

Juristische Kurz-Lehrbücher

## Allgemeine Staatslehre

Ein Studienbuch

Bearbeitet von  
Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhold Zippelius

17. Auflage 2017. Buch. XXIII, 383 S. Kartoniert  
ISBN 978 3 406 71296 8  
Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht > Staatsrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

„einfache und einförmige“ Staatsverfassung zu wählen, sondern sie „aus den Vorzügen und Eigenarten der besten Verfassungen zu mischen“, damit die einzelnen Gewalten „so gegeneinander ausgewogen sind, daß keine ein Übergewicht erhält“ (§ 31 II 1).

Vor allem aber widmete Cicero, mit dem Sinn des römischen Politikers für die praktische Seite der Staatsformenlehre, der organisatorisch gemischten Verfassung eine eingehende Untersuchung in seiner Schrift über den Staat (*De re publica*). Die reinen Formen haben durchwegs beträchtliche Mängel:

Unter der Alleinherrschaft eines einzigen fehlt für alle anderen die Freiheit der Mitsprache (I 43). Unfreiheit herrscht nicht nur unter einem unerträglichen, sondern auch unter einem milden Monarchen; denn für die Völker bedeutet „das doch nur den einen Unterschied, ob sie eines leutseligen oder eines harten Herrn Knechte sind, Knechte sind sie allemal“ (I 50).

Auch „in einer Aristokratie kann von einem Anteil der Masse an der Freiheit kaum die Rede sein“ (I 43). Man könnte sich mit dieser Staatsform „noch einverstanden erklären, solange in ihr die Herrschenden wirklich eine Elite der geistig und moralisch Besten sind. Was aber, wenn das nicht der Fall ist? Wenn z. B. jemand ans Ruder kommt, bloß weil er das meiste Geld hat oder ein sonstiger Zufall ihn mit an die Staatsführung bringt . . .? Dann wird man ebenso schnell scheitern wie ein Schiff, an dessen Steuer ein aus der Zahl der Reisenden erloster Kapitän tritt“ (I 51).

Für die Demokratie schließlich beruft man sich vor allem auf die Freiheit und die Gleichheit. Für die Freiheit aller sei nur in der Demokratie eine Stätte. Und die Freiheit sei keine wahre Freiheit für alle, wenn sie nicht für alle gleich sei (I 47). Auch sei „Eintracht da am leichtesten, wo der Nutzen des Einzelnen sich decke mit dem der Gesamtheit“ (I 49). – Aber das Prinzip der Gleichheit läßt sich nicht rigoros durchführen. Können nämlich Würdige und Unwürdige, Bedeutende und Unbedeutende „unterschiedslos zu Ehren kommen, so führt gerade diese Gleichmacherei zu größter Ungleichheit und Unbilligkeit“ (I 53, 27, 43).

Zudem sind alle diese „reinen“ Staatsformen in Gefahr, zu entarten. „Jede birgt in sich die Gefahr, in ein benachbartes Extrem umzuschlagen“: die Monarchie in die Gewalt-herrschaft eines Despoten, die Aristokratie in die eines machthungrigen Klüngels, die Demokratie in eine zuchtlose Pöbelherrschaft (I 44f., 69), die ihrerseits in die Tyrannei eines Einzelnen führt (I 68).

Um den beschriebenen Nachteilen und Entartungen zu entgehen, schlug Cicero eine „maßvolle Mischung aus den drei Urformen“ vor (I 45). Ein Beispiel bot die altrömi-sche Verfassung, in der die Konsuln das monarchische, der Senat das aristokratische und die Comitien das demokratische Element bildeten. Eine solche gemischte Verfassung hat erstens ein hohes Maß an Ausgewogenheit, ohne das freie Völker auf die Dauer nicht auskommen können. Zweitens spricht für sie ihre Stabilität; denn eine Staatsform, deren Elemente in wohlabgewogener Weise miteinander verbunden sind, entartet nicht so leicht (I 69, II 57).

