)</sup> gesehen, was besagt, daß der Staat als das irdisch oberste und auch umfassendste gesellschaftliche Gebilde anzusehen ist, und zwar so, daß er nicht nur dem Bestande nach alle von ihm überwölbten Vergesellschaftungen zu seinen Gliedern hat, sondern

ebenso seiner Zielsetzung nach deren sämtliche Aufgaben in sich einbezieht. Letzteres bedeutet, daß das dem Staat aufgegebenen Gemeinwohl allumfassend ist, auf die allseitige Erfüllung der Wesensbestimmung des Menschen, folglich alle für seine personale Entfaltung relevanten materiellen und geistigen Güter, gerichtet ist<sup>82)</sup>. Das heißt allerdings nicht, daß der Staat alle von einem solchen weiten Gemeinwohlbegriff erfaßten Aufgaben selbst erfüllen soll und darf. Gemäß dem ebenfalls zum festen Bestand katholischen Staatsdenkens gehörenden Subsidiaritätsprinzip kommt ihm keine Allzuständigkeit, aber — und das ist sehr entscheidend, weil es insofern keine staatsfreien Räume gibt — Letztverantwortlichkeit zu. Weiter besagt die „*societas perfecta et completa*“-Formel, daß dem Staat zur Erfüllung dieser seiner Zwecke die Staatsgewalt als Inbegriff der Machtvollkommenheit zur Verfügung steht. Diese ist oberste Gewalt, unabhängig und durch keine irdische Macht begrenzt. Sie steht, soweit sie kompetenzgemäß ist, über jeder anderen Autorität von menschlichen Vergemeinschaftungen.

Die Formel vom Staat als einer „*societas perfecta et completa*“ wurde zwar in „*Pacem in terris*“ insofern eingeschränkt, als man die Einzelstaaten betont als Gliederungen der weltweit zusammenwachsenden Menschheit einstuft. Die Pastoralkonstitution greift jedoch diese Einschränkung nicht mehr auf. Das Zweite Vatikanum fällt insofern wieder zurück. Mit der „*communitas politica*“ meint es eindeutig den Staat in herkömmlicher Machtvollkommenheit<sup>83)</sup> als die der Gesamtgesellschaft übergeordnete „Autorität, welche die Kräfte der Bürger auf das Gemeinwohl lenkt“, die insofern durch ihre Organe erkennen und handeln kann.

Bei Murray dagegen — auf ihn stützt sich die erste Interpretation — ist die Gesellschaft dem Staat vorgeordnet, der Staat ist nur Funktion der Gesellschaft, ohne die Fähigkeit „zu erkennen und zu wollen“. Gerade letzteres aber macht den Murrayschen „Funktions“-staat problematisch soweit es um grundlegende Aufgabenstellungen wertbezogenen Charakters geht<sup>84)</sup>.

Es ist schwer vorstellbar, daß das Zweite Vatikanum den Staat nicht nur direkter religiöser Verpflichtungen entkleiden, sondern ihm auch den Rückzug von Aufgaben ermöglichen wollte, die ihm bislang aus naturrechtlichen Überlegungen zugeschrieben worden sind. Berücksichtigt man das und hält man dafür, daß das Zweite Vatikanum am traditionellen Staatsverständnis, insbesondere was

<sup>80)</sup> *Dignitatis humanae* (Anm. 18), S. 666 ff.

<sup>81)</sup> F. Klüber, Staat II, katholisch, in: H. Kunst/R. Herzog (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 1975, Sp. 2160 ff., insb. Sp. 2164.

<sup>82)</sup> Ebda. Sp. 2162.

<sup>83)</sup> O. v. Nell-Breuning (Anm. 22), S. 517.

