



PFREUNDSCHUH
in Heidelberg

GERHARD PFREUNDSCHUH

Der Bürgerstaat

4 Vom Heerhaufen zum Bürgerstaat



Heidelberg 2021

Copyright © 2021 Gerhard Pfreundschuh

Die einzelnen Abschnitte können kapitelweise und kostenlos als PDF-Dateien heruntergeladen werden.

Das Urheberrecht gilt insoweit, dass Zitate und Auszüge als solche gekennzeichnet werden müssen. Es ist also eine genaue Quellenangabe erforderlich.

Das Recht der Übersetzung in fremde Sprachen bleibt vorbehalten und beim Autor.

<https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/der-buergerstaat/der-buergerstaat-kapitel-4.pdf>

Inhalt

4. Vom Heerhaufen zum Bürgerstaat.....	56
4.1 Lehenswesen und Ständeordnung.....	57
4.2 Der Polizeistaat (Verwaltungsstaat).....	63
4.3 Der Rechtsstaat.....	76
4.4 Der Sozialstaat.....	83
4.5 Neuzeitliche Diktaturen.....	89

4. Vom Heerhaufen zum Bürgerstaat

Hier ist der lange Weg zum Bürgerstaat im Zeitraffer zu betrachten. Wer die Geschichte kennt, versteht die Gegenwart besser. Wir können sieben Verfassungsordnungen seit dem Untergang des Römischen Reiches (476) unterscheiden: Lehenswesen, Ständeordnung, Polizeistaat, Rechtsstaat, Sozialstaat, Diktaturen – und den Bürgerstaat.

*Das **Lehenswesen** und die **Ständeordnung** sind die Verfassungen des Mittelalters (500 – 1500). Nach der Völkerwanderung organisierten sich die sesshaft gewordenen Heerhaufen mit der vorhandenen Altbevölkerung im Lehenswesen. Dieses verfestigte und verrechtlichte sich ab dem Hochmittelalter zur Ständeordnung. Im Sprachgebrauch wurde beides bis ins 19. Jahrhundert oft als Lehensrecht bezeichnet.*

*Ab 1500, dem Beginn der europäischen Neuzeit, entsteht der moderne Staat als **Polizeistaat**. Von Königen und Fürsten wurde eine Verwaltung, Polizei genannt, aufgebaut. Damit wurde Politik betrieben, d.h. auf die Gesellschaft von oben eingewirkt. Die Begriffe und Inhalte „Staat“, „Politik“ und „Polizei“ dringen in ihrer heutigen Bedeutung in unsere Sprache ein. Es entstanden Monarchien, später Kolonialreiche. Für die Welt begann das europäische Zeitalter; es geht gegenwärtig zu Ende.*

*Eine andere Zeitenwende brachte die Französische Revolution (1789). Ihr Umsturz führte zum bürgerlichen, dann zum republikanischen **Rechtsstaat**. Durch die Industrialisierung und die „soziale Frage“ kam es bei uns zum **Sozialstaat** (Bismarcks „Kaiserliche Botschaft“, 1881).*

*Die Jakobiner, dann Napoleon, später die Kommunisten (ab 1917) und Faschisten (ab 1922), aber schon einige Machthaber der Renaissance in Italien (Sforza, Medici u.a.)¹⁷⁵ errichteten neuzeitliche **Diktaturen**.*

*Heute erleben wir wieder eine tiefgreifende Zeitenwende (seit 1989). Im Westen (Europa, USA) stecken der Neoliberalismus und der Parteienstaat in der Sackgasse. Ihre alten Modelle zur Innen-, Außen- und Wirtschaftspolitik bewältigen den Wandel nicht. Ein **Bürgerstaat** und eine **Soziale Volkswirtschaft** könnten zu Lösungen führen.*

¹⁷⁵ Das Programm zur „Machtergreifung“ schrieb Machiavelli (Il Principe, Der Fürst, 1513).

4.1 Lehenswesen und Ständeordnung

Diese Gesellschaftsform zu verstehen, ist auch heute wichtig. Denn es gibt Länder, in denen herrschen derartige Verhältnisse. Oft gelingt der gewagte Sprung in einen modernen Staat nicht. Es werden nur die alte Ordnung und Herrschaft zerstört. Die Folge sind „zerfallende Staaten“.

Lehensmäßige Herrschaftssysteme können althergebracht sein (z.B. Afghanistan). Sie entstehen aber auch wie damals in Europa, wenn alte Staaten (z.B. Römisches Reich) zerfallen. Kennzeichen jeder feudalen¹⁷⁶ Herrschaft ist die persönliche „Treue“ zwischen Heerführer (heute auch Warlord) und Gefolgsleuten (Nibelungentreue).¹⁷⁷

Ein eindrucksvolles Beispiel im 20. Jahrhundert ist das zerfallende kaiserliche China mit vielen Warlords einschließlich Mao. Er besiegte alle Gegner und errichtete dann eine neuzeitliche Diktatur. Die Zustände im spätkaiserlichen und dann im Maoistischen China schildert ergreifend die Chinesin Jung Chang in ihrem Buch „Wilde Schwäne – die Geschichte einer Familie, drei Frauen in China von der Kaiserzeit bis heute“.¹⁷⁸ Die Zustände beim „Kampf um Rom“ nach dessen Ende (um 500 n. Chr.) können wir uns vergleichbar vorstellen.¹⁷⁹ Das stabilisierte sich mit der Religion zum „ehrbaren“ Lehenswesen und dann zur Ständeordnung.

Das **Lehenswesen** ist die Gesellschaftsform des frühen und hohen Mittelalters.¹⁸⁰ Am Anfang stehen die ins Römische Reich einfallenden Germanenstämme mit ihren Heerführern. Der Römische „Staat“ bricht zusammen. Das Lehenswesen entsteht. Der Begriff ist treffend. Denn im Lehenswesen fehlen noch die Merkmale eines Staates (ungeteilte Staatsgewalt, geschlossenes Staatsgebiet, Staatsbürgerschaft).¹⁸¹

¹⁷⁶ Feudal = lehensmäßig; feudum (mittel-lat.) = Lehen, vom Heerführer verliehene Grund- u.a. Rechte.

¹⁷⁷ Das kann bis zu mafioser und Verbrecher-Treue gehen (z.B. SS-Leitspruch: „Meine Ehre heißt Treue“ und Vereidigung der Beamten und Soldaten auf die Person Hitlers ab 1934).

¹⁷⁸ Chang, Jung, Wilde Schwäne, Die Geschichte einer Familie, drei Frauen in China von der Kaiserzeit bis heute, München 1991

¹⁷⁹ Felix Dahn, Ein Kampf um Rom (1876). Der Roman des Historikers hat Generationen begeistert und wird bis heute immer wieder verlegt (z.B. eBook, ePUB 2019). Er veranschaulicht das aus den Fugen geratene Europa nach dem Zerfall des weströmischen Reichs.

¹⁸⁰ Beide Schreibweisen gebräuchlich: Lehenswesen und Lehnswesen.

¹⁸¹ Daher ist die Charakterisierung des Lehenswesens als „Personenverbandsstaat“ eher irreführend.

Heerhaufen mit ihren vorherziehenden Heerführern (Herzögen) hatten um 500 n. Chr. endgültig das weströmische Reich zerstört. Viele Germanenreiche entstanden, bis Karl der Große um 800 n. Chr. die Teilung des Abendlandes überwand und vom Papst zum neuen „Cäsar“, auf Deutsch „Kaiser“ gekrönt wurde. Doch nie gelang im „Heiligen Römischen Reich“ des Mittelalters eine verfassungsrechtliche Einheit, die den Namen „Staat“ verdient. Die Teilungen unter den Söhnen Karls des Großen nach fränkischem Erbrecht zergliederten das Abendland. Auch der Gegensatz Kaiser und Papst wurde nie überwunden.

Die Macht eines Herrschers reichte soweit, wie sein persönlicher Einfluss ging. Deshalb zogen die mittelalterlichen Kaiser ständig durchs Reich, von Pfalz zu Pfalz.¹⁸² Die Gesellschaft verstand sich als „Heerschildordnung“, eine Rangordnung mit sieben Stufen. Persönliche Treue und der Eid verbanden Herrschaft und Mannschaft, den Heerführer (Herzog) mit seinen „freien“ Gefolgsleuten. Wer diese Geschichte kennt, der versteht, dass heutige Clanherrschaften oft eine sehr starke Lebenskraft und Bindungswirkung haben. Daran scheiterten alle in Afghanistan.

Mittelpunkt des Lehenswesens war die **gegenseitige** und **persönliche Treue**. Diese vasallische Bindung wurde mit der lehensmäßigen Übertragung von (zunächst gemeinsam eroberten) Gütern durch den Herzog an seine Vasallen bekräftigt.¹⁸³ Bei den Lehen wurde später, nachdem sie erblich geworden waren, auch von geteiltem Eigentum (Obereigentum des Lehensherrn und Untereigentum des Lehensmanns) gesprochen. Doch das ist die Übertragung von Rechtsbegriffen des römischen Rechts auf das Lehenswesen. Dabei ist Vorsicht geboten.

Zum Lehenswesen gibt es ein klassisches, unzählige Male aufgelegtes und ganz aus den geschichtlichen Quellen erarbeitetes Büchlein von Francois Louis Ganshof „Was ist das Lehnswesen?“¹⁸⁴ Es ist eine hervorragende Einführung. Vertiefungen sind bei Otto Brunner u.a. (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe* zu finden.¹⁸⁵

¹⁸² „Pfalz“ von lateinisch palatium = Palast, Herrscherhaus

¹⁸³ Lehen sind Besitzrechte, kein Eigentum i.S.d. BGB. Daneben gab es Volleigentum, das Allod hieß.

¹⁸⁴ Francois Louis Ganshof, *Was ist Lehnswesen?* (1. frz. Aufl. Brüssel 1944), 5. dt., Darmstadt 1977.

¹⁸⁵ Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hg.), *Gesellschaftliche Grundbegriffe*, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart 1972-1997 (8 Bde.) bei den jeweiligen Begriffen (z.B. Bd. 2 „Feudalismus, feudal“, Bd.3 „Herrschaft“ und über Bd. 8 Register). – Das Werk ist eines der international bedeutendsten interdisziplinären Standardwerke zur Geschichte

Einiges ergibt sich auch aus der nun folgenden Ständeordnung. Sie ist eine Verrechtlichung und Verfestigung des Lehenswesens, wie gleich zu zeigen ist. Oft werden die Ausdrücke nicht unterschieden. Noch der Wortführer der Liberalen im Bayerischen Landtag von 1819, Wilhelm Joseph Behr (1775 – 1851), lehrte an der Universität Würzburg Lehenrecht, Polizeiwissenschaft und Staatsrecht. In der Verfassungsentwicklung haben wir es stets mit Überlagerungen von alten und neuen Verfassungstypen zu tun. Das gilt bis heute.¹⁸⁶

Im hohen Mittelalter entstand langsam die **Ständeordnung** als Weiterentwicklung des Lehenswesens. Die Ständeordnung ist stärker verrechtlicht und verfestigt als das Lehenswesen.¹⁸⁷ Die gegenseitigen Rechte und Pflichten zwischen Herrschaft und Mannschaft werden nun schriftlich als Privilegien z.B. in „Bullen“¹⁸⁸ (Goldbulle von Eger 1213, Goldene Bulle von 1356) niedergelegt. Der deutsche Ausdruck dafür ist „Handfeste“ (z.B. Kulmer Handfeste für das preußische Ordensland 1233, Ottonische Handfest für Bayern 1311). Der feste „Handschlag“ wurde nun schriftlich (!) in solch einer „Handfeste“ beurkundet.¹⁸⁹

„Privileg“ ist in der Ständeordnung ein besonders wichtiges Recht; wir können sagen von verfassungsrechtlichem Rang. Die Ständeordnung kann als „Privilegienordnung“ bezeichnet werden. Der heutige Bedeutungsinhalt von „Privileg“ als diskriminierendes Sonderrecht versperrt uns geradezu das Verständnis der Ständeordnung.

Wie vieles kommt der Ausdruck Privileg aus der päpstlichen Kanzleisprache. Er tritt seit der zweiten Hälfte des 8. Jahrhunderts als Bezeichnung für päpstliche Urkunden auf, die dauernde Rechte betrafen (Eingangsformel: „ad perpetuam memoriam“ = zur ewigen Beachtung). Auch das Grundgesetz hat in Art. 79 III eine „Ewigkeitsklausel“. Die Siegermächte bestanden darauf.¹⁹⁰

historischer Begriffe. – 1994 veröffentlichte Susan Reynolds eine Studie über ‚Lehen und Vasallen in Europa‘, was einen hier nicht interessierenden Gelehrtenstreit zum Büchlein von Ganshof auslöste.