Später nahm Thomas von Aquin (*Summa theol.*, I II 105, I) den Gedanken einer ge-mischten Verfassung wieder auf: Am besten sei eine Staatsverfassung, die „richtig ge-mischt ist aus Königtum, insofern einer an der Spitze steht, aus Aristokratie, insofern mehrere auf Grund ihrer Tüchtigkeit an der Regierung teilhaben, und aus Demokra-

tie, also aus Volksherrschaft, insofern die Regierenden aus dem Volk gewählt werden können und dem Volk die Wahl der Regierenden zukommt“. Auch Machiavelli befürwortete eine gemischte Verfassung: Vernünftige Gesetzgeber hätten jede der einfachen Grundformen des Staates „gemieden und eine aus allen dreien zusammengesetzte gewählt. Diese hielten sie für stabiler und dauerhafter, weil sich Fürsten-, Adels- und Volksherrschaft, in ein und demselben Staat vereinigt, gegenseitig überwachen“ (Discorsi, I 2; anders freilich in seiner Denkschrift über die Reform des Staates von Florenz, 1519).

Bodin bestritt später die Möglichkeit einer gemischten Verfassung: Der Inhaber der höchsten Gewalt könne keinen Teilhaber, keinen „imperii socium“ haben (§ 9 III 1). Doch hat sich dieser Einwand bei genauerem Zusehen als unberechtigt erwiesen: Die staatliche Kompetenzenhoheit muß nicht notwendig bei einem einzigen Organ oder gar bei einem einzigen Menschen liegen, sondern kann in der gemeinschaftlichen Verfügung mehrerer Staatsorgane stehen (§ 9 III 3).

### III. Neuere Einteilungen

**Literatur:** E. Bernatzik, Republik und Monarchie, 2. Aufl. 1919; W. Henke, Zum Verfassungsprinzip der Republik, JZ 1981, 249 ff.; W. Mager, Republik, in: GGb V (1984), 549 ff.; R. Gröschner, in: HdStR, § 23.

Machiavelli teilte alle Herrschaftsordnungen, die Gewalt über Menschen hatten, in Republiken und Fürstentümer ein (Il Principe, 1513, Kap. 1). Das Hauptmerkmal der Republik soll nach neuerem Verständnis das Fehlen eines an eine Dynastie gebundenen oder eine Dynastie begründenden Staatsoberhauptes sein.

Man kann mit dem Begriff der „Republik“, in Anknüpfung an den Wortsinn, aber auch einen Staat verstehen, der dem Gemeinwohl und der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet ist. In diesem zweiten Sinn war für Kant ein Staat dann republikanisch, wenn er auf die persönliche Autonomie der Menschen und damit auf deren Freiheit und Gleichheit und auf die Idee eines Konsenses zwischen ihnen gegründet ist (§§ 16 I 3; 17 III), ein Staat, in welchem alle an die gemeinsame Gesetzgebung gebunden sind und die ausführende Gewalt von der gesetzgebenden getrennt ist (Zum ewigen Frieden, II, 1. Definitivartikel). Diese Bedeutungsinhalte des Begriffs der „Republik“ haben heute in den Prinzipien der „Rechtsstaatlichkeit“ ihre nähere Ausgestaltung und ihren geläufigeren Ausdruck gefunden.

Daneben sind andere Unterscheidungen getreten, etwa jene zwischen unmittelbaren und repräsentativen Demokratien; sie richtet den Blick darauf, ob und in welchem Ausmaß der verbindliche Staatswille unmittelbar durch die Bürger oder durch ihre gewählten Repräsentanten gebildet wird (§ 23). Die Einteilung der repräsentativen Demokratien in „parlamentarische“ und „präsidentielle“ knüpft an das Kräfteverhältnis an, das zwischen Regierung und Volksvertretung besteht (§§ 41 II 1; 42 II). Andere Ausgestaltungen werden etwa mit Begriffen wie Einheitsstaat und Bundesstaat (§ 9 IV) oder Einparteien- und Mehrparteienstaat (§ 23 II 5) erfaßt.

