

Allgemeine Staatslehre

Bearbeitet von
Von Prof. Dr. Burkhard Schöbener, und Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

4. Auflage 2019. Buch. XXII, 358 S. Softcover

ISBN 978 3 406 73498 4

Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

Gewicht: 352 g

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

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

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text "beck-shop.de" in a bold, red, sans-serif font. Above the "i" in "shop" are three red dots of increasing size. Below the main text, the words "DIE FACHBUCHHANDLUNG" are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [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.

4. Gewährleistung des Schutzes der Umwelt

Der deutsche Staatsrechtslehrer *Dietrich Murswiek* (*1948) hat 1995 in seiner Schrift *Umweltschutz als Staatszweck* als Reaktion auf die ökologischen Probleme der Gegenwart als neuen Staatszweck den Umweltschutz benannt. Dieser ist zunächst Bestandteil des Schutzes, den der Staat dem Einzelnen zu gewähren hat und der schon nach *Hobbes* den Staat legitimiert. Insoweit liegt der Konzeption *Murswieks* ein klassischer individualistischer Ansatz zugrunde. 66

Der Staatszweck Umweltschutz weist aber über diesen Ansatz hinaus: Der Staat wird auch dadurch gerechtfertigt, dass er die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen erhält und schützt. Bei diesen handelt es sich nicht um Individualgüter, sondern um faktische Existenzbedingungen menschlichen Lebens. Damit liegt eine vom Einzelnen abgehobene, gleichwohl menscheits- und nicht naturbezogene Zielsetzung vor. 67

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

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

5. Die Notwendigkeit der Begrenzung des Staates: das Subsidiaritätsprinzip

Können der Staat und die mit ihm verbundene Zwangsordnung somit nach zahlreichen Begründungsansätzen als grundsätzlich legitimiert angesehen werden, ist gleichwohl zumindest in freiheitlich verfassten Staaten unumstritten, dass dem staatlichen Handeln Grenzen gesetzt werden müssen. Da der grundsätzlich gerechtfertigte Staat über die Machtmittel verfügt, die Freiheit des Einzelnen völlig auszuschalten sowie dessen Sicherheit nachhaltig zu gefährden, bedarf es gleichsam der *Bändigung des Leviathan*. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit wird jedoch nicht durch den Staat an sich gewährleistet, sondern nur durch den nach bestimmten Strukturprinzipien verfassten Staat. Von Bedeutung sind diesbezüglich zum einen die 68

Grundrechte, die ein wesentliches Merkmal des modernen Verfassungsstaates bilden (→ Rdn. 5/110ff.), zum anderen das *Subsidiaritätsprinzip*.

- 69 Eine mittlerweile schon klassische Formulierung findet das Subsidiaritätsprinzip in der katholischen Soziallehre in der Enzyklika *Quadragesimo anno* vom 15. Mai 1931 Nr. 79 von *Papst Pius XI.* Dort heißt es: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaft zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gesellschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung.“ Dem Subsidiaritätsprinzip kommt insoweit eine Art Naturrechtscharakter zu. Einen weiteren Entwicklungsstrang bildet die liberale Staatslehre, die sich u. a. dadurch auszeichnet, dass sie deutlich zwischen Staat und Gesellschaft unterscheidet. Nach dieser ist Staatlichkeit nur legitim, wenn sie subsidiär zur gesellschaftlichen Selbstgestaltung ist. „Das Subsidiaritätsprinzip wirkt hier nicht als Zuständigkeitsregulativ im Staat, sondern als Freiheitsnorm, gegen den Staat“ (*J. Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, S. 46). In diesem Verständnis beansprucht das Subsidiaritätsprinzip insbesondere Beachtung bei der Identifizierung von Staatsaufgaben, um diese von den der Gesellschaft zu überlassenden Aufgaben abzugrenzen (→ Rdn. 3/16ff.; Rdn. 4/100ff.).
- 70 Beide Entwicklungslinien des Subsidiaritätsprinzips betonen den Vorrang der privaten Zuständigkeit. Dieser Vorstellung liegt das Menschenbild einer autonomen, sozial verantwortungsvoll handelnden Persönlichkeit zugrunde. Gemeinsam mit dem Prinzip der Solidarität (→ Rdn. 5/201ff.) bildet das Subsidiaritätsprinzip die Grundlage des Aufbaus der Rechts- und Gesellschaftsordnung. Ethisch fundiert, zielt das Subsidiaritätsprinzip auf eine basisnahe und effektive Politik und will staatliches Handeln soweit wie möglich durch privates ersetzen. Dabei sieht es keine starre Aufgabenverteilung zwischen dem Einzelnen und der Gesellschaft sowie zwischen Gesellschaft und Staat vor, sondern zielt als elastisches Prinzip auf die Erreichung der mit Bezug auf die Aufgabenerfüllung jeweils günstigsten Gestaltungsalternativen unter besonderer Berücksichtigung der jeweiligen unteren Ebene ab. Dem Staat kommt so vor allem eine Rahmenfunktion zu. Seine Aufgaben sind insbesondere die Ermöglichung, Anregung und Koordinierung der Tätigkeiten der Individuen und gesellschaftlichen Gruppen. Diese Aufgaben stellen zugleich die Grenze für seine Betätigung dar.
- 71 Seit 1993 ist das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsprinzip auch Bestandteil des Rechts der Europäischen Union, wo es die Funktion