¹⁸⁶ Vgl. z.B. G. Pfreundschuh, Entstehung und Merkmale des frühen Rechtsstaats, Speyer 1977

¹⁸⁷ dazu: G. Pfreundschuh, Die Ständeordnung als Verfassungstyp der deutschen Rechtsgeschichte, in: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 42, Heft 3, 1979, S. 631 ff. - https://periodika.digitale-sammlungen.de//zblg/kapitel/zblg42_kap33 oder <http://www.pfreundschuh-heidelberg.de>

¹⁸⁸ von lat. „bulla“ [goldene Siegelkapsel] an ursprünglich päpstlichen Urkunden von hohem Rang.

¹⁸⁹ vgl. E. Haberkern und J. F. Wallach, Hilfswörterbuch für Historiker, Bern 1964, bei den Stichwörtern

¹⁹⁰ Für ewig gilt u.a. der Föderalismus, gedacht als Mittel zur Macht-Schwächung (vgl. Westfälischen Frieden). Wir sehen dagegen in der Bundesstaatlichkeit eine Stärkung des Gemeinwesens. So erleichterte der Föderalismus ungemein die Wiedervereinigung Deutschlands (1993).

Kreittmayr, Bayerns führender Staatmann und Jurist im 18. Jahrhundert, bezeichnet noch Privilegien als „leges fundamentales“ [Grundgesetze]. Tatsächlich sind sie grundgesetzliche „Vorrechte“, in die die Herrschaft nicht eingreifen darf. So geloben noch im 18. Jahrhundert Bürgermeister und Rat von Ingolstadt bei der Huldigung die Treue „in allen Sachen, was getreue Untertanen ihrem rechten Erbherrn und Landesfürsten, doch unvorgreiflich unserer Freyheit, zu thun schuldig sein“. ¹⁹¹

Bei jedem Herrschaftsantritt musste der neue Stadt- oder Landesherr vor der Huldigung durch die Stände die alten Privilegien, die „Rechte und Gerechtigkeiten“, die „iura et libertates“ bestätigen. Erst danach erfolgte die Huldigung und damit der Anerkennung der neuen Herrschaft. Sie war die Gegenleistung. Der Inhalt der Treueide ist erstaunlich ähnlich von Karl dem Großen bis zum Untergang des Alten Reiches im Jahr 1806. Noch 1786 fand durch den pfalz-bayerischen Kurfürsten Karl Theodor die Privilegienbestätigung mit nachfolgender Huldigung statt. ¹⁹²

Es wird von gegenseitigen Verträgen [pacta mutua] gesprochen. Sie sind Grundlage der mittelalterlichen Volkssouveränität (Vertragstheorie und Volkssouveränitätslehre). Das „Volk“ (d.h. die freien Lehensleute, später die Stände) überträgt die Schutzaufgabe auf den Herrscher und gelobt ihm dafür die treue Gefolgschaft. *„Wir sollen den Herren dienen, dass sie uns beschirmen. Beschirmen sie uns nicht, so sind wir ihnen keinen Dienst schuldig nach dem Recht.“* (Schwabenspiegel 1275/76). Im Lehenswesen und der Ständeordnung ist der Herrschaftszweck: Schutz nach innen mit dem Richterschwert, nach außen mit dem Kriegsschwert.

Aus den Lehensleuten werden in der Ständeordnung **Körperschaften**, (lat. corporationes), d.h. juristische Personen. In Regensburg tritt ab 1229 die „universtias“, d.h. die gemeindliche Einheit oder Gesamtheit, als Käufer und Verkäufer von Grundstücken auf. ¹⁹³ Nun konnte die Stadt

¹⁹¹ Hans Rall, Kurbayern in der letzten Epoche der alten Reichsverfassung 1745 – 1801 (= Band 45 der Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, hg. von der Bayerischen Akademie der Wissenschaften), München 1952, S. 369

¹⁹² Karl Bosl, Die Geschichte der Repräsentation in Bayern, Landesständische Bewegung, Verfassung, Landesausschuß und altständische Gesellschaft, München 1974, S. 248 ff.

¹⁹³ Karl Bosl, Die Sozialstruktur der mittelalterlichen Residenz- und Fernhandelsstadt Regensburg (= Abhandlungen der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, philosophisch-historische Klasse, N. F., Heft 63), München 1966, S. 67 ff. – Für Dörfer sehr aufschlussreich: Kurt Andermann, Oliver Auge (Hg.), Dorf und Gemeinde, Grundstrukturen der ländlichen Gesellschaft in Spätmittelalter und Frühneuzeit, Kraichgauer Kolloquien Bd. 8, Epfendorf 2012; dort z.B. Heidrun Ochs, Kommunale Autonomie und Siegelführung, S. 94: „Parallel zur Rheingauer Freiheit [1324] entstanden die aufeinander bezogenen Institutionen der Gemeinde, der Haingerichte, des Landshaingerichts. ... die Einwohner der Dörfer wurden ... noch im Plural genannt und nicht als Verband.“

selbst zum Eigentümer werden, zuvor nur eine natürliche Person. Die Bürgerschaft von Regensburg wurde zur Stadt-Gemeinde.

In Eidgenossenschaften (coniuratio pro liberate) schlossen sich z.B. die Stadtbürger gegen den Stadtherrn (z.B. Bischof von Köln 1112) oder die Schweizer Eidgenossen gegen das Haus Habsburg (ab 1291) zusammen. So sicherten sie gemäß dem uralten Widerstandsrecht ihre alten und neuen (!) Privilegien, ihre „Rechte und Freiheiten“ (iura et libertates) oder „Gerechtigkeiten und Gerechtsame“. Kenner der Ständeordnung sprechen daher vom „alten Rechtsstaat“.¹⁹⁴

Das alte Württemberg ist mit seinem Tübinger Vertrag (1515) noch einmal ein gutes Beispiel, wie die alten Stände ihre Mitwirkungsrechte und ihre ständischen Freiheiten gegen den Landesherrn und den aufkommenden Polizeistaat durchsetzten. Dazu gehörte vor allem das Recht, die Steuern zu bewilligen, die daher Beden (Bitten) hießen.¹⁹⁵ *Diese „Budgethoheit“ ist bis heute das „Königsrecht der Volksvertretung“.*

Daher wollten die Altwürttemberger ab 1815 keine früh-rechtsstaatliche Verfassung wie Baden oder Bayern, sondern weiterhin ihren alten Tübinger Vertrag (1515). Ein Sprecher der Altwürttemberger war der bekannte Dichter Ludwig Uhland (1787 – 1862). Er schuf mit eingängigen Worten ihren Wahlspruch:

„Wo je bei altem, gutem Wein der Württemberger zecht,
da soll der erste Trinkspruch sein, das gute, alte Recht.“

Und dieses „Recht“ bedeutete für die Württemberger zugleich „ihre Freiheit“. Auch diesen Bogen schlägt Uhland:

„Der Deutsche ehrt in allen Zeiten
der Fürsten heiligen Beruf,
doch liebt er, frei einher zu schreiten
und aufrecht, wie ihn Gott erschuf.“

Das ist die altdeutsche, die ständische und alt-rechtsstaatliche Tradition.

In der Ständeordnung sind in der Regel nicht Einzelpersonen, sondern das „ganze Haus“, Körperschaften, Korporationen, Städte, Stände, also

¹⁹⁴ Hans Maier, Das Freiheitsproblem in der deutschen Geschichte, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 201 (1991); Kurt Andermann / Gabriel Zeilinger (Hg.), Freiheit und Unfreiheit, Mittelalterliche und frühneuzeitliche Facetten eines zeitlosen Problems, Kraichgauer Kolloquien Bd. 7, Epfendorf 2010;

¹⁹⁵ Gute Quelle: Die Verhandlungen auf dem Wirtembergischen Landtage, Stuttgart 1797 ff

Gemeinschaften Träger des Rechts.¹⁹⁶ Kreittmayr steht zwischen den Rechtssystemen. Er stellt 1759 fest, die Untertanen „bestehen entweder in einzelnen Personen oder ganzen Gemeinden und corporibus.“

„Privileg“ bedeutete eben kein Ausnahmerecht für Abweichungen von der Regel, sondern jeweils ein eigenes und besonderes Recht für einen eigenen und besonderen Rechtskreis.¹⁹⁷ Solche „besonderen Statuten“ hatten auch die unteren örtlichen Einheiten, die Stadt, die Judengemeinde,¹⁹⁸ die Zunft und sogar die örtliche Bettelbruderschaft oder die Aussätzigengemeinde.¹⁹⁹ (Die Frage, welche Gleichheit oder Ungleichheit die Privilegienordnung verfolgte, wird im Abschnitt „4.3 Gleichheit – Freiheit – Brüderlichkeit“ untersucht.)

Der Niederländer Johannes Althusius (1557-1638) war in der frühen Neuzeit ein angesehener und ständisch gesinnter Rechtsgelehrter. Er sah den kommenden Absolutismus als Feind des Rechts, der Freiheit, Sicherheit und wirtschaftlichen Eigenständigkeit. Das alles sah er in der Ständeordnung gewährleistet. Kurt von Raumer, Münsteraner Geschichtsprofessor, führt dazu schön aus, dass all diese Rechte und Werte bei Althusius nicht an „physische Einzelpersonen“, sondern an „korporative Gebilde“ geknüpft waren. Diese zusammen bildeten den ständisch geordneten Gesellschaftskörper, das „corpus politicum“.²⁰⁰

Falsche Vorstellungen prägen bis heute tief das Geschichtsbewusstsein, insbesondere im linken und marxistischen Lager. Habermas meint gar, die „feudale Verfassung“ habe „sich nur auf die mit besonderen Rechten“ ausgestatteten „Privilegierten“, also die Aristokratie bezogen, und der „gemeine Mann“ sei „eben ohne Rang, ohne das Besondere“ und damit von der Verfassung und ihren Rechten ausgeschlossen gewesen.²⁰¹ Besser konnte er seine geschichtliche Ahnungslosigkeit nicht beweisen. Er hätte ständische Quellen oder Alexis de Tocqueville (1805 – 1859), noch besser Johannes Althusius (1563 – 1638) lesen sollen.

¹⁹⁶ So auch das chinesische Menschenbild, vgl. Stefan-Baron-Zitat in: 5.4.1 Ein Blick in die Geschichte

¹⁹⁷ Auch bei uns grenzt grundsätzlich jedes Gesetz mit seinen Tatbestandsmerkmalen einen besonderen Rechtskreis ab. Am ähnlichsten einem Standesrecht ist unser Steuerrecht mit seinen zahlreichen „Privilegien“ für Klassen und Lobbygruppen (Bauern, freie Berufe, Unternehmen usw.)

¹⁹⁸ Karl Bosl, Regensburg, a. a. O., S. 70

¹⁹⁹ Gregor Heinrich Klövekorn, Der Aussatz in Köln, München 1966

²⁰⁰ Kurt von Raumer, Absoluter Staat, korporative Liberalität, persönliche Freiheit, in: HZ (Historische Zeitschrift), 183 (1957), S. 89 f

²⁰¹ Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied, 1962, S. 18

4.2 Der Polizeistaat (Verwaltungsstaat)

Der entstehende Staat hat die Ständeordnung mit ihrer alten ‚Freiheit‘ überlagert, tendenziell abgeschafft. Das geschah durch neue politisch-strategische Ziele (z.B. Allgemeine Wohlfahrt, ungeteilte Souveränität des Herrschers) und neue Institutionen in Konkurrenz zu ständischen (z.B. Kreisämter neben grundherrlichen Gerichten, fürstliche Akademien neben ständischen Universitäten). Das war ein langer Weg zu Verfassungsgrundsätzen, die z.T. bis heute gelten (z.B. „kein Staat im Staate“, Drei-Elemente-Lehre²⁰²). Wir verstehen den Staat besser, wenn wir seine Entstehung verstehen. Und wir verstehen die Mehrzahl der heutigen Staaten besser, die mehr oder weniger Obrigkeitsstaaten sind.

Der Zeitpunkt für den Beginn war günstig. Die alte „lateinische Welt“ mit Kaiser und Papst steckte geistig und faktisch in der Sackgasse. Der Humanismus und die Renaissance, Luthers und Calvins Lehre rüttelten an Roms und des Reichs Universalanspruch. Die aufstrebenden nationalen Königreiche waren politisch und militärisch erfolgreicher, verhinderten die Restauration der mittelalterlich-ständischen Welt.