Das Wort Monarchie hat im Laufe der Zeit einen Bedeutungswandel erfahren. Die Griechen verstanden hierunter einfach die Herrschaft eines Einzelnen. Da aber in der europäischen Geschichte die Einzelherrschaft längere Zeit innerhalb von Dynastien erblich war, verengte sich dieser Begriff auf die Erbmonarchie. Als dann den erblichen Herrschern die Kompetenzenhoheit entglitt und in der parlamentarischen Monarchie

auf die Volksvertretung übergang, behielt man auch für diese Staatsform den Begriff der Monarchie bei, obgleich es sich hier im Sinne der klassischen Einteilung nicht mehr um eine Monarchie, sondern um eine Demokratie handelte. So rechnet man z. B. England und Belgien einerseits zu den westlichen Demokratien, was der antiken Einteilung entspricht, bezeichnet sie andererseits aber auch, unter Verwendung des inzwischen gewandelten Begriffs der Monarchie, als parlamentarische Monarchien. Um den Sinn der klassischen Einteilung nicht zu verfehlen, sollte man heute für den antiken Begriff der Monarchie eher die Bezeichnung Monokratie verwenden.

## § 21. Monokratien

Liegt die Kompetenzenhoheit in der Hand eines Einzelnen, dann sprechen wir von einem monokratischen Herrschaftssystem. Die Kompetenzenhoheit des Herrschers wird in der absoluten Monarchie wie in der autokratischen Diktatur nicht zuletzt darin sichtbar, daß dieser nach seiner persönlichen Entscheidung Ämter schafft und auflöst und auch die höchsten Amtsträger nach seinem Ermessen beruft und abberuft. In einem solchen System wird der Machthaber nur geringe Neigungen zeigen, die Entscheidung eines von ihm abhängigen Staatsorgans zu achten, wenn sie seiner persönlichen Auffassung zuwiderläuft. Eingriffe des Herrschers auch in Gerichtsentscheidungen sind nur die folgerichtigen Ausläufer seiner Kompetenzenhoheit.

### I. Monarchien

**Literatur:** *Jellinek*, 669 ff.; *E. Kaufmann*, Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips, 1906, in: Ges. Schr. I, 1960, 1 ff.; *C. F. Menger*, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1975, 7. Aufl. 1990, 54 ff., 117 ff.; *W. Conze u. a.*, in: GGb IV (1978), Art. Monarchie; *D. Merten*, in: G. A. Jeserich u. a., Deutsche Verwaltungsgeschichte, V 1987, 53 ff.

Zu 1: *Th. Schieder* (Hg), Hdb. d. Europ. Gesch., IV 1968, § 6; *Th. Württenberger*, Die Legitimität staatlicher Herrschaft, 1973; *K. O. v. Aretin* (Hg), Der aufgeklärte Absolutismus, 1974; *R. Saage*, in: Pipers Handbuch der polit. Ideen, Bd. 3, 1985, 529 ff.; *H. Duchbardt*, Das Zeitalter des Absolutismus, 1989, 2. Aufl. 1992; *D. Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 1990, 5. Aufl. 2005, §§ 23, 26; *H. Neubaus*, Die römische Königswahl vivente imperatore in der Neuzeit, in: Ztschr.f.Histor.Forsch., Beiheft 19, 1997, 1 ff.

Zu 2: *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, III 1963, 3. Aufl. 1988, § 1; *H. Quaritsch*, Staat und Souveränität, 1970, 182 ff., 487 ff.; *O. Kimmich*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 1971, 2. Aufl. 1987, 327 ff., 361 ff., 429 ff.; *E.-W. Böckenförde*, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jh., in: ders. (Hg), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, 1972, 2. Aufl. 1981, 146 ff.; *D. Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 1990, 5. Aufl. 2005, § 29; *Stolleis*, Bd. II, 99 ff.; *Th. Württenberger*, Der Konstitutionalismus des Vormärz als Verfassungsbewegung, in: Der Staat 1998, 165 ff.; *M. Kirsch*, *P. Schiera* (Hg), Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern, 1999; *M. Kirsch*, Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert, 1999; *Stern*, § 126 IV; *R. Wahl*, Der Konstitutionalismus als Bewegungsgeschichte, in: Der Staat 2005, 571 ff.; *W. Heun*, Die Struktur des deutschen Konstitutionalismus, in: Der Staat, 2006, 365 ff.