<sup>84)</sup> R. Sebbot, Religionsfreiheit und das Verhältnis von Kirche und Staat. Der Beitrag John Courtney Murrays zu einer modernen Frage, Rom 1977, S. 165 ff.

dessen ordnungspolitische Vorrang- und Garantstellung gegenüber der Gesellschaft betrifft, festgehalten hat, so kommt man zur zweiten Interpretation: Der Staat behält im Prinzip seinen Charakter im Sinne der herkömmlichen „societas perfecta et completa“-Formel, seine ordnungspolitische Priorität gegenüber der Gesellschaft, aber er wird in seiner Zuständigkeit zurückgenommen und relativ

klar begrenzt; die Begriffe „Öffentliche Ordnung“ und „Gemeinwohl“ sind im Murrayschen Sinne zu verstehen; sie beinhalten eine neue — die neue Aufgabenzuschreibung: „Die ‚Öffentliche Ordnung‘ und damit nur das ‚bonum politicum‘ ist in die Sorge und Pflicht des Staates gegeben, der so — und nur so — auf das Gemeinwohl der Gesellschaft bezogen ist“<sup>85)</sup>.

#### IV. Ausblick

In der heutigen weltanschaulich pluralistischen Gesellschaft gilt das Prinzip der weltanschaulich religiösen Neutralität des Staates. Der Staat kann nicht mehr als das Instrument einer Verchristlichung der Welt betrachtet werden. Die katholische Kirche hat diesen Tatsachen Rechnung getragen. Künftig wird sie mehr und mehr primär in der gewichtiger gewordenen Gesellschaft ihren Ort sehen müssen.

Die Kirche ist nicht allein als Institution Teil dieser Gesellschaft, sie ist vor allem über ihre einzelnen Glieder mit dieser Gesellschaft verbunden und lebt in ihr. Ihre Freiheit, Wirkmöglichkeit und fundamentale rechtliche Sicherung hängt damit in erster Linie von der Freiheit und rechtlichen Sicherung der Bürger im Sinne verfassungsrechtlicher Grundfreiheiten ab. Grundrechtliche Verbürgungen wie Vereinigungs-, Versammlungs-, Meinungs- und Pressefreiheit, Freiheit der Lehre, besonders aber Glaubens- und Gewissensfreiheit wie allgemeine Kulturfreiheit der Bürger, bekommen somit unter diesem Aspekt existentielle Bedeutung.

Es ist deshalb, trotz der oben erwähnten Schwierigkeit, die Frage angebracht, ob die katholische Kirche nicht, nachdem das Naturrecht aus mancherlei Gründen in Mißkredit geraten ist, die Menschenrechte und die diesen vorausgehenden Grundwerte zum Gegenstand ihrer Gesellschaftslehre und Sozialverkündigung, ja zur Grundlage einer neuen universalen Sozialethik machen könnte und sollte. Dies umso mehr, als offensichtlich in der heutigen, von vielfältigen Interessen und Konflikten gespaltenen Welt angesichts des Fehlens einer gemeinsamen Weltanschauung oder religiösen Überzeugung

es so scheint, daß sich nur noch in der Anerkennung der Menschenrechte der allgemeine Normenkonsens für ein friedliches Zusammenleben in Freiheit und Gerechtigkeit finden läßt.

Trotz des allgemeinen Rufs nach Menschenrechten bleibt häufig offen, auf welchen geistigen oder sittlichen Fundamenten diese Rechte beruhen. Zudem ist das ihnen jeweils zugrunde gelegte Freiheitsverständnis durchaus kontrovers. Wie sehr aber Aporien eines Katalogs von Menschenrechten zum Tragen kommen können, wenn die tiefere Begründung und gegenseitige Zuordnung von einem klaren und umfassenden Begriff des Menschen, zumindest von dessen Würde her fehlen, zeigt gerade die Grundwertedebatte.

Die künftige Aufgabe der Kirchen gegenüber Staat, Demokratie und Gesellschaft wird deshalb wohl zunächst darin zu sehen sein, auf dem Felde der wissenschaftlichen und theoretischen Klärung der mit den Menschenrechten zusammenhängenden Fragen aus ihrem Menschenbild und Menschenrechtsverständnis heraus klärend und vertiefend an der Diskussion teilzunehmen. Auch wird ihr Beitrag dahin gehen müssen, auf Fehlentwicklungen hinzuweisen und vor ideologischen Mißbrauch zu warnen sowie in einem permanenten Erziehungsprozeß das Bewußtsein für die personale Würde des anderen zu schärfen und zu Verhaltensweisen, die den anderen in seinem Anderssein ernstnehmen, anzuregen und anzuhalten.

<sup>85)</sup> H. Wulf, Der Staat und die öffentliche Ordnung, in: Stimmen der Zeit, (1966), S. 103.