Hinzu kam der Aufstieg der modernen Wissenschaften. Dabei konnten Kolumbus und seine Nachfolger nachweisen, dass die Erde keine Scheibe, sondern ein Kugel ist. Die „kopernikanische Wende“ erklärte, dass nicht die Sonne um die Erde kreist, sondern umgekehrt. Da half auch keine kirchliche Inquisition und Verurteilung von Galilei.

Das römische Recht, die neuen Polizeiwissenschaften samt Kameralistik dienten dann den Landesherrn zu Überwindung der Ständeordnung. Der neue Stand der Bildungs- und Beamtenbürger diente dabei treu den Fürsten und sicherte sich so den eigenen gesellschaftlichen Aufstieg.

Um 1500 ist es zu einer **Zeitenwende** gekommen. Kolumbus (1451 – 1506) und Kopernikus (1473 – 1543) haben das alte abendländische Weltbild zerstört. 1492 wurde Amerika entdeckt und die europäischen Mächte machten sich auf, die Welt zu erobern. Diese Kolonialzeit endete erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Auch der neuzeitliche Staat entsteht jetzt. Um 1500 beginnt nach der klassischen

²⁰² Staat hat 1. Staatsvolk, 2. Staatsgewalt, 3. Staatsgebiet.

Geschichtswissenschaft zu Recht die europäische Neuzeit. Und sie endete endgültig um 2000, genauer ab 1989 (Fall der Berliner Mauer).

Als Kopernikus, Kepler und Galilei die Gesetzmäßigkeiten unseres Sonnensystems entdeckten, stellte die Kirche fest, dass dieses „kopernikanische Weltbild“ nicht der Heiligen Schrift entspricht. Gegen Galilei wurde der Prozess, die Inquisition eröffnet. Die Verurteilung war mild im Vergleich zu Ketzern, die auf dem Scheiterhaufen endeten, aber seine Lehre und auch die kopernikanischen Schriften blieben bis ins 19. Jahrhundert von der katholischen Kirche verboten. Erst 1992 wurde Galilei von der römischen Kirche förmlich rehabilitiert; und 2008 wurde die Verurteilung durch die päpstliche Inquisition öffentlich bedauert.

Vorangegangen war die **Renaissance** mit der Wiederentdeckung der griechisch-römischen Antike. Sie erhielt Schubkraft durch die Flucht der oströmischen Wissenschaftler nach Italien aufgrund der Eroberung Konstantinopels (Istanbul) durch die Türken (1453). Damit begann das Zeitalter des Humanismus. Er griff auf das antike Menschenbild und seine Ideale zurück, wodurch er zunehmend in Gegensatz zum mittelalterlichen und kirchlichen Weltbild geriet.²⁰³

In Italien führten **Humanismus** und Renaissance zu einer starken Verweltlichung (Säkularisierung).²⁰⁴ Dort treffen wir auf die ersten bindungs- und gottlosen Intellektuellen, wie Jacob Burckhardt gut nachweist. Diese Bewegung war so stark, dass sie das Papsttum ergriff. Verweltlichung, Prunksucht und Wohlleben der Renaissancepäpste sind sprichwörtlich geworden.

Im Gegensatz dazu war der nord-, mittel- und westeuropäische Humanismus tief religiös und mündete in die **Reformation** (1517). Die römische Kirche überlebte, weil sie sich im Trienter Konzil (1545 – 1563) erneuerte und mit den Jesuiten eine schlagkräftige Truppe für die Gegenreformation bekam. Doch mitten durch Europa und vor allem durch Deutschland verläuft seither der Graben der Glaubensspaltung.

²⁰³ Bruno Binggeli, *Primum mobile: Dantes Jenseitsreise und die moderne Kosmologie*, Zürich 2006. Binggeli zeigt, wie Dante noch einmal das mittelalterliche Weltbild in seiner göttlichen Komödie bis in alle Einzelheiten ausmalt. Diesen Vorstellungen wird dann die heutige Kosmologie gegenübergestellt und gut verständlich erklärt.

²⁰⁴ vgl. dazu das klassische Werk von Jacob Burckhardt, *Die Kultur der Renaissance in Italien*, Berlin 1928. Das Werk wurde bis heute immer wieder neu aufgelegt.

Die Zeitenwende um 1500 war zudem umwälzend, weil damals die **europäischen Wissenschaften** entstanden. Neben Latein stiegen Zug um Zug die Nationalsprachen auf. Luthers Bibelübersetzung und der Buchdruck waren Beschleuniger für das „Ende der lateinischen Welt“.²⁰⁵

Der europäische Humanismus führte in ganz Europa zum Aufstieg der **Nationalsprachen**. Dies war nicht nur in Deutschland, sondern auch in Schweden, Spanien, Italien und Frankreich der Fall. Dieser national geprägte Humanismus war zugleich eine der Triebkräfte zur Entstehung der europäischen **Nationalstaaten** als Königreiche.²⁰⁶

Frankreich hatte im Hundertjährigen Krieg (1339 - 1453) und ab 1429 mit dem Auftreten von Jeanne d'Arc, der Jungfrau von Orleans, die Engländer vom Festland vertrieben. Sie hatten etwa die Hälfte von Frankreich besessen. So wurde Frankreich unter seinen Königen zum National- und schließlich zum Zentralstaat.²⁰⁷

England vereinigte nach seinem Rückzug aus Frankreich schließlich die Inseln zum „Vereinigten Königreich von Großbritannien“ (1603, 1707). Für England war es sicher ein Vorteil, dass es den Hundertjährigen Krieg verloren hatte. Es war auf dem Festland nicht mehr gebunden und wandte sich der Seefahrt zu. So konnte Britannien mit seinen Schiffen, mit seinen königstreuen Seeräubern wie Francis Drake (1540 - 1596) und John Hawkings (1532 - 1595) beginnen, die Meere zu beherrschen. Die siegreiche Seeschlacht gegen die Spanier (1588), die Siege über die Franzosen in Nordamerika machten England zur größten See- und Kolonialmacht Europas. Aus dem British Empire wurde im 20. Jahrhundert das Commonwealth of Nations, das heute keine politische Bedeutung mehr hat. So vergeht der Glanz der Welt.

Im Norden Europas zerbrach 1532 die Kalmarer Union. Sie war eine Personalunion der Königreiche Dänemark, Schweden und Norwegen unter dänischer Vorherrschaft. Um diese Zeit regierte in **Schweden** mit Gustav I., der erste Wasa-König (1496 - 1560). Als Anführer im

²⁰⁵ Dazu gab es eine große, sehr sehenswerte Ausstellung im Reiss-Engelhorn-Museum, Mannheim: „Die Päpste und die Einheit der lateinischen Welt“ vom 21.05. bis 31.10.2017 Die Ausstellung endete zu Recht mit den Renaissance-Päpsten. Dazu der Katalog: Alfried Wiczorek / Stefan Weinfurter (Hg.), Die Päpste und die Einheit der lateinischen Welt. Antike – Mittelalter – Renaissance (= Bd. 78 der Publikationen der Reiss-Engelhorn-Museen), Mannheim 2017 (544 Seiten)

²⁰⁶ Sehr gut dargestellt vom englischen Historiker: Joachim Whaley, Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, Bd. I 1493 bis 1648, Darmstadt 2014, z.B. S. 79 ff, 140 ff

²⁰⁷ Die Anfänge schildert hervorragend Carl Jacob Burckhardt in seinem vierteiligen Werk Richelieu, München 1935 bis 1967

schwedischen Aufstand gegen die Kalmarer Union war Gustav I. der Aufstieg aus dem mittleren Adel zum König gelungen. Er konnte die Erblichkeit seiner Königswürde durchsetzen. Es wird vom schwedischen Befreiungskrieg (1521 - 1523) gesprochen. Der berühmte Gustav II. Adolf (1594 - 1632) war der Enkel von Gustav I. Durch die Einführung der Reformation konnte er auf den reichen Kirchenbesitz zugreifen und wurde zum größten Grundbesitzer Schwedens. Auf protestantischer Seite griff er mit Richelieu (1585 - 1642) in den Dreißigjährigen Krieg ein.

Schauen wir nach **Spanien**. Im Jahr 1492, als Amerika entdeckt wurde, war die Rückgewinnung der iberischen Halbinsel von den Arabern abgeschlossen. Am 02.01.1492 kapitulierte der letzte islamische Herrscher Muhammad XII. vor den Heeren von Ferdinand von Aragon (1452 bis 1516) und Isabella von Kastilien (1451 - 1504). Durch die Heirat der beiden entstand Spanien in seinen heutigen Grenzen.

In all diesen Reichen vollzog sich zwischen 1500 und 1600 die nationale Einigung unter Königen. Zu Recht werden diese politischen, religiösen und geistigen Umwälzungen als der Beginn der europäischen Neuzeit angesehen. Ein Zeitalter, das in unseren Tagen zu Ende gegangen ist.

Kaiser Maximilian I. (1459 - 1519) hatte für das **Alte Reich** ebenso nationalstaatliche Ziele vor Augen. Er wird der letzte Ritter und der erste Humanist genannt. Er versuchte auf Reichsebene die Grundlage für einen deutschen Staat, ein „Reich deutscher Nation“ zu schaffen, was die Humanisten unterstützten. Der Westfälische Friede (1648) hat das verhindert. Das „Alte Reich“ blieb ein ständisches Gebilde mit Reichsständen und in viele Territorien zersplittert. Dadurch kam es nur in den deutschen Einzelstaaten zum „Polizeistaat“, zur Entstehung neuzeitlicher Staaten. Das wollen wir uns nun genauer ansehen.

Maximilian I. wollte noch auf den Reichstagen ab 1495 die Grundlagen für einen gesamtdeutschen Staat legen. Er forderte:

- ein „Reichsregiment mit guter Polizei“ [Verwaltung] einzuführen,
- ein neues Reichsheer in den neu gebildeten Reichskreisen aufzustellen,
- den „ewigen Landfrieden“ samt dazugehörigem Kammergericht durchzusetzen,
- ein „gemeines Recht“ für das ganze Reich in Kraft zu setzen, und zwar das römische Recht der gelehrten Juristen; die Reichsstände verstanden dagegen

unter „gemeinem Recht“ ihre Privilegien, ihre althergebrachten Rechte und ständischen Freiheiten;

- und schließlich sollte nach den Vorstellungen Maximilians mit dem „Gemeinen Pfennig“ eine allgemeine Reichssteuer eingeführt werden.

Kaiser Maximilian war damit bestrebt, ab 1495 das durchzusetzen, was zielsicher zur Staatswerdung auf Reichsebene geführt hätte. Auffällig ist, dass genau zu dieser Zeit das „Heilige Römische Reich“ den Zusatz „Deutscher Nation“ erhielt. Maximilian benutzte den neuen Titel in seiner Einladung zum Reichstag von Köln 1512 erstmals offiziell. Und dieser Zusatz wurde auch in der Präambel [Vorspann] zum „Abschied des Reichstags“, also den gemeinsamen Beschlüssen von Kaiser und Reichsständen, verwendet.

Schließlich verkündete Maximilian am 04. Februar 1508 im Dom zu Trient, dass er künftig den Kaisertitel auch ohne päpstliche Krönung und Romfahrt führen werde. Das war ein weiterer Abschied vom Mittelalter. Denn ein deutscher König wurde seit 800 erst durch die Salbung und Krönung des Papstes zum Kaiser. Der fromme Karl V. (1500 - 1558) ließ sich 1530 in Bologna noch einmal und als letzter vom Papst zum Kaiser krönen. Den Titel hatte er schon vorher geführt.

In dieser Zeit gelang 1497 Habsburg durch die Heirat von Philipp dem Schönen, Erzherzog von Österreich, mit Johanna der Wahnsinnigen,²⁰⁸ der spanischen Thronerbin, ein machtpolitischer Handstreich.²⁰⁹ Ihr Sohn Kaiser Karl V. (1500 - 1558) wurde nicht nur König von Spanien, sondern auch Deutscher Kaiser und regierte damit im „Alten Reich“ mit Burgund, den Niederlanden und Reichsitalien sowie in Spanien mit den Kolonien in Südamerika. Er wird als der mächtigste Herrscher der europäischen Geschichte angesehen. Doch er war gegen Luther und die Reformation erfolglos und ging nach dem Scheitern seiner Politik ins Kloster. Berühmt ist der Spruch, dass in seinem Reich die Sonne nie unterging.

Im **Reich** standen sich nun zwei gegensätzliche verfassungsrechtliche Modelle und politische Strategien gegenüber.

(1.) Das war einmal die alte Idee des „Heiligen Römischen Reichs“ mit einem Kaiser und einem Papst für das ganze Abendland. Letztlich stand dahinter der kaiserliche Anspruch einer Vorherrschaft über alle

²⁰⁸ Johanna war nach heutiger Kenntnis nicht wahnsinnig im Sinne von geisteskrank.