#### 1. Die absolute Monarchie

Das monokratische System der absoluten Monarchie findet in der Herrschaft Ludwigs XIV. ein einprägsames Beispiel. Diese Staatsform unterscheidet sich von der ständischen Monarchie vor allem dadurch, daß sich in ihr die Herrschaftsbefugnisse zu einer homogenen Staatsgewalt konsolidiert haben (§ 9 II), die letztlich in der Verfügung des absoluten Monarchen steht (§ 9 III 1). Von der modernen autokratischen Diktatur unterscheidet sie sich in verschiedenen Hinsichten, so zumeist durch eine dynastische

Bindung des Herrscheramtes, ferner dadurch, daß sich der Monarch des europäischen Absolutismus wenigstens in der Theorie an die Grundsätze der christlichen Religion und an bestimmte „lois fondamentales“ gebunden hielt (§ 9 III 2).

Ein gemäßigtes monarchisches Herrschaftssystem fand sich im aufgeklärtem Absolutismus. Eine Beschränkung der Macht erwuchs hier für den Herrscher aus einer bewußten und betonten ethischen Bindung. Im aufgeklärten Absolutismus, wie er sein Vorbild etwa in den Staaten Friedrichs II. von Preußen, Josefs II. und Leopolds II. fand, bildete der Gedanke der Pflicht, der Gedanke, daß der Herrscher der erste Diener des Staates sei, ein gewisses Korrektiv der Macht.

Eine charismatische Legitimation (§ 16 I 2) fand die Monarchie von alters her in dem Gedanken, daß die Königsherrschaft religiöse Grundlagen habe. Das christliche Mittelalter kleidete diese Vorstellung in das einprägsame Bild der Zwei-Schwerter-Lehre. In der Neuzeit lebte die These vom „göttlichen Recht der Könige“ sporadisch und mit unterschiedlichen Begründungen noch geraume Zeit weiter – insbesondere in den Lehren Bossuets, de Bonalds und Friedrich Julius Stahls – und diente etwa Bossuet (1709) dazu, den neuzeitlichen Absolutismus zu rechtfertigen (Würtenberger 1973, 82 ff., 135 ff., 224 ff.). Im dynastischen Prinzip verwirklicht sich nicht nur ein Stück traditionaler Legitimation, sondern auch ein rationaler Gedanke: In einem Gemeinwesen, in dem andere Spielregeln friedlichen Machterwerbs noch nicht zuverlässig funktionieren, wird Machtkämpfen vorgebeugt, wenn das Staatsoberhaupt unzweideutig kraft seiner Geburt in sein Amt berufen wird (Neuhaus 1997, 1 ff.). Auch die von Rudolf Smend (StA, 142 ff.) so genannte persönliche Integration spielt eine Rolle, eine Funktion, die Treitschke (Politik, 1897/1898, § 15) in die drastischen Worte faßte: „Daß Einer sichtbar an der Spitze steht, auf dessen Wort Alles ankommt, imponiert dem kleinen Mann.“

## 2. Die konstitutionelle Monarchie

Die konstitutionelle Monarchie ist eine Schöpfung des frühen 19. Jahrhunderts. Nach dem Zeitalter der Französischen Revolution erschien eine Rückkehr zum Absolutismus alter Form nicht mehr möglich. Die Lebensluft der Aufklärung, die Leitideen der Französischen Revolution, die sozialen Reformen und nicht zuletzt die Einbeziehung der Bevölkerung in die Befreiungskriege hatten die politische Landschaft verändert. Andererseits war aber nach den bestehenden Kräfteverhältnissen die Monarchie noch nicht überwunden. Den historischen Kompromiß zwischen dem monarchischen Prinzip und den nicht mehr rückgängig zu machenden Ansprüchen auf Bürgerfreiheit (§ 8 II 1) bildete die konstitutionelle Monarchie.