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

V. Die Relativität der Staatszwecke

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

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

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

Jedenfalls in der Staatenpraxis der demokratischen Verfassungsstaaten besteht über die individualistischen Staatszwecklehren als Grund- 74

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

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

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

Nahezu ausgeschlossen ist in modernen Staaten die Legitimation allein aufgrund eines einzigen dieser Aspekte: Freiheit kann nur in Sicherheit ausgeübt werden und setzt ein Mindestmaß an sozialer Absicherung voraus. Zugleich steht die allgemeine Anerkennung von Menschenrechten, mag sie in der Staatspraxis auch nicht stets in der gebotenen Konsequenz verwirklicht werden, der Begründung von Staatszwecken ohne Rückgriff auf das freiheitliche Element entgegen.

D. Umsetzung der Staatszwecke in den Rechtsordnungen

77 Ungeachtet der verschiedenen theoretischen Ansätze zu seiner Rechtfertigung ist der Staat als tatsächliche Erscheinung existent. Gleichwohl rechtfertigt er sich auch in der Staatspraxis nicht allein

aus sich selbst heraus als faktische Herrschaftsordnung, sondern bezieht sich auf höhere Ziele. Diese werden teils vorausgesetzt, teils sind sie in der jeweiligen Verfassung verankert. Das Bestehen des Staates kann jedoch auch durch die Bezugnahme auf Staatszwecke nicht dauerhaft gerechtfertigt werden, wenn diese nicht ihre Konkretisierung in der Rechts- und Verfassungsordnung finden.

Die theoretischen Grundlagen zur Legitimation der Staatlichkeit 78 spielen in der Staatspraxis zwar regelmäßig nur eine geringe Rolle, sind aber keinesfalls bedeutungslos. Sie finden ihre rechtliche Konkretisierung oftmals in den Verfassungstexten der Staaten bei der Beschreibung der Staatsfunktionen und Staatsaufgaben. Ihre begrenzte Zahl und ihre regelmäßige inhaltliche Vergleichbarkeit führen zu vielfachen Parallelen in den strukturellen Ausprägungen der Staatlichkeit.

I. Staatsfunktionen als Grundlage der Zweckverwirklichung

Die Rechtfertigung des Staates durch bestimmte Zwecke spiegelt 79 sich wider in der Existenz grundlegender *Staatsfunktionen*, in denen sich eine Herrschaftsordnung als Staat manifestiert. Dieser Staatsfunktionen bedarf es zum einen, um die ordnungsgemäße Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben nach innen und außen gewährleisten zu können, zum anderen zur dauerhaften Verwirklichung der Staatszwecke, deren legitimierende Wirkung andernfalls entfielen. Wesentliche Voraussetzung für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Staatsfunktionen ist, dass der Staat *einheitsbildend* wirkt. Die eng miteinander zusammenhängenden Grundfunktionen der Staatlichkeit umfassen die Sicherung des inneren Friedens (*Friedenseinheit*), die Möglichkeit autoritativer Entscheidung (*Entscheidungseinheit*) und die Befugnis zur Gestaltung (*Gestaltungseinheit*). Kennzeichnend ist darüber hinaus der Einsatz des Rechts als zentralem Instrument der Funktionswahrnehmung. Der Staat schafft mittels des Rechts eine planmäßige Ordnung, die Territorium, Volk und Staatsgewalt rational organisiert, und wird damit selbst zur organisierten Einheit, die für die Verwirklichung der Staatszwecke zwingend erforderlich ist.

1. Friedenseinheit

Hobbes rechtfertigte den Staat und die ihm zukommende Macht als 80 institutionelle Überwindung des Bürgerkriegs (→ Rdn. 4/54 ff.). In

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

- 81 Das BVerfG (E 80, S. 315/334) hat diesen Zusammenhang folgendermaßen umschrieben: „Staaten stellen in sich befriedete Einheiten dar, die nach innen alle Gegensätze, Konflikte und Auseinandersetzungen durch eine übergreifende Ordnung in der Weise relativieren, dass diese unterhalb der Stufe der Gewaltsamkeit verbleiben und die Existenzmöglichkeiten des Einzelnen nicht in Frage stellen, insgesamt also die Friedensordnung nicht aufheben.“
- 82 Die damit verbundene Beschränkung jedes Einzelnen in der Verteidigung oder Verfolgung seiner Rechte, Güter und Interessen wiederum setzt effektive staatliche Schutzmechanismen voraus, da andernfalls die Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols bei den Betroffenen schwindet. Der Anspruch des Einzelnen auf staatlichen Schutz wird heute innerstaatlich grundsätzlich durch die Eröffnung von gerichtlichen und exekutiven Rechtsschutzmöglichkeiten (z. B. Polizei) gewährleistet, wenn auch deren Ausgestaltung in den einzelnen Staaten deutlich variieren kann. Nur in wenigen Fällen, in denen der Staat den Einzelnen situationsbedingt nicht wirksam zu schützen in der Lage ist, darf der Bürger selbst gegen einen Angreifer Gewalt ausüben (insbesondere in einer Notwehrsituation; zum Widerstandsrecht → Rdn. 4/116 ff.).
- 83 Das staatliche Gewaltmonopol ist aber nicht auf den Schutz individueller Rechte beschränkt, sondern gibt dem Staat gegenüber seinen Bürgern auch die Möglichkeit, im Allgemeinwohl liegende Interessen notfalls unter Einsatz von Zwangsmitteln durchzusetzen.