²⁰⁹ Kaiser Maximilians I. Sohn war Philipp der Schöne, sein Enkel war Kaiser Karl V.

europäischen Königshäuser. Vor allem Frankreich sah sich dadurch eingekreist und bedroht. Kaiser Karl V. kämpfte gegen die Protestanten und für die Fortführung der „lateinischen Welt“ mit römischem Kaiser und römisch-katholischer Kirche. Anders als seinem Großvater Maximilian I. war ihm die „Deutsche Nation“ fremd.²¹⁰

Gleichzeitig wollte Habsburg das Reich als Machtgrundlage für seine Haus- und Weltpolitik nutzen. Dadurch geriet es auch mit den Reichsständen in Gegensatz, die diesen Missbrauch des Reichs für eine Habsburger Hauspolitik und Weltherrschaft nicht mittragen wollten.

(2.) Für die Reichsstände stand das „Reich Deutscher Nation“ im Vordergrund. Die Habsburger betrieben immer noch „lateinische Politik“. Gerade im Dreißigjährigen Krieg konnte Habsburg seine römisch-päpstlichen Bindungen nie überwinden. Wallenstein wäre dazu bereit gewesen und wurde wohl deshalb als möglicher Verräter ermordet.²¹¹

Diese Entwicklung hat jüngst sehr gut der englische Historiker Joachim Whaley in seinem großen und zweibändigen Werk „Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation“ herausgearbeitet.²¹²

Die jungen Königreiche erstrebten die **Monarchie**, die Alleinherrschaft des Königs unter Ausschaltung der alten Stände, den **Absolutismus**. Die Begriffe sind anschaulich und zielführend. Monarch heißt so viel wie Alleinherrscher; und Absolutismus ist eine unumschränkte, absolute Herrschaft, frei von allen Bindungen und Beschränkungen. Tonangebend waren zuerst der spanische und dann der französische Absolutismus.

Ludwig XIV., der Sonnenkönig von Frankreich, wurde zum Inbegriff dieser Verfassung. Zu Recht wird ihm der Ausspruch zugeschrieben: „Der Staat bin ich.“ Tatsächlich war sein Grundsatz: „Ein König, ein Gesetz, ein Glaube“ Er errang die innere und äußere Souveränität, das heißt die Allzuständigkeit für die innere und äußere Politik. Doch nur 74 Jahre nach seinem Tod brach dieses System zusammen. Es kam 1789 zur Französischen Revolution und Ludwig XVI. starb durch die Guillotine.

In Deutschland gelang den auswärtigen Mächten, d.h. dem französisch-katholischen und dem schwedisch-protestantischen Königreich, ein

²¹⁰ Karl V., in den Habsburger Niederlanden aufgewachsen, hat kaum Deutsch gesprochen.

²¹¹ Carl Jacob Burckhardt, Richelieu, München 1967, Bd. II, S. 424 ff.

²¹² Joachim Whaley, Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, Bd. I 1493 bis 1648, Bd. II 1648 bis 1806, Darmstadt 2014

politischer Geniestreich. (1.) Sie verhinderten durch die Westfälischen Friedensverträge (1648) die Gefahr einer Auferstehung der alten lateinischen Welt, eines römischen Reiches mit Kaiser- und Papstherrschaft. (2.) Außerdem durfte das „Heilige Römische Reich Deutscher Nation“ kein Nationalstaat werden. Die Ständeordnung wurde als Verfassung des Reichs zementiert, „auf ewig“ festgeschrieben.

Das offenbaren eindrucksvoll die Vorabsprachen von Frankreich und Schweden zu den Westfälischen Friedensverträgen von Münster und Osnabrück.

So hat 1643 ein schwedisches Schreiben diese Zielrichtung für einen künftigen Friedensvertrag mit dem Reich vorgezeichnet:

„Ich habe ungern vernommen, daß denen sämtlichen Ständen des Reichs das Jus Pacis et Armorum [Recht der Stände Kriege zu führen und Frieden zu schließen] will abgestrieket werden²¹³, und daß man nicht gestatten will, daß der Fürstenstand und niedrige Stände ebensowohl als die Kurfürsten unsere Friedenstraktaten beschicken mögen. Man hat in dreißig Jahren schier keinen Reichstag gehalten und gleichwohl hat Interim der Kaiser allein alle Jura majestatis de facto usurpiert: Solches ist der rechte Weg zum absoluten Dominat und der Stände Servitut. Die Kronen²¹⁴ werden solches pro posse [nach Möglichkeit bzw. mit Entschiedenheit] hindern: Ihre Sekurität [Sicherheit] besteht in der deutschen Ständelibertät [Ständefreiheit]. Derowegen werden sie nicht weniger alle Stände als den Kaiser und die Kurfürsten bei den Traktaten wissen wollen ... es sind sowohl die Katholischen als die Protestierenden daran hoch interessiert. Sie haben sich der Kronen mächtiger Kooperationen zu versichern. Es will heißen: Aut nunc aut numquam [jetzt oder nie] ...“²¹⁵

Das führte zur massive Schwächung des „Reichs Deutscher Nation“. Innerdeutsche Kriege waren durch das „Jus Pacis et Armorum“²¹⁶ weiter möglich (z.B. Schlesische Kriege Preußens gegen Österreich ab 1740). Dem Reich war es auch nicht möglich, seine Länder und Grenzen zu verteidigen (z.B. Pfälzer Erbfolgekrieg (1688–1697) mit der Zerstörung Heidelbergs 1689).

²¹³ Es wäre die innerstaatliche Friedenspflicht, der schon lang versuchte ‚ewige Landfriede‘ gewesen.

²¹⁴ Gemeint sind die Könige von Schweden und Frankreich.

²¹⁵ Geschichte in Quellen, W. Lautemann u. M. Schlenke (Hg.), Bd. III, Renaissance Glaubenskämpfe Absolutismus, München 1966, S. 342, Nr. 158

²¹⁶ „Jus Pacis et Armorum“ = das Recht (aller Reichsstände) Krieg zu führen, Frieden zu schließen.

Erst 1645 gab der Kaiser nach. Die französische und die schwedische Partei sprachen sich ab. Ihre „Präpositionen“²¹⁷ vom 01.06.1645 zum Westfälischen Frieden hatten die Mittel zur Erreichung dieser Ziele deutlich ausgesprochen:

„Alle löblichen Gewohnheiten des heiligen Reiches, die alten Gesetze und Grundgesetze sind genau einzuhalten, besonders der Inhalt der Goldenen Bulle, dem von niemandem unter irgendeinem denkbaren Vorwand zuwidergehandelt werden darf. Das betrifft insbesondere die Kaiserwahl, bei der die durch die Goldene Bulle und sonstigen Gesetze, Erklärungen, Akte und (Wahl-) Kapitulationen vorgeschriebenen Formen unverletzlich eingehalten werden müssen. Niemals darf bei Lebzeiten eines Kaisers zur Wahl eines römischen Königs geschritten werden, weil dies ein Mittel ist die Kaiserliche Würde in einer einzigen Familie erblich zu machen (perpetuer), alle anderen Fürsten davon auszuschließen und die Rechte der Kurfürsten zu vernichten ...“²¹⁸ –

Schweden und Frankreich hatten in ihren Königreichen diese Erblichkeit der Krone und die Überwindung der Ständeordnung durchgesetzt.²¹⁹ Die beiden auswärtigen Mächte sicherten sich noch ein „immerwährendes“ Eingriffsrecht in die inneren Verhältnisse des Alten Reichs.

Das ist Tragödie des deutschen Volkes, dass es im Reich verfassungsrechtlich bis weit ins 19. Jahrhundert (1871) auf dem Stand des 16. Jahrhunderts festgenagelt wurde. Und die deutsch-französische Erbfeindschaft wurde zur Tragödie für ganz Europa.

Da im Reich die Ständeordnung zementiert war, kam es nun in den deutschen Einzelstaaten zum Polizeistaat und damit zur Entstehung neuzeitlicher Staaten.

Die **deutschen Landesherrn** versuchten ab 1500 zu Monarchen aufzusteigen. Mit unterschiedlichem Erfolg waren sie dabei bestrebt, ihre meist zerstreuten Gebietskörperschaften (Grundherrschaften, Städte, Lehen und Allode²²⁰) zu einem „**geschlossenen Staatsgebiet**“ (territorium clausum) zu vereinen.²²¹ Die Herrschaftstitel, Regalien, Renten usw. sollten zur einheitlichen „Landeshoheit“ verschmelzen.

²¹⁷ fast gleichlautende Vorentwürfe Schwedens und Frankreichs zu einer Friedensordnung im Reich

²¹⁸ Geschichte in Quellen, a.a.O., S. 344

²¹⁹ Uns wurde so bis heute der Föderalismus erhalten (siehe: 7.2.2 Vertikale Gewaltenteilung).

²²⁰ Allod = „ganzes Eigentum“ im Gegensatz zum Lehen, das von der nächst höheren Herrschaft verliehen wurde und auch als geteiltes Eigentum bezeichnet wurde.

²²¹ Der wittelsbachischen Kurpfalz mit der Residenzstadt Heidelberg gelang das nie.

Noch die bayerische Verfassung von 1818 (!) spricht deutlich aus, woraus das Königreich entstanden war:

„Der ganze Umfang des Königreiches Baiern bildet eine einzige untheilbare unveräußerliche Gesamtmasse aus sämtlichen Bestandtheilen an Landen, Leuten, Herrschaften, Gütern, Regalien und Renten mit allem Zubehör. Auch alle neuen Erwerbungen aus Privat-Titeln, an unbeweglichen Gütern, sie mögen in der Haupt- oder Nebenlinie geschehen, wenn der erste Erwerber während seines Lebens nicht darüber verfügt hat, kommen in den Erbgang des Mannesstammes, und werden als der Gesamtmasse einverleibt angesehen.“²²²

Das zielt auf die Merkmale eines Staats mit einheitlichem Staatsvolk, ungeteilter Staatsgewalt und geschlossenem Staatsgebiet. Diese „**Drei-Elemente-Lehre**“ gilt bis heute, um ein Gemeinwesen als modernen Staats einzustufen.

Für die einheitliche „*Landeshoheit*“ des Landesherrn aus ursprünglich unterschiedlichen Herrschaftsrechten wie Regalien, Privilegien, Renten, Privat-Titeln und sonstigen Berechtigungen wurde der Ausdruck „**innere Souveränität**“ aus dem französischen Absolutismus übernommen.²²³ Wir können auch sagen, das war die **ungeteilte Staatsgewalt**, d.h. die nicht mehr mit Ständen und anderen Hoheitsträgern geteilte Herrschaft. Bis heute heißt es, es dürfe „keinen Staat im Staate“ geben.

Zur Souveränität gehört weiter die einseitige Rechtsetzungsbefugnis des absoluten Monarchen, die sog. Kompetenz-Kompetenz, d.h. die Zuständigkeit selbst zu bestimmen, was der Herrscher alles regeln darf.²²⁴ Auch das wird bis heute als Merkmal des Staats bezeichnet.²²⁵

In der Ständeordnung und im Alten Reich gab es keine Kompetenz-Kompetenz. Kaiser und Reichsstände oder Landesherr und Landstände konnten nur gemeinsam Gesetze und Ordnungen erlassen. Das war dann ein von beiden Seiten beschlossener „Reichsabschied“. So heißt es bis heute, dass Gesetze „verabschiedet“ werden. Ein oberster

²²² Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern, München 1818 (in der Expedition des Gesetzes- und Allgemeinen Intelligenzblattes), III. Titel, § 1

²²³ Äußere Souveränität ist das alleinige Recht des Monarchen zur Außenpolitik mit Krieg und Frieden. Zur inneren und äußeren Souveränität heute vgl. Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt / M. 1971, S. 85 ff., 177 ff, 411 f (zit. als ‚Roman Herzog, Staatslehre‘)

²²⁴ Heute hat man oft den Eindruck, dass diese Kompetenz-Kompetenz die EU für sich in Anspruch nimmt, und zwar ohne jede verfassungsrechtliche Grundlage.