Anders als die parlamentarische Monarchie (§ 20 III) beruhte sie auf dem Gedanken einer freiwilligen Selbstbindung des Herrschers, hier allerdings auf einer rechtlichen Selbstbindung, die durch eine Verfassungsurkunde, eine Konstitution, verbrieft war. Einige dieser Verfassungen wurden als „oktroierte Verfassungen“ aus der Machtvollkommenheit des Souveräns erlassen. Tit. II § 1 Abs. 1 der Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern vom 26.5.1818 brachte dieses Verständnis der konstitutionellen Monarchie zum Ausdruck:

„Der König ist das Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staats-Gewalt und übt sie unter den von Ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungs-Urkunde festgesetzten Bestimmungen aus.“ In gewissem Widerspruch hierzu konnte

sich allerdings der Monarch rechtlich (vgl. Tit. X § 7 BayVerf 1818) und faktisch nicht mehr aus dieser Selbstbindung lösen. Als oktroyierte Verfassung war auch schon die französische Verfassung vom 4. 6. 1814 ergangen und wurde später noch die preußische Verfassung vom 5. 12. 1848 erlassen. Andere Verfassungen kamen als „paktierte Verfassungen“ zustande: durch einen Vertrag zwischen dem Fürsten und den Repräsentanten der Stände, so etwa die Verfassung für das Königreich Württemberg vom 25. 9. 1819. Darin mochte man eine Annäherung an die Wahlkapitulationen der Kaiser oder auch an das naturrechtliche Modell des Herrschaftsvertrages sehen; es war aber vor allem Ausdruck fortbestehender ständestaatlicher Machtverhältnisse, wie sie z. B. in Württemberg im Erbvergleich von 1770 Ausdruck gefunden hatten.

Die konstitutionelle Monarchie war im Europa des 19. Jahrhunderts ein verbreiteter Verfassungstypus, der, nach einigen tastenden Versuchen (etwa in Bayern 1808), sein wichtigstes Modell in der französischen Verfassung von 1814 fand. Gemeinsamer Kernbestand in den verschiedenen Verfassungsurkunden waren Bestimmungen, nach denen Monarch und Ständeversammlungen (Kammern) in wichtigen Entscheidungen von Legislative und Exekutive zusammenwirken mußten. Im einzelnen waren die Verfassungen aber unterschiedlich ausgestaltet, insbesondere waren die Kompetenzen und Mitwirkungsrechte zwischen den Monarchen und den Ständeversammlungen unterschiedlich aufgeteilt (Kirsch 1999).

In Deutschland waren die wichtigsten verfassungsrechtlichen Schranken der monarchischen Gewalt: die Mitwirkung der Ständeversammlungen an Gesetzen, insbesondere an solchen, die Eingriffe in die Freiheit der Person oder das Privateigentum vorsahen, und an der Auferlegung von Steuern, ferner die Gewährleistung einer unabhängigen Rechtspflege. Im übrigen blieb der Monarch jedoch befugt, ohne Beteiligung der Ständeversammlungen durch „allerhöchste Verordnungen“ Recht zu setzen. Auch die Begnadigung blieb ein Vorrecht des Staatsoberhauptes.

Machtpolitisch entscheidende Kompetenzen waren dem konstitutionellen Monarchen schon dadurch gesichert, daß ihm die Regierungsbildung und die militärische Kommandogewalt vorbehalten waren. Da der Monarch im übrigen in seinen Herrschaftsrechten nur insoweit eingeschränkt sein sollte, wie die Verfassung das vorsah, so galt folgerichtig eine *praesumptio pro rege*, wenn hinsichtlich einer Kompetenz Zweifel entstanden. Das schloß aber nicht aus, daß die Verfassungsbindungen des Monarchen im Laufe der Zeit wuchsen. Der stille Wandel, dem Verfassungen im Gefolge der gesellschaftlichen Machtverhältnisse zu unterliegen pflegen, führte dahin, daß die staatliche Ordnung sich allmählich in Richtung auf ein parlamentarisches System hin entwickelte. Vorzeichen eines Parlamentarismus lagen schon darin, daß für die Regierungsmaßnahmen des Monarchen die Gegenzeichnung des Ministers vorgesehen war und dieser durch die Gegenzeichnung dem Landtag in gewissem Umfang verantwortlich wurde, während der Monarch selber einer solchen Verantwortung entrückt blieb (was den Minister in die Rolle des „Prügelknaben“ bringen konnte).