In der Zeit der absolutistischen Monarchien, seit der das staatliche Gewaltmonopol alternativlos Geltung beansprucht, diente es vor allem der Durchsetzung des Willens des jeweiligen Herrschers. Gleiches gilt für seine Erscheinungsformen in Diktaturen. Im demokratischen Verfassungsstaat dient das Gewaltmonopol des Staates dagegen der Sicherung der Herrschaft des Geset-

zes, das seinerseits regelmäßig einen Ausgleich zwischen Freiheitsrechten des Einzelnen und dem Allgemeinwohl herzustellen hat.

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

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

Voraussetzung für die Friedensfunktion des Staates ist in tatsächlicher Hinsicht schließlich, dass der Staat als *Machteinheit* in Erscheinung tritt, er mithin die Möglichkeit besitzt, Konflikte auf seinem Staatsgebiet wirksam zu befrieden und sich gegen jeden inneren Widersacher aus einer Position der Stärke heraus durchzusetzen. Dieser Machteinheit bedarf es sowohl zur Etablierung als auch zur Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltmonopols; zugleich ist sie aber auch Folge des Gewaltmonopols. 86

2. Entscheidungseinheit

Seine Funktion als Friedenseinheit kann der Staat nur dann erfolgreich wahrnehmen, wenn er zugleich *Entscheidungseinheit* ist, ihm 87

also die alleinige Kompetenz zukommt, Streitfragen mit Anspruch auf rechtliche Verbindlichkeit einseitig und imperativ zu entscheiden. Dabei ist unerheblich, worauf sich eine umstrittene Frage bezieht. Auch Zweifelsfragen des engsten persönlichen und familiären Lebenskreises des Einzelnen sind staatlicher Entscheidung nicht notwendigerweise entzogen; per se staatsfreie Räume existieren nicht. Der Staat verfügt vielmehr über eine *virtuelle Allzuständigkeit*.

Insbesondere im modernen demokratischen Verfassungsstaat stehen jedoch die Grundrechte (→ Rdn. 5/110 ff.) und das Subsidiaritätsprinzip (→ Rdn. 4/68 ff.) einer uneingeschränkten staatlichen Entscheidungskompetenz entgegen. Dabei handelt es sich aber nicht um eine allgemein geltende Beschränkung des Staates als Entscheidungseinheit, sondern um den Ausdruck eines spezifischen Staats- und Verfassungsverständnisses.

- 88 Nicht der Konsens der Beteiligten oder gesellschaftliche Selbstregulierungskräfte, sondern die aus sich selbst heraus mit Rechtsverbindlichkeit versehene Entscheidung des Staates bildet somit die Grundlage abschließender Konfliktlösung. Auf deren Richtigkeit oder Gerechtigkeit kann es insoweit grundsätzlich nicht ankommen, da andernfalls die mit der staatlichen Entscheidungsfunktion einhergehende abschließende Befriedung innergesellschaftlicher Spannungen nicht gelingen kann.
- 89 Der Begriff Entscheidungseinheit darf allerdings nicht dahin missverstanden werden, staatliche Entscheidungen seien zwingend zentralisiert zu treffen. Die Entscheidungsfunktion des Staates kann durchaus innerhalb der Staatsorganisation von verschiedenen Trägern von Entscheidungsgewalt ausgeübt werden. Dies geschieht etwa durch unterschiedliche Kompetenzebenen im Rahmen eines Bundesstaates (→ Rdn. 6/8 ff.), oder durch bestimmte Staatsorgane im Hinblick auf die Gewaltenteilung im freiheitlichen Verfassungsstaat. Gegenüber der Gesellschaft und dem Einzelnen treten diese Teilaspekte der Staatlichkeit gleichwohl als Entscheidungseinheit in Erscheinung.

3. Gestaltungseinheit

- 90 Eng verbunden mit der Funktion des Staates als Entscheidungseinheit ist seine Gestaltungsfunktion. Er ist nicht nur zur Bereinigung bestehender Konfliktlagen berufen, sondern greift planend und lenkend in Entwicklungen ein. Dabei ist er nicht auf bloße Reaktionen auf Ereignisse außerhalb seiner Sphäre beschränkt, sondern er wird zum aktiven Gestalter der Zukunft. Der Staat als Gestaltungseinheit ist somit vor allem der politisch agierende Staat. Er ist – in den Wor-