²²⁵ Roman Herzog, Staatslehre, a.a.O., S. 87

ständiger Grundsatz lautete: „*Gemeinsame Sachen sind gemeinsam zu verhandeln.*“ Der Grundsatz des Aushandelns, der genossenschaftlichen Gemeinsamkeit galt weithin bis zur Dorfherrschaft.²²⁶

In Deutschland ist nur in einigen Ländern in der napoleonischen Zeit kurz die volle Souveränität des Monarchen durchgesetzt worden.²²⁷ Die ständische Privilegienordnung galt z.B. in Bayern in Teilen im ganzen 18. Jahrhundert. Der bayerische Staatsjurist und 30 Jahre lang bayerische Kanzler Wiguläus Xaver Alois Kreittmayr (1705 – 1790) wusste noch:

„Jeder Regent hat Macht und Gewalt über seine Untergebenen, jedoch nach dem Unterschied der Regimentsform einer mehr als der andere. In vielen Landen ist dieselbe durch besondere pacta und Fundamental-Gesetz beschränkt. Diese Limites darf der Regent ohne Bewilligung der Reichs- oder Lands-Ständen weder ex Capitate Utilitatis vel Necessitatis publicae überschreiten, weil seine Macht nicht so weit geht, und Salus vel Quies publica niemals in größerer Gefahr ist, als wann die allerersten Grundsäulen und Leges fundamentales, worauf das Staats-Systema beruhet, über den Haufen geworffen werden.“²²⁸

In den ersten früh-rechtsstaatlichen Verfassungen Badens und Bayerns (1818) steht wieder: Landesherr und Landtag (noch Ständeversammlung genannt) verabschieden gemeinsam die Gesetze.

Das dritte Merkmal eines modernen Staats sind die **Staatsangehörigen**. Hier erstrebten die Landesherren die Schaffung eines „einheitlichen Untertanenverbandes“. Dabei wurden Zug um Zug der hohe und niedere Adel, aber auch die Städte und Universitäten, die Stifte und sonstigen geistlichen und weltlichen Körperschaften ihrer Herrschaftsrechte (wie niedere Gerichtsbarkeit, Einkünfte) „beraubt“. Damit wurden ihnen ihre wichtigsten Privilegien (= ständischen Rechte) entzogen. Sie wurden zu „normalen Untertanen“. Das war ein schleichender und langer Weg.

²²⁶ Gut mit vielen Quellen vor allem aus Oberdeutschland: Kurt Andermann / Gabriele Zeilinger (Hg.), Freiheit und Unfreiheit – Mittelalterliche und frühneuzeitliche Facetten eines zeitlosen Problems, Pfendorf 2010; Kurt Andermann / Oliver Auge (Hg.), Dorf und Gemeinde – Grundstrukturen der ländlichen Gesellschaft in Spätmittelalter und der Frühneuzeit, Pfendorf 2012

²²⁷ In Bayern 1808 – 1818;

²²⁸ Wiguläus Kreittmayr, Anmerkungen über den CMBC (= Codex Maximilianeus Bavaricus Civilis. Oder Neu Verbessert= und Ergänzt= Chur=Bayrisches Land=Recht), München 1758, I, c. 2, § 6 Nr. 5, S. 64; vgl. auch Wiguläus Kreittmayr, Grundriss des Allgemeinen Teutsch- und Bayerischen Staatsrechts, Frankfurt 1769, § 7

pacta = Verträge (beiderseits beschworene Privilegien; Reichs- und Landtagsabschiede usw.); limites = Grenzen; ex capite utilitatis vel necessitatis publicae = aus Gründen der allgemeinen (öffentlichen) Nützlichkeit oder Notwendigkeit; salus vel quies publicae = öffentliches Wohl und Ruhe (Ordnung); leges fundamentales = Grundgesetze (Verfassungsgrundsätze)

In Baden war es erst 1848 hinsichtlich der niederen Gerichtsbarkeit soweit. Wolfram Fischer beschreibt, wie die Bauern im badischen Boxberg 1848 die Revolution verstanden. Sie stürmten und plünderten das Rentamt (= Finanzamt) ihrer Grundherrschaft und warfen die alten Zins- und Abgabenbücher aus dem Fenster. Dabei riefen sie: „Es lebe der Großherzog!“ Darin wird „ein durchaus typischer Vorgang“ gesehen.²²⁹ Der Landesherr war ihr Befreier vom Grundherrn.

Aus dem einheitlichen Untertanenverband wurden im republikanischen Rechtsstaat dann die gleichen Staatsbürger, kurz das Volk, auch im Sinne unseres Grundgesetzes (z.B. Präambel, Art. 20 II Grundgesetz).²³⁰

Für den Landesherrn und seine juristischen sowie bürgerlichen Helfer (Beamtenbürger) war die Schaffung eines „Staates“ mit geschlossenem Staatsgebiet, ungeteilter Staatsgewalt und einheitlichem Staatsvolk ein großes strategisches Ziel. Das war sicher nicht für jedermann erkennbar und nicht allen bewusst.

Die Schutzgewährung der Ständeordnung war gleichbedeutend mit der Gewährung von „Recht und Gerechtigkeit“ und damit der hergebrachten Privilegien. Das ältere Recht ging dem jüngeren vor.²³¹ Die Ständeordnung denkt beständig, sie will die Welt, wie sie ist, mit dem „guten, alten, von Gott gegebenen Recht“. Der Polizeistaat will eine bessere Welt. Auch das kennzeichnet die europäische Neuzeit!

Ab 1500 tauchen in der deutschen Sprache die Begriffe „**Politik**“ und „**Polizei**“ auf. Beide sind anfangs ungeschieden. Doch alsbald steht „Polizei“ für die beamtete Verwaltung und „Politik“ für die Ziele und Aufgaben dieser Verwaltung, die vom Landesherrn „politisch-strategisch“, oft dann bis ins Einzelne vorgegeben werden. Diese Politik ist auf die Verbesserung von Land und Leuten, kurz die Verwirklichung der „allgemeinen Wohlfahrt“ gerichtet, weshalb dieser Staat auch „**Wohlfahrtsstaat**“ genannt wird. Das war und ist für die Liberalen bis heute ein Schimpfwort.

²²⁹ Wolfram Fischer, Staat und Gesellschaft Badens im Vormärz in: Werner Conze, Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815 bis 1848, Stuttgart 1970, S. 163

²³⁰ Volk im Sinne des Grundgesetzes sind nur die deutschen Staatsbürger; nicht wie die Kanzlerin Merkel meinte: „Alle, die in diesem Lande wohnen“.

²³¹ Darum fälschten im Mittelalter z.B. Klöster Urkunden. Sie wollte für neue Machtansprüche alte Rechtstitel vortäuschen.

Zur Verwirklichung oder Umsetzung der Politik schufen nun die Landesherrn außer der Polizei weitere neue Institutionen. Stehende Heere aus Landsknechten mit Schießseisen ersetzen das ständische Landaufgebot zur Landesverteidigung. In Konkurrenz zu den ständischen Universitäten wurden fürstliche Akademien gegründet. Kreispolizeibehörden oder Bezirksämter verdrängten schließlich die ständische Gerichtsbarkeit der Grundherrschaften. „Herr Bezirksrat“ wurde vor dem Ersten Weltkrieg in Bayern noch der Amtsrichter genannt. Erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts wurden in Baden die Amtsgerichte aus den Bezirksämtern ausgegliedert.

Am wichtigsten war für den kommenden „Staat“ die Einrichtung einer völlig neuen und hauptamtlichen Verwaltung, die wie gesagt „Polizei“ hieß. Daher wurde dieser frühneuzeitliche Staat „Polizeistaat“ genannt, was überhaupt nicht abwertend gemeint war. An den Universitäten wurden von „neuzeitlichen“ Professoren nun die Polizeiwissenschaften und die Kameralistik (Finanzwirtschaft) gelehrt. Bis heute heißt die Ordnungsverwaltung oft „Polizei“ (z.B. Baupolizei, Gewerbepolizei).²³²

Bürgerliche Gelehrte sowie die vielfach bürgerlichen Staatsdiener und Staatsmänner waren die treuesten und zuverlässigsten Helfer der Landesherrn. Solche bürgerlichen „Kanzler“, also Kanzleidiener, wurden wegen ihres Wissens und ihrer Treue für die Landesherrn oft wichtiger als die adeligen „Präsidenten“ (Vorsitzenden) im Staatsrat.²³³

Die Polizei des Landesherrn geriet oft in Gegensatz zu ständischen Einrichtungen. Denn die Kreisämter wurden vom „gemeinen Mann“ oft angerufen, wenn er sich durch die Jurisdiktion [Gerichte] oder die Abgabenlast seiner Grundherrschaft ungerecht behandelt fühlte.

Ein grundlegendes, man kann schon sagen das erste klassische Werk zum Polizeistaat hat Hans Maier²³⁴ verfasst: „Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre“ (1966).²³⁵ Er zeigt gut, wie die Zeitgenossen es sahen und wie das Selbstverständnis des Polizeistaats war.

²³² Und die dazugehörigen Gesetze heißen oft noch Ordnung (Gewerbeordnung, Bauordnung).

²³³ So hat bis heute nach unserem Grundgesetz der Bundespräsident die höhere Ehre, der Kanzler die größere Macht.

²³⁴ Hans Maier (1931) em. Uni-Prof. und von 1970 – 1986 bayerischer Kultusminister.

²³⁵ Neuwied 1966. Es war 1966 die Habilitationsschrift von Hans Maier. Sie hat die bis dahin in der Rechts- und Geschichtswissenschaft herrschende Anschauung über den „Polizeistaat“ revolutioniert.

Wie das bei Beamten so üblich ist, arbeiteten sie gründlich und bis in die Einzelheiten. So zog sich das Netz ihrer Gesetze und Verordnungen, Mandate und Edikte immer enger zusammen. Der Befreiungsschlag kam mit dem Liberalismus. Die Begriffe Polizeistaat und Wohlfahrtsstaat wurden zu Unwörtern. So ändern sich die Verhältnisse und der Zeitgeist!

Nun fehlte noch die wirtschaftliche Seite, die Wirtschaftspolitik. Dazu wurde an den Universitäten das Lehr- und Forschungsgebiet „**Kameralistik**“ entwickelt. Es sollte herausfinden, wie die Landesherrn und ihre Kämmerer die „allgemeine Wohlfahrt“ finanzieren konnten. Denn die ständischen Landtage waren in diesem Punkt, also bei den „Beden“ (Steuern), äußerst sparsam und zugeknöpft. Das unterscheidet sie von heutigen Parlamentariern und Volksvertretern. Wir werden bald sehen, warum das so ist.

In Frankreich setzte sich der Begriff „Merkantilismus“ für diese Wirtschaftsordnung durch. Der große französische Finanzminister Jean-Baptiste Colbert (1619 - 1683) gilt als der Begründer des Merkantilismus. Es gelang ihm sogar zeitweise, die großen, vor allem durch Prunksucht und viele Kriege aus dem Lot geratenen Staatsfinanzen des Sonnenkönigs in Ordnung zu bringen.²³⁶

In Deutschland wurden die Beamten- und Bildungsbürger zur staatstragenden Schicht. Diese „Bürgerlichen“ sind von den weiterhin noch ständisch gesinnten Stadtbürgern, die sich um Handel und Handwerk kümmerten, zu unterscheiden. Handwerksburschen und Studenten lieferten sich in den Universitätsstädten bis weit ins 19. Jahrhundert immer wieder zünftige Straßenschlachten.

In England waren nicht die Beamten- und Bildungsbürger, sondern die Wirtschaftsbürger tonangebend. Außerdem kümmerte sich dort auch der Adel um Geld, Gewerbe und Handel. In Deutschland waren dem Adel bis hinunter zu den Reichsrittern Handel und Gewerbe verboten. Man sprach von nicht standesgemäßer, von „niederer Profession“, was sogar zum Verlust der Reichsritterlichkeit führte.²³⁷

²³⁶ Gustav Heinrich Hecht, Colberts politische und volkswirtschaftliche Grundanschauungen, Darmstadt (WBG) 1968, Nachdruck der Originalausgabe Freiburg i. Br. 1898. Das kleine Werk (69 S.) fußt ganz auf Schriften und Zitaten von Colbert.

²³⁷ Erwin Riedenauer, Kontinuität und Fluktuation im Mitgliederstand der fränkischen Reichsritterschaft. Eine Grundlegung zum Problem der Adelsstruktur in Franken, in: Gesellschaft und Herrschaft, Festgabe für Karl Bosl, München 1969

In England ist auch der politische Kampf zwischen König und Parlament mit einem Unentschieden ausgegangen. Dort waren die Beamten- und Bildungsbürger wirtschaftlich und politisch unbedeutend im Vergleich zu den Wirtschaftsbürgern und der Aristokratie.²³⁸

Der Westfälische Friede (1648) und die ungeheure Wiederaufbauarbeit nach dem 30-jährigen Krieg brachten den deutschen Landesherrn einen Schub an Aufgaben und Bedeutung, an Macht und Ansehen. Die großen Barockschlösser sind Ausdruck ihres Machtwillens. Ihr Ansehen wurde hundert Jahre später durch den „aufgeklärten Absolutismus“ in Österreich von Maria Theresia und Joseph II. sowie in Preußen durch Friedrich II. gestärkt. Doch mit der Aufklärung deuten sich bereits Wende und Ende an.