## II. Diktaturen

**Literatur:** Wie zu § 29 I 2; *Th. Mommsen*, Römisches Staatsrecht, 1871-88, Neudr. 1952, Bd. II 1, 141 ff., 703 ff.; *C. Schmitt*, Die Diktatur, 1921, 4. Aufl. 1978; *K. Loewenstein*, Die Diktatur Napoleons I., ZöfFR 1936, 619 ff.; *R. M. McIver*, Macht und Autorität, (engl. 1947) dt. 1953, 181 ff.; *C. J. Friedrich*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, 1953, 668 ff.; *ders.*, Totalitäre Diktatur, 1957, Kap. 6; *G. W. F. Hallgarten*, Dämonen oder Retter?, 1957, Neudr. 1966; *M. Duverger*, Über die Diktatur, 1961; *F. Neumann*, Notizen zur

Theorie der Diktatur, in: *Demokratischer und autoritärer Staat*, 1967, 147 ff.; *Ermacona*, 478 ff., 818 ff.; *E. Nolte*, in: GGb I (1972), Art. Diktatur; *Ch. Meier*, Der Ernstfall im alten Rom, in: A. Peisl u. a. (Hg), *Der Ernstfall*, 1979, 40 ff.

### 1. Die kommissarische Diktatur

Keine reine Monokratie, aber doch ein starkes monokratisches Element finden wir in Staaten, in denen kommissarisch diktatorische Befugnisse ausgeübt werden. Ihr klassisches Modell findet die kommissarische Diktatur in der altrömischen, vorsullanischen Diktatur.

An ihr zeigt sich der Zweck dieser Herrschaftsform in großer Deutlichkeit: Es gilt, zur Behebung einer bestimmten innen- oder außenpolitischen Krisensituation ein rasches und energisches politisches Handeln dadurch zu ermöglichen, daß bedeutende Vollmachten in die Hand eines Einzelnen gelegt werden. Man macht damit Gebrauch von der Erfahrung, daß ein Einzelner rascher und energischer handeln kann als ein Kollegialorgan (in dem oft erst ein Kompromiß zwischen verschiedenen Standpunkten gefunden werden muß) und als eine Mehrzahl von Organen (deren Wirksamkeit erst einer Koordinierung bedarf).

In der altrömischen Diktatur finden wir auch Vorkehrungen gegen eine Selbstermächtigung und gegen eine Ausweitung oder Verfestigung der diktatorischen Gewalt, die über deren legitimen Zweck hinausreichen würde:

Über das Vorliegen eines Notstandes, der eine diktatorische Gewalt erforderlich machte, hatte nicht derjenige zu entscheiden, der diese Gewalt dann auszuüben hatte, sondern ein anderes Staatsorgan, grundsätzlich der Senat. Auf dessen (faktisch bindenden) Vorschlag übertrug regelmäßig ein Konsul dann die diktatorischen Befugnisse. Darin lag ein bemerkenswerter Unterschied etwa zu der diktatorischen Gewalt des Reichspräsidenten der Weimarer Republik (Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung).

Ferner war die Übertragung der diktatorischen Gewalt zeitlich eng begrenzt, und zwar in doppelter Weise: Sie galt nur bis zur Erfüllung der gestellten Aufgabe, höchstens aber für sechs Monate.

### 2. Die autokratische Diktatur

Bezeichnet man als „kommissarisch“ die vorübergehend treuhänderisch anvertraute diktatorische Gewalt, so kann man demgegenüber von einer autokratischen Diktatur dann sprechen, wenn diktatorische Befugnisse nicht als vorübergehend anvertraute, sondern aus eigener Machtvollkommenheit des Diktators ausgeübt werden.

Eine häufige, typische Ausgangssituation für das Entstehen dieser Staatsform ist die zügellose Demokratie. Schon Platon (*Staat*, 562 ff.) hat das alte Spiel beschrieben, in dem ein Übermaß an Freiheit oft in ein Übermaß an Unfreiheit umschlägt: Ist es durch Mißbrauch der Freiheit zu inneren Unruhen gekommen, dann betraut man einen „Volksbeauftragten“ mit ihrer Beseitigung. Steht dieser erst einmal am Ruder des Staates, so geht das weitere nicht selten so vonstatten: In den ersten Tagen und in den Flitterwochen seiner Herrschaft pflegt der neue Machthaber allen schönzutun und soziale Maßnahmen zu treffen. Aber sobald er sich mit einem Teil der einheimischen Gegner ausgesöhnt, einen anderen Teil vernichtet hat, bringt er gewöhnlich den Staat bald in kriegerische Verwicklungen, um sich vorerst unentbehrlich zu machen.