## **Hans-Hermann Hartwich: Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46—47/87, S. 3—20

Die deutsche Staats- und Verwaltungsforschung hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten Ergebnisse erbracht, die vor allem die Realität des modernen „arbeitenden Staates“, also des Staates als Erbringer von Leistungen, widerspiegeln. Diese aspektreichen Forschungsergebnisse über den modernen Staat bedürfen jedoch der theoriegeleiteten Bündelung.

Der Ruf nach einer neuen, wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat greift frühere Ansätze wieder auf (von Lorenz von Stein, 1887/88, bis zu Wilhelm Hennis und Thomas Ellwein in den sechziger Jahren). Die Forderung nach einer „Neubelebung der Staatsdiskussion“ zielt vor allem auf die Berücksichtigung der Effizienz des modernen Staates. Auch neuere „Staatslehren“, die sich von der Tradition des deutschen Rechtspositivismus gelöst haben (Laband, Jellinek, Kelsen) und dem Ansatz Hermann Hellers folgen, den Staat mithin als Entscheidungs- und Wirkungseinheit begreifen, konzentrieren sich primär auf Staatsformen, -willensbildung und -legitimation. Der Staat als Leistungsträger wird vernachlässigt.

Begriffe wie „der überforderte Staat“, die „Grenzen des Regierens“ oder „Entstaatlichung“ signalisieren Überforderungen, aber auch Neuentwicklungen von Staatlichkeit. Die empirische Forschung über die Binnendifferenzierung des modernen „arbeitenden Staates“ vermittelt das Bild des „Kooperativen Staates“, in dem zur Erhöhung und Sicherung der Steuerungsfähigkeit die traditionellen Grenzziehungen zwischen staatlicher Verwaltung und den gesellschaftlichen Institutionen (Unternehmen) und Gruppen (Verbände) verwischt werden.

Die geforderte Neubelebung der Staatsdiskussion darf aber nicht allein auf der empirischen Staats- und Verwaltungsforschung aufbauen. Bei der Suche nach einer „wirklichkeitsnahen“ Lehre vom Staat müssen weitere Forschungslinien einbezogen werden. Dies sind vor allem Untersuchungen zum Gewaltmonopol des demokratischen Rechtsstaates in einer pluralistischen Gesellschaft. Hier bedarf es staatlicher Souveränität zur Sicherung des inneren Friedens und der Grundrechte. Als wirklichkeitsnahes Staatsbild zeichnet sich ein Regelungssystem „Staat“ ab, das zur Erfüllung seiner Aufgaben immer weiter ausdifferenziert und „kooperativ“ arbeitet, zugleich aber — ständig demokratischer Legitimation bedürftig — abgestufte Wirkungskompetenzen bewahren muß, die ihre höchste „Dichte“ in der Verfügung über das Gewaltmonopol des demokratischen Staates findet. Die Vorstellung abgestufter „Staatlichkeit“ macht zugleich eine Einbeziehung des Informalen als typisches Regelungsmittel des heutigen Leistungsstaates möglich.

## **Trutz Rendtorff: Die Autorität der Freiheit. Die Stellung des Protestantismus zu Staat und Demokratie**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46—47/87, S. 21—31

Wie steht der Protestantismus zu Staat und Demokratie? Unübersehbar ist der protestantische Pluralismus in der Politik. Dennoch vertritt die Evangelische Kirche mit ihrer Denkschrift von 1985 „Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie“ eine klare Position der Zustimmung zum Staat des Grundgesetzes. Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen Herrschaft haben zu dieser neuen Ortsbestimmung geführt, mit der der Protestantismus in der Bundesrepublik Deutschland Anschluß gewonnen hat an den westeuropäisch-nordamerikanischen Protestantismus. Die geschichtlichen und theologischen Voraussetzungen dazu reichen zurück in die Zeit der Reformation und in die Auslegung der Bibel. Von daher gibt es keine christliche Staatstheorie, wohl aber eine deutliche Funktionsbestimmung des Staates als Rechts- und Friedensordnung, die zu achten und an der mitzuwirken zum ethischen Beruf des Christen gehört. Die Bewahrung der Demokratie in den Lebensfragen der Zukunft gibt der politischen Verantwortung in der Demokratie heute neues Gewicht.