War die Renaissance vor allem das Werk der Italiener, die Reformation das der Deutschen; so wurde die Aufklärung von den Franzosen und der Wirtschaftsliberalismus von den Engländern (Adam Smith) getragen. Das ist unsere gemeinsame europäische Kultur. Alle haben mitgewirkt.

In Frankreich stand der geistigen Leistung der Aufklärung aber ein großes Staats- und Politikversagen gegenüber. Schließlich führte der französische Staatsbankrott zusammen mit weiteren Ursachen zur Französischen Revolution (1789). Dadurch wurden in Frankreich König und Kirche, Adel und Geistlichkeit entmachteter. Der dritte Stand erklärte sich zur „Nation“. Die beiden Stände Adel und Geistlichkeit, die bis zuletzt auf ihre Privilegien, vor allem ihre Steuerfreiheit gepocht hatten, wurden für überflüssig erklärt. „Wir sind die Nation“, sagte der Dritte Stand, die Bürgerlichen.

4.3 Der Rechtsstaat

Damit begann der Weg zum bürgerlichen, später republikanischen **Rechtsstaat**. Die Aufklärung und der englische Liberalismus schufen die theoretischen Voraussetzungen und Denkmodelle. Zuerst wurde das Staatsziel der „allgemeinen Wohlfahrt“ entsorgt.

²³⁸ Das hat beim Gegensatz von angelsächsischer und deutscher Wirtschaftstheorie Auswirkungen bis heute. Vgl. G. Pfreundschuh, Kampf der Wirtschaftssysteme, Heidelberg 2018, S. 55

Immanuel Kant (1724 - 1804) und die frühliberalen, rechtsstaatlich gesinnten Bürgerlichen lehnen nun – wie schon gezeigt²³⁹ – die „Förderung der Bequemlichkeit“ durch den Staat strikt ab. Denn nach Kant wissen die Bürger besser, was ihrer Bequemlichkeit dient und was nicht. Das Prinzip der Glückseligkeit sei als Staatszweck völlig ungeeignet, da dem einen dies, dem anderen das behage.²⁴⁰

Der Liberalismus und der bürgerliche Rechtsstaat verabschiedeten den Wohlfahrtszweck, der Sozialstaat führte ihn wieder ein. – So änderten sich erneut die Verhältnisse und der Zeitgeist!

Wilhelm Joseph Behr (1775 – 1851), Würzburger Universitätsprofessor und Bürgermeister sowie Sprecher der Liberalen im ersten bayerischen Landtag, hielt eine begeisterte Festrede zur Verkündung der ersten frührechtsstaatlichen bayerischen Verfassung im Jahr 1818. Nur das neue „Bürgerliche Recht“ und die „Sicherheit der Person“ hat danach der Staat zu gewährleisten. Bildhaft und blumig stellt Behr uns das liberale Staats- und Gesellschaftsverständnis vor:

„Die Menschheit bedarf durchaus nicht mehr, als dieser schützenden Aegide ihrer Rechte, um aus eigener, von außen ungestörter Kraft ihre selbst gewählten Zwecke zu verfolgen. So wie die Pflanzen eines Gartens bey geringer Unterstützung herrlich gedeihen, wenn nur der Boden gut ist, und ihr Bezirk durch eine Heege geschützt wird, so auch intellektuelle und moralische Cultur, Industrie, Kunst und alle zarten Erzeugnisse der Menschheit, wenn nur die Mauer der rechtlichen Sicherheit den Garten umgibt.“²⁴¹

Dabei wird ein neues Rechtsverständnis eingeführt. Unter Recht versteht Behr z.B. nur das bürgerliche Sacheigentum (im Sinne des BGB) und den Schutz der Person. Beides wird als vorstaatliches Recht, sozusagen als Natur- und Menschenrecht angesehen. Ständische Rechte und ständisches Eigentum gehören nicht dazu. Das wird nur *„in Ansehung der vom Staate ihnen bewilligten besonderen Rechte“* geschützt.²⁴²

²³⁹ Oben bei „2.4 Armut – Prekariat – Proletariat“

²⁴⁰ Immanuel Kant, Über den Gemeinspruch, Ausgabe der Philosophischen Texte, hg. Ebbinghaus, Frankfurt 1946, S. 45 ders., Grundlegung zur Metaphysik der Sitten (= Philosophische Bibliothek Bd. 41), Hamburg 1952, S.38 f

²⁴¹ Wilhelm Josef Behr, Rede zur bayrischen Verfassung, Würzburg 1818, S. 13 f (Sperrdruck wie im Original)

²⁴² Dazu G. Pfreundschuh, Entstehung und Merkmale des frühen Rechtsstaats, Speyer 1977, S. 107 ff, Quelle: Wilhelm Joseph Behr, Allgemeine Polizei-Wissenschaftslehre oder pragmatische Theorie des Polizeigesetzgebung und Verwaltung, Bamberg 1848, Bd. II, S. 127 ff. (Öffnung für Enteignung)

Bemerkenswert ist, dass unser Bundesverfassungsgericht zu einem sehr weiten „Eigentumsbegriff“ zurückkehrte, der schon zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung galt. Eigentum im Sinne des Grundgesetzes (Art. 14 I GG) ist nun wieder jede vermögenswerte Rechtsposition. Auch das Eigentum juristischer Personen (Körperschaften) ist – wieder – verfassungsrechtlich geschützt.²⁴³ Danach wären die Enteignungen des ständischen Eigentums durch den bayerischen und badischen Landesherrn (Constitutionsedikte 1803 ff.) heute verfassungswidrig. Tatsächlich: Jede Revolution ist verfassungswidrig.

Bis heute wollen die klassischen Liberalen und die Neoliberalen den Staat im Wesentlichen auf den Schutz des bürgerlichen Sacheneigentums und der Person beschränken. Ein Beispiel, wie das geschehen soll, liefert Fürst Hans-Adam II von Liechtenstein in seinem Buch „Der Staat im 3. Jahrtausend“.²⁴⁴

Dahinter steckt ein Grundirrtum über die Struktur der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Meinungsbildung. Roman Herzog hat dies in seiner „Allgemeinen Staatslehre“ herausgearbeitet. Er zeigt, wie von Hegel, Lorenz von Stein über Robert Mohl (alles berühmte Vordenker im 19. Jahrhundert) bis heute (Habermas) die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Meinungsbildung irrigerweise als „herrschaftsfreie Ordnungssysteme“ angesehen werden.

In ihnen führe die angebliche Herrschaftslosigkeit – wie oben bei Behrs Heege-Zitat – zu bestmöglichen Ergebnissen, ja optimaler Ordnung durch eine „unsichtbare Hand“ (Adam Smith u.a.). „Eine Erklärung dafür, dass dieser ordnende Automatismus der Gesellschaft bestand und unfehlbar wirkte, haben die Theoretiker des 19. Jahrhunderts nur selten gegeben. Wo sie aber versucht wurde, war sie denkbar einfach.“²⁴⁵ Herzog verweist dabei auf Rousseau und Adam Smith.

Tatsächlich leben wir in einer „**vermachteten Gesellschaft**“ mit „privaten Herrschaftssystemen“. Herzog verweist auf die Interessengruppen und Verbände (Lobbyisten), die den Staat, die Gesellschaft und die

²⁴³ Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Art.14; BVerfGE 1, 277; Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, München 2018, Art. 14, RdNr. 22 Es wird „nicht nur das sachenrechtliche Eigentum, sondern jedes „private Vermögensrecht“ gewährleistet.“ - Das gilt auch für das Eigentum juristischer Personen des Privatrechts: Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz, a.a.O., Art. 14, RdNr. 16

²⁴⁴ Fürst Hans-Adam II von Liechtenstein, Der Staat im 3. Jahrtausend, Bern 2010 – Das Buch schenkte und empfahl mir ein Juraprofessor und lupenreiner Liberaler.

²⁴⁵ Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt/M. 1971, S. 55 (zit. als „Staatslehre“)

Wirtschaft zu ihrem Eigen- oder Teilnutzen steuern wollen. Dazu kommen Weltkonzerne und Weltfinanzkapitalisten sowie die „staatlich gesteuerte Volkswirtschaft“ Chinas.²⁴⁶ Der soziale Rechtsstaat sollte uns eigentlich davor schützen.

Doch der Rechtsstaat wird derzeit durch weitere Schutzversagen im Kern beschädigt. Das ist der **Schutz der Außengrenzen**. Hier werden das Asylrecht des Grundgesetzes und die Genfer Konvention vorgeschoben. Doch beides steht einer Verteidigung der Grenzen nicht entgegen. Es ist kaum zu glauben, dass erfahrene Politiker so wenig das Grundgesetz und die Genfer Konvention kennen, Denn das Problem besteht seit Jahren, und deswegen wurde die Grundgesetzänderung zum Asyl 1993 mit Zweidrittel-Mehrheit beschlossen.

Schauen wir uns zuerst in die Genfer Flüchtlingskonvention. Hier wurde von Politikern entweder vorsätzlich oder fahrlässig gelogen. Die Konvention unterscheidet klar zwischen Flüchtlingen, die rechtmäßig oder unrechtmäßig im Land sind. Wer ohne Erlaubnis einreist, ist unrechtmäßiger Flüchtling. Er kann zurück- oder ausgewiesen werden.

Das gilt nur nicht, wenn er unmittelbar aus einem Land einreist, indem sein Leben oder seine Freiheit wegen Verfolgung bedroht sind. Alle, die ohne Erlaubnis über Land aus unseren Nachbarländern einreisen, sind unrechtmäßige Flüchtlinge. Denn sie kommen aus Ländern, in denen sie nicht unmittelbar bedroht waren. *[Art. 31 Genfer Konvention]*

Genau so steht es auch im Artikel 16 a Grundgesetz (GG). Er wurde 1993 neu gefasst und selbstverständlich mit dem Völkerrecht abgestimmt, wozu die Genfer Konvention gehört. Nach Art. 16 a GG gilt: „Auf Absatz 1 [= Recht auf Asyl] kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder aus einem Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist.“

Alle, die über Land nach Deutschland kommen (fast 100 %), haben damit kein Recht auf Asyl. Das gilt erst recht, wenn sie von dort ohne gültige Ausweise (über 70 %) die Grenze überschritten haben. In jedem Fall müssten Einreisende sich dann „unverzüglich bei den Behörden

²⁴⁶ G. Pfreundschuh, Kampf der Wirtschaftssysteme, Heidelberg 2018

melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.“ [Art. 31 I Genfer Konvention]

Beim späteren Wegfall der Asylgründe kann ein Flüchtling in das Land seiner Staatsangehörigkeit oder ein Staatenloser in das Land seines ursprünglichen Aufenthalts zurückgeschickt werden [Art. 1 Genfer Konvention]. Das geschieht bei uns seit Jahrzehnten nicht.

Auch rechtmäßige Flüchtlinge dürfen „aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ ausgewiesen werden [Art. 32 Genfer Konvention]. Erst recht darf ein Straftäter, der anerkannter Flüchtling ist, bei schweren Straftaten oder Vergehen sogar in Gebiete ausgewiesen werden, „in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde“ [Art. 33 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Genfer Konv.]. Das gilt z.B. für Drogendealer, nach herrschender Meinung aber auch für jene, die ihre Ausweispapiere vernichtet oder gefälscht sowie Ausweisungshindernis absichtlich herbeigeführt haben. Der Vertragstext der Genfer Konvention muss schon einigermaßen vernünftig sein, sonst hätten ihn nicht fast alle, nämlich 137 von 193 Staaten dieser Welt ratifiziert.

Schließlich kann die Genfer Konvention wie alle völkerrechtlichen Verträge jederzeit gekündigt werden. Das geschieht mit Jahresfrist durch Erklärung gegenüber dem Generalsekretär der Vereinten Nation [Art. 44 Genfer Konvention]. Möglich wäre auch, weil ein milderes Mittel, dass wir eine zeitweilige Außerkraftsetzung der Konvention beschließen, und zwar „wegen schwerwiegender und außergewöhnlicher Umstände“ oder einer bei Vertragsschluss nicht absehbaren Notlage. Denn bei der Ratifizierung der Konvention durch Deutschland wurde an die heutigen Völkerwanderungen nicht gedacht.

Sichere Grenzen seien nicht möglich, hören wir. Jeder, der etwas von Verwaltung und Militär versteht, muss da wie Henry Kissinger staunen. Und fast alle Staaten der Welt schaffen es. Auch Deutschland ist es früher gelungen, mit Grenz-, Pass- und Visa-Kontrollen zu bestimmen, wer ins Land kommt und wie lang er sich darin aufhalten darf.