Die innenpolitischen Gegner wird er mit zunehmender Schärfe verfolgen und, hat er seine Macht gefestigt, dann muß er allen noch verbliebenen Männern von Mut oder Stolz oder Geist oder Geld, die ihm gefährlich werden könnten, den Kampf ansagen und Schlingen legen, bis er den Staat gesäubert hat.

Rechtstechnisch gesehen entsteht eine solche Tyrannei nicht selten aus einer kommissarischen Diktatur. Ermächtigungen, die kommissarische Gewalt zur Behebung politischer Notstände übertragen, haben sich immer wieder als Steigbügel zur Errichtung autokratischer Diktaturen bewährt, von Sulla an bis zum Ermächtigungsgesetz für Hitler, das als „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ am 24. März 1933 verkündet worden ist.

Zu den Techniken diktatorischer Machtergreifung gehört auch schon die vorausgehende Schaffung einer Krisensituation, zum mindesten aber die propagandistische Auswertung einer solchen, vor allem die Erzeugung einer Krisenstimmung und das Verbreiten der Überzeugung, daß die gegenwärtigen Regierungsgewalten nicht in der Lage seien, die Krise zu meistern.

Im einzelnen finden sich mannigfaltige Typen der Diktatur. Eine bedeutende Rolle spielt die plebiszitär begründete Diktatur, die durch eine Massenbewegung in den Sattel gehoben wird und dadurch von Anfang an ein breites Fundament ihrer Herrschaft findet. Diese Basis suchen sich solche Diktaturen oft dadurch zu festigen, daß sie möglichst viele Lebensbereiche durch Parteiorganisation und Propaganda durchdringen, also einen totalitären Staatstypus ausbauen. Man hat insbesondere gelernt, nach der Machtergreifung den in einem modernen Staatswesen unentbehrlichen Apparat der Bürokratie gefügig zu machen, indem man ihn mit zuverlässigen Parteigängern des Diktators durchsetzt und dadurch überwacht.

Den plebiszitär begründeten lassen sich oktroyierte Diktaturen gegenüberstellen, die nur von einer verhältnismäßig kleinen, aber über Zwangsmittel verfügenden Gruppe begründet werden. Hierher gehört etwa die von einer Militärjunta getragene Diktatur, die man nach römischem Vorbild als prätorianische Diktatur bezeichnen mag (Duverger). Freilich kommt es unter diesen Entstehungsbedingungen sehr viel seltener als im Falle des charismatischen Volkstribunen und „Führers“ zu jener Machtkonzentration, die es rechtfertigt, von der Staatsform der Diktatur zu sprechen. Die meisten der sogenannten Militärdiktaturen waren Oligarchien (§ 22 III).

## § 22. Oligarchien

**Literatur:** Wie zu §§ 22 III 3; 25; *G. Mosca*, Die herrschende Klasse, (it. 1895) dt. 1950; *R. Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens, 1911, 2. Aufl. 1925; *V. Pareto*, Allgemeine Soziologie, (it. 1916) dt. 1955; *K. Mannheim*, Freiheit und geplante Demokratie, (engl. 1951) dt. 1970, 45ff., 64ff.; *H. P. Dreitzel*, Elitebegriff und Sozialstruktur, 1962; *T. B. Bottomore*, Elite und Gesellschaft, 1966, 2. Aufl. 1969.