Eine Grenze mit moderner Technik zu überwachen, ist einfacher und kostet weniger Personal und Geld als alle gewagten militärischen Auslandseinsätze. „Unsere Sicherheit wird am Hindukusch verteidigt“, hieß es in Berlin. Es ist eine alte Regel: erst Sicherung der Grenze, dann notfalls über die Grenzen hinweg angreifen. Dabei kommen derzeit die Angreifer und Terroristen aus den islamischen Kriegsgebieten fast ungehindert ins Land. „Wie ein Krebsgeschwür breiten sie sich in Europa aus“, sagt ein hoher US- und Nato-General.²⁴⁷ „Ein Alarmzeichen: 10.000 Salafisten in Deutschland“, berichtet die Welt.²⁴⁸ Eine ganze Reihe hat inzwischen sogar die deutsche Staatsangehörigkeit. – Der Rechtsstaat muss die Hoheit über unsere Grenzen zurückgewinnen!

Aber auch wer im Inland ist, kann einer ordnungsgemäß arbeitenden Verwaltung nicht lang verborgen bleiben. Er braucht eine Wohnung und fällt damit bei den Einwohnermeldeämtern auf. Er fährt Auto und fällt bei Verkehrskontrollen auf. Für Geld braucht er meist ein Bankkonto, das nach dem Fall des Bankgeheimnisses wegen Geldwäsche und Steuerbetrug von Amts wegen eingesehen werden darf. Fast alle brauchen entweder soziale Hilfen oder Arbeit; dazu müssen sie zu Steuer- und anderen Behörden. Immer müssen sie einen gültigen Ausweis samt Aufenthaltsbewilligung vorlegen.

Damit sind wir beim nächsten Punkt. Der Rechtsstaat versagt immer mehr bei der **inneren Sicherheit** und der **Durchsetzung des Rechts**, also seinen ebenfalls ganz ursprünglichen Aufgaben. Was oben bei „2.2 Ohnmacht bei der inneren Sicherheit“ kurz angesprochen wurde, ist hier etwas genauer zu betrachten.

Dagobert Lindlau hat wie oben angesprochen früh und als einer der ersten gezeigt, wie weit schon Ende der 1980er Jahre bei uns Mob und Mafia, organisiertes Verbrechen und Rauschgiftkriminalität sich eingenistet hatten. Er zeigt auch, wie parteipolitisch gewollt es war, die bereits fortgeschrittene Entwicklung, die erkennbaren Ansätze von Korruption in Sicherheits- und anderen Behörden sowie die folgenschwere persönliche Angst vieler Richter totzuschweigen.

²⁴⁷ http://www.t-online.de/nachrichten/ausland/id_77141452/nato-general-is-breitet-sich-aus-wie-ein-krebsgeschwuer-.html - letztmals abgerufen 16.08.2021

<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/islamischer-staat-so-rekrutiert-die-terrormiliz-is/13048436.html> - letztmals abgerufen 16.08.2021

²⁴⁸ https://www.welt.de/debatte/kommentare/article163319198/10-000-Salafisten-in-Deutschland-Das-ist-ein-Alarmzeichen.html?campaign_id=A100 - letztmals abgerufen 16.08.2021

Es passe nicht zur linken Ideologie und Völkerverständigung, dass die Mafia mit Italienern und Chinesen einwanderte, dass Rauschgift und Zwangsprostitution von Nordafrikanern und Orientalen ins Land gebracht wurden (Lindlau). „Vielleicht hängt es sogar damit zusammen, dass die Polizei in manchen deutschen Städten die Existenz dieses Geschäftszweiges ganz besonders entschieden bestreitet. In München kann man annehmen, dass nahezu jedes italienische Restaurant (und jedes chinesische) auf die eine oder andere Weise [der Mafia] zahlt.“²⁴⁹

Geradezu ausländerfeindlich, für viele gar rassistisch wirkte es, wenn Lindlau feststellte, beim organisierten Verbrechen handle es sich um „Gruppen, die durch rassische, sprachliche, ethnische und andere Gemeinsamkeiten zusammengehalten werden.“²⁵⁰ Sie fühlten sich weder unserer Kultur noch unserem Staat und seinen Gesetzen verbunden. Es sind „Individuen ohne sittliche, moralische, traditionelle Bindung, frei von gesellschaftlichen oder sozialen Zwängen, dem Staat in keiner Weise verpflichtet.“²⁵¹

Lindlau kommt auch auf die Gründe zu sprechen, die damals dem Staat die Abwehrkraft nahmen. „Die politische Bedrohung durch das organisierte Verbrechen hat die politische Linke in der Bundesrepublik Deutschland bis zum heutigen Tag nicht begriffen. Ich kenne nur einen einzigen Politiker, der das ganze Ausmaß dieser Gefahr richtig einschätzt. Es ist der „kohlrabenschwarze Peter“ Gauweiler in Bayern, dem offenbar die Arbeit als Chef des Kreisverwaltungsreferats von München die Augen geöffnet hat.“²⁵²

Dabei war und ist Lindlau alles andere als ein Rechter, er war Jahrzehnte ein angesehener Fernsehjournalist der ARD. – Bis heute werden vor Fehlentwicklungen in Parallelgesellschaften die Augen verschlossen. Die Rassismus-Keule u.ä. soll Kritiker mundtot machen, das Politikversagen verschleiern. Doch es müsste sehr genau hingesehen werden, ob die Integration gelingt. Viele, auch Roman Herzog sagten: erst Integration (samt Verfassungstreue) und dann die Staatsangehörigkeit. Die Gegenmeinung war: Durch Staatsangehörigkeit zur Integration. Letzteres ist inzwischen weithin widerlegt.

²⁴⁹ Dagobert Lindlau, Der Mob, a.a.O., S. 71

²⁵⁰ Dagobert Lindlau, Der Mob, a.a.O., S. 85

²⁵¹ Dagobert Lindlau, Der Mob, a. a. O., S. 81

²⁵² Dagobert Lindlau, Der Mob, a. a. O., S. 160

Viele andere **Errungenschaften des Rechtsstaats** müssen auch im Bürgerstaat gelten, oft sogar wieder voll funktionsfähig gemacht werden. Sie sind in unserem Grundgesetz verankert und gelten bis heute.

Das gilt für den obersten Verfassungsgrundsatz, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird (Art. 20 GG). Dazu gehört weiter die Privatautonomie oder Selbstbestimmung der Bürger, die die Grundrechte absichern (Art. 1 – 19 GG) sollen. Es kann gezeigt werden, dass gerade diese Privatautonomie, die auch die wirtschaftlichen Tätigkeiten der Bürger einschließt, im Parteienstaat ausgehöhlt wird. Ähnliches gilt für die Gewaltenteilung, nach der die Regierung samt Verwaltung (Exekutive), die Gesetzgebung (Legislative) und die Rechtsprechung (Judikative) voneinander unabhängig sein müssen. Der Parteienstaat setzt die Gewaltenteilung oft außer Kraft.

Wer bändigt nun die gesellschaftlichen Machtgruppen und Herrschaften? Dazu gilt es, den Sozialstaat als Verfassungstyp zu betrachten. Er hat sich vor allem in Deutschland entwickelt. Nach dem Grundgesetz ist Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 GG).

4.4 Der Sozialstaat

Im 19. Jahrhundert kam es zur Industrialisierung mit oft ungezügelter Wirtschaftsmacht und zur Not der Arbeiterschaft. Der bürgerlich-liberale Rechtsstaat hatte dazu keine Lösungen. Die „soziale Frage“ entwickelte spätestens seit dem Kommunistischen Manifest (1848) Sprengkraft. Der Aufstieg der Sozialdemokratie führt dazu, dass ausgerechnet Bismarck mit der „Kaiserlichen Botschaft“ (1881), mit gesetzlicher Unfall-, Kranken- und Rentenversicherung die Grundlagen unseres Sozialstaats schuf.

Der Sozialstaat gibt dem bürgerlichen Rechtsstaat eine überraschende Wende. Es kommt von der „Abwehr staatlicher Eingriffe“ zum „Anspruch auf staatliche Leistungen“. Diese Leistungen verlangen Eingriffe bei anderen. Denn was dem einen gegeben wird, muss anderen genommen werden. Wer die Not der abhängigen Arbeiter mindern will, muss die Macht und den Reichtum der Fabrikherren einschränken. Von der Begründung bis zur Dichte der staatlichen Eingriffe erinnert im heutigen Sozialstaat vieles an den „polizeistaatlichen Wohlfahrtsstaat“.

Tatsächlich hat der deutsche Sozialstaat zwei geschichtliche Wurzeln. Das war einmal die polizeistaatliche Wohlfahrtsidee und zweitens die gegenseitige Hilfe in der Genossenschaft. Bis heute leben beide Wurzeln in unserem Bankensystem fort. Die Sparkassen sind öffentlich-rechtliche, von den kommunalen Gebietskörperschaften ins Leben gerufene Einrichtungen zur Geldversorgung und Wohlfahrt der örtlichen Wirtschaft. Ähnliches galt für die landesherrlichen und somit später staatlichen Gebäude-, Brand-, Hagel- und anderen Versicherungen.

Nach rein genossenschaftlichen Ideen und Grundsätzen sind um die Mitte des 19. Jahrhunderts von Hermann Schulze-Delitzsch (1808 – 1883) und Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818 – 1888) die Genossenschaftsbanken und viele andere genossenschaftliche Einrichtungen gegründet worden. Die dritte Säule unseres Bankensystems sind die rein kapitalwirtschaftlich ausgerichteten Privatbanken (Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank u.a.). Sie sind durch die Finanzkrise (2007) und ihr gewagtes Investmentbanking stark geschwächt, zum Teil untergegangen (Dresdner Bank).

Bismarcks Sozialversicherungen für Krankheit, Unfall und Alter, später ergänzt für Arbeitslosigkeit (1927) und Pflege (1995) haben ständisch-genossenschaftliche und wohlfahrtsstaatliche Vorbilder. Ins liberale Staats- und Wirtschaftsmodell passen sie nicht.²⁵³

In der Ständeordnung galt der Grundsatz der „Brüderlichkeit im Stand“. Die Zunft sorgte für die Meisterwitwen; und die Gesellen hatten Bruderschaftskassen für in Not geratene Standesgenossen. Im saarländischen Bergbau gab es genossenschaftliche Hilfskassen und Baugenossenschaften, die vom Landesherrn unterstützt wurden.²⁵⁴

Bismarck wollte die Sozialversicherungen ursprünglich ganz mit Steuermitteln finanzieren, und zwar mit der Tabaksteuer, die damals vielleicht für die bescheidenen Leistungshöhen noch gereicht hätte. Der Reichstag setzte das genossenschaftliche Versicherungssystem durch. Unternehmer und Arbeitnehmer müssen sozusagen genossenschaftlich und in gewisser Selbstverwaltung die gesetzlichen Sozialversicherungen leiten und je zur Hälfte durch Abgaben finanzieren.

²⁵³ Das zeigt der harte Kampf um die „Obama-Care“, eine staatliche Krankenversicherung in den USA.

²⁵⁴ Ernst Klein, Der Staat als Unternehmer im saarländischen Steinkohlenbergbau (1750 bis 1850), in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 57, 1970, S. 323 ff – Das Saargebiet war zu Bismarcks Zeiten preußisch.