Anders als in monokratischen Staatsformen liegt in Aristokratien und Oligarchien die Verfügung über die Schlüsselkompetenzen nicht bei einem Einzelnen, sondern bei einer herrschenden Schicht, was regelmäßig doch zu einer gewissen Ausbalancierung und gegenseitigen Kontrolle von Gewalten führt und dadurch das Entstehen einer totalitären Tyrannei erschwert. Die Aristokratie, die Herrschaft der Besten, Klügsten, Edelsten, das Musterländchen der Staatsphilosophie, entpuppt sich in der rauheren

Wirklichkeit oft als Oligarchie einer Schicht, die nicht durch ihre staatsmännischen Qualitäten ausgezeichnet ist, sondern sich etwa durch Abkunft, Besitz oder politische Betriebsamkeit herausgehoben hat.

Je nach der historisch-politischen Situation finden sich mannigfaltige Entstehungsweisen von Oligarchien: von der Unterwerfung einer unkriegerischen Bevölkerung durch ein Eroberervolk oder der Herausbildung einer Priesterkaste oder eines Feudaladels aus dem Volke selbst, bis zur Entwicklung der modernen Militär-, Verbands- und Parteioligarchien.

### I. Das „eherne Gesetz der Oligarchie“

Herausgefordert durch die marxistische Doktrin von der klassenlosen Gesellschaft, in der es keine herrschende Schicht mehr geben sollte, haben Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto und Robert Michels die prinzipielle Unvermeidlichkeit oligarchischer Strukturen gelehrt. Michels hat die These vom „ehernen Gesetz der Oligarchie“ verkündet (1925, 351 ff.), dem alle großen Verbände unterlägen. „Die Mehrheit der Menschen würde sich stets in der Unmöglichkeit, vielleicht auch in der Unfähigkeit befinden, sich selbst zu regieren. Selbst wenn es der Unzufriedenheit der Massen einmal gelingen sollte, die herrschende Klasse ihrer Macht zu berauben, so müßte . . . sich doch notwendigerweise im Schoße der Massen selbst eine neue organisierte Minderheit vorfinden, die das Amt einer herrschenden Klasse übernehme. Ewig minorenn würde sich die Mehrheit der Menschen, durch eine grausame Fatalität der Geschichte dazu vorherbestimmt, gezwungen sehen, die Herrschaft einer kleinen Minderheit aus ihrem Schoße über sich ergehen zu lassen und nur als Piedestal für die Größe der Oligarchie zu dienen“ (S. 361 f.). „Die Massen begnügen sich damit, unter Aufbietung aller Kräfte ihre Herren zu wechseln“ (S. 367). Michels folgt hier der Auffassung Moscas, daß überhaupt „die Herrschaft einer organisierten, einem einheitlichen Antriebe gehorchenden Minderheit über die unorganisierte Mehrheit unvermeidlich“ ist. Mag auch die Unzufriedenheit der Massen einmal zum Sturz der herrschenden Klasse führen, so ist es doch unumgänglich, daß dann „eine andere organisierte Minderheit innerhalb der Massen entsteht, welche die Funktionen einer herrschenden Klasse übernimmt. Andernfalls würden alle Organisation und jeder gesellschaftliche Zusammenhalt zerstört werden“ (Mosca 1950, 54 ff.).

Dieses Schema bleibt auch dort wirksam, wo man mit den Worten „Freiheit und Gleichheit“ gegen die alten Oligarchen zu Felde zieht. Ja, diese Parolen dienen mitunter geradezu als Verhüllungen, hinter denen neue Oligarchen nach oben drängen. Sie dienen dann als ideologische Instrumente, alte Machtstrukturen zu bekämpfen, um selbst an die Macht zu kommen. „Gleichheit“ heißt dann: Abbau alter Privilegien, um sich selbst eine privilegierte Stellung neuer Art verschaffen zu können. „Freiheit“ heißt dann: Abbau jener Beschränkungen, die einen hindern, selbst die Macht zu ergreifen.

In komplexen politischen Gemeinschaften ist das Entstehen oligarchischer Strukturen schon aus Gründen der Arbeitsteilung unvermeidlich. Die Gesamtbevölkerung kann nicht an allen wichtigen politischen Willensbildungen eines größeren politischen Gemeinwesens teilnehmen (§ 23 I 1 a). Auch besäße niemand die Kenntnisse, die Urteils- und Arbeitskraft, um sachgerecht an allen Entscheidungen eines Staates mitwirken zu können. Insbesondere erfordert die sachkundige Bewältigung der komplizierten Sach-