Damals war Ferdinand Lassalles (1825 - 1864) einer der maßgebenden Sozialistenführer in Deutschland. Im Unterschied zu Marx und Engels und einem Teil der deutschen Sozialisten vertrat er wie Bismarck genossenschaftliche, wohlfahrtsstaatliche und sogar nationalstaatliche Gedanken. In diesem Punkt verstand er sich sogar mit Bismarck; und es kam zu Kontakten sowie gegenseitigen, geheimen Versprechungen. Noch etwas verband die beiden. Es war die Abneigung gegen den liberalen „Nachtwächterstaat“, der nur die Sicherheit des Eigentums und der Person gewährleisten wollte.²⁵⁵

Der bekannte Rechtsgelehrte Gustav Radbruch (1878 – 1949, SPD)²⁵⁶ betont, dass Lassalles die Genossenschaftlichkeit zu einem zentralen Element der deutschen Sozialdemokratie gemacht hat. Das geschah in bewusstem Gegensatz zu Karl Marx, zu dessen reinem Individualismus samt Staatsfeindlichkeit. Radbruch schreibt:

„Der neue Sozialismus hat eine Wendung vollzogen von der Staatsnegation zur Staatsbejahung, von Marx zu Lassalles, und gerade das trennt ihn am entschiedensten vom Kommunismus. Schließlich gewann aber auf den Sozialismus auch jene dritte, von uns bisher zurückgestellte Staatsauffassung Einfluss, die aus der Jugendbewegung in breitem Strome in alle Parteien eingeströmt und vielleicht zur geistigen Erneuerung unseres politischen Lebens bestimmt ist. Neben die individualistische und die überindividualistische tritt die überhaupt transpersonale Auffassung.“²⁵⁷

Radbruch vereint Kultur mit Gemeinschaft. „Denn jegliche Gemeinschaft ist Gemeinschaft einer gemeinsamen Sache, einer gemeinsamen Arbeit, eines gemeinsamen Werkes, einer gemeinsamen Kultur.“

Der Politikwissenschaftler Gerhard Wittkämper (geb. 1933) sieht wie andere in unserem Grundgesetz das transpersonale Menschenbild verwirklicht: „Betrachtet man das bisher entwickelte Menschenbild der Grundrechte in diesem Spiegel, so beantwortet das Grundgesetz hier die Frage nach der Stellung des Einzelmenschen *t r a n s p e r s o n a l*: Die „Spannung Individuum – Gemeinschaft“ wird „im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne dabei deren Eigenwert in Frage zu stellen.“²⁵⁸ Wir

²⁵⁵ Lassalles kritisierte in einer Rede 1862 in Berlin leidenschaftlich den liberalen Nachtwächterstaat.

²⁵⁶ Radbruch gilt als einflussreichster Rechtsphilosoph des 20. Jahrhunderts.

²⁵⁷ Gustav Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, Leipzig 1924, S. 30 ff.

²⁵⁸ Gerhard Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände, Wiesbaden 1963, S. 65 mit Verweis auf Radbruch und BVerfGE 4,7 (15 f)

lösen den Gegensatz von Individualismus und Kollektivismus ähnlich, und zwar über die Genossenschaftlichkeit.²⁵⁹

Heute stehen wir wieder am Scheideweg. Scheitert der Sozialstaat wegen der Globalisierung und dem Neoliberalismus? Oder gelingt die Fortentwicklung des deutschen und kontinental-europäischen Sozialstaats zu einem auch wirtschaftlich leistungsfähigen Bürgerstaat?

Der **Sozialstaat** steht gegenwärtig an mindestens **drei Fronten unter Druck**, um nicht zu sagen in einem Existenzkampf.

(1.) Der Geburtenmangel, die Überalterung, der medizinische Fortschritt führen die **Sozialversicherungen in die Finanzklemme**.

(2.) Die unbegrenzte Personenfreizügigkeit führt zu einer **EU-Binnenwanderung** in die besseren Sozialsysteme anderer EU-Staaten. Diese sind dadurch einem weiteren Kostendruck ausgesetzt. Beim Brexit war dies ein wichtiger Entscheidungsgrund.²⁶⁰ Letztlich muss dies in der EU zur Anpassung der Sozialsysteme auf niedrigstem Niveau führen.

(3.) Eine weitere Einbruchsstelle ist die **Globalisierung** im Verbund mit der Unfähigkeit des Neoliberalismus, Wohlstand für alle Länder zu schaffen. Wir erleben hier Massenwanderungen, um nicht zu sagen Völkerwanderung von kulturell und bildungsmäßig, wirtschaftlich und sozial schwer integrierbaren Menschen. Selbst wenn ein Teil von ihnen Arbeit bekommt, kosten die Meisten den Sozialstaat dauerhaft mehr, als sie an Steuern und Abgaben einzahlen. Auch das haben Hans- Werner Sinn, das Ifo-Institut u.a. gut herausgearbeitet.²⁶¹

Das wird die Steuern und / oder die Verschuldung weiter in die Höhe treiben. Dabei hat Deutschland wie gesagt laut einer Veröffentlichung der OECD nach Belgien bereits die höchste Steuer- und Abgabenquote aller Industrieländer. Durchschnittliche, alleinstehende Arbeitnehmer führen über 49 % ihres Einkommens ab.²⁶² „Durch jahrelange Untätigkeit zahlt die Mittelschicht in Deutschland immer öfter den Spitzensteuersatz.

²⁵⁹ Siehe „5.2 Gesellschaft – Gemeinschaft – Genossenschaft“

²⁶⁰ Hans-Werner Sinn, Der schwarze Juni, Brexit, Flüchtlingswelle, Euro-Desaster – Wie die Neugründung Europas gelingt, Freiburg i. B. 2016, S. 27 ff

²⁶¹ Hans-Werner Sinn, Der schwarze Juni, a.a.O., S. 120 ff „Prognose der Nettokosten“. Sinn führt sogar eine Studie der Heinrich-Böll-Stiftung der Grünen an, die diesen Schluss zulässt: „... das sind sehr hohe Werte, die darauf schließen lassen, dass die Flüchtlinge des Jahres 2015 den Staat Hunderte von Milliarden Euro kosten werden.“ (S. 122)

²⁶² Wirtschaftswoche, 03.05.2017

... In Deutschland kommen Facharbeiter und Krankenschwestern mit ihren Überstunden oft schon in Richtung Spitzensteuersatz.“²⁶³ Der Sozialstaat muss eben durch Steuern und Abgaben finanziert werden. Dabei ist in Deutschland nicht nur die Abgabenquote hoch. Auch die Durchsetzung der Steuer- und Abgabepflicht durch die Behörden ist beim Mittelstand (!) wesentlich wirksamer und erfolgreicher als bei Weltkonzernen und in anderen EU-Staaten.

Wer sich vertieft mit dem heutigen Sozialstaat und seinen vielen Baustellen beschäftigen will, der findet einen guten ersten Einblick bei Frank Pilz: „Der Sozialstaat – Ausbau – Kontroversen – Umbau“.²⁶⁴ Er stellt den Ist-Zustand einschließlich der Agenda 2010, die damaligen Reformansätze (2009) und den Reformspielraum im Parteienstaat gut dar. Zu wenig werden jedoch Lösungsvorschläge gemacht, um die genannten offenen Flanken des deutschen Sozialstaats abzusichern. Die EU-Binnenwanderung wird schlicht hingenommen. Die Gefahren durch die Globalisierung werden angesprochen und auch hingenommen bzw. sollen mit den herkömmlichen sozialstaatlichen Mitteln behoben werden.

„Knapp $\frac{3}{4}$ der seit 2006 dazugekommenen Einkommensschwachen sind Migranten. Im Jahrzehnt zwischen 1996 und 2006 nahm die Zahl der Migranten um 3,5 Millionen zu, wobei die Zahl der einkommensschwachen Migranten überproportional anstieg (um 2,9 Millionen), ihre Zahl im mittleren Einkommensbereich dagegen unverändert blieb. Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich hohe Transferzahlungen gewährt habe, sei die bisherige Integrationspolitik weitgehend verfehlt gewesen. Die meisten Menschen mit Migrationshintergrund hätten nur geringe Einkommenschancen, da sie größtenteils schulisch und beruflich schlecht qualifiziert seien, unzureichende Sprachkenntnisse und eine niedrige Produktivität hätten.“²⁶⁵

Dabei waren die Zuwanderungen der Jahre 2015 ff noch unbekannt und sind nicht berücksichtigt. Auch der Blick für Maßnahmen jenseits unserer Grenzen fehlt („Wohlstand für alle Länder“). Unser „herkömmlicher“ Sozialstaat soll das alles richten.

Das begann mit den „Gastarbeitern“, was weder die Politik noch die Wirtschaft wahrhaben will. Gastarbeiter sind bis heute in hohem Maß

²⁶³ Handelsblatt, 11.05.2017

²⁶⁴ Hg. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2009

²⁶⁵ Frank Pilz, Der Sozialstaat, Ausbau – Kontroverse – Umbau, Bonn 2009 (= Band 761 Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung), S. 134 mit Verweis auf Miegel/Wahl/Schulte 2008, S. 9 - 12

von Altersarmut bedroht. So heißt es im NDV [= Nachrichtendienst des Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.²⁶⁶]:

„Betrachtet man die Armutsgefährdung der Bevölkerung 65 Jahre und älter, dann waren im Jahr 2014 13% der Älteren ohne Migrationshintergrund und 32 % der Älteren mit Migrationshintergrund armutsgefährdet. ... Von den ehemaligen „Gastarbeitern“ waren 41 % armutsgefährdet.“²⁶⁷

Nicht einmal bei der ersten Einwanderungswelle (Gastarbeiter) ist die Eingliederung in den Mittelstand gelungen. Nur das wäre eine vollwertige „Integration“ in einen Bürgerstaat, der keine Armut will.

Hans-Werner Sinn zeigt, dass es einen großen Wanderungsdruck auch aus den armen EU-Ländern in die besser ausgebauten Sozialstaaten der EU gibt. Diese müssen dann ihre sozialstaatlichen Leistungen zurückschrauben, es kommt zu einem „Rennen nach unten“ bei den Sozialsystemen.²⁶⁸ Gleichzeitig wächst der Steuerdruck auf die leistungsfähige Mittelschicht, die so ebenfalls nach unten gezogen wird. Nur ganz Reiche können in Steueroasen der Besteuerung entgehen.

Sehr empfehlenswert für das Grundverständnis des Sozialstaats ist auch das Buch von Elmar Nass.²⁶⁹ Es hat den Titel „Der humangerechte Sozialstaat, Ein sozialetischer Entwurf zur Symbiose aus ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit“ (Tübingen 2006).²⁷⁰ Nass nennt schon in seinem Vorwort seinen Standort: „Dem Ordo-Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft fühle ich mich aus einer christlichen Überzeugung verbunden. Deshalb freut mich die Aufnahme meiner Arbeit in die vom Walter-Eucken-Institut herausgegebene Reihe „Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik“ besonders.“

Es gilt, das „Konzept aktivierender Sozialstaat“²⁷¹ fortzuentwickeln. Dazu müssen wirksame Organisationen bzw. Institutionen kommen, mit denen die Zielvorgaben erreicht werden können. Allein mit mehr Geld und mehr Gesetzen ist der Sozialstaat nicht zu retten.

²⁶⁶ Der „Deutsche Verein“ ist unsere maßgebliche Einrichtung für Sozialpolitik. Ich bin Mitglied.

²⁶⁷ NDV 11/2017, Peter Schimany, Hürrem Tezca-Güntekin, Rückkehr oder Verbleib älterer Migranten und Migrantinnen - Implikationen für die gesundheitliche und pflegerische Versorgung, S. 508 ff

²⁶⁸ Hans-Werner Sinn, Der schwarze Juni, a.a.O., S. 123 ff

²⁶⁹ Dr. theol. Dr. soc. Elmar Nass ist Professor für Wirtschafts- und Sozialethik an der Wilhelm Löhe Hochschule Fürth und Privatdozent für Christliche Wirtschafts- und Sozialethik der RWTH Aachen.

²⁷⁰ I. Teil: Legitimationsprobleme des Sozialstaats; II. Teil: Sozialstaatstheorien im Vergleich; III. Teil: Die Theorie vom humangerechten Sozialstaat

²⁷¹ Frank Pilsz, Der Sozialstaat, a.a.O., S. 88 ff

Der deutsche Sozialstaat und die Soziale Marktwirtschaft sind seit den 1970er Jahren in eine Abwehrstellung gedrängt worden. Seither ist das angelsächsische, rein neoliberale Denkmodell stetig vorgedrungen.²⁷²

Der Bürgerstaat muss die Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes retten. *Die Institutionen dazu werden im Band 2 „Bausteine des Bürgerstaats“ vorgestellt.*

4.5 Neuzeitliche Diktaturen

Diktaturen gab es schon im Altertum. Ihre Herrscher wurden auch Tyrannen oder Despoten genannt. Schon im 4. Jahrhundert v. Chr. unterschied Aristoteles (389 – 322 v. Chr.) zwischen despotischer und ökonomischer Herrschaft. Er fragte, zu welchem Zweck oder zu wessen Nutzen geherrscht wird. Ökonomisch ist eine Herrschaft, wenn sie zum Nutzen der Bürger (Republik) oder zum gemeinsamen Nutzen von Bürgern und Herrscher ausgeübt wird. Die despotische Herrschaft kennt nur den Nutzen der Regierenden. Er nennt sie eine entartete Herrschaft. „So sah Aristoteles zum Beispiel bei einem Vergleich zwischen Königtum und Tyrannis das entscheidende Merkmal des Tyrannen darin, dass er im Gegensatz zum König nicht im Geringsten den Gemeinnutzen im Auge habe, es sei denn, um des eigenen Nutzens willen.“²⁷³

In diesem Sinne lieferte Niccolò Machiavelli (1459 – 1527) eine Anleitung und Handreichung für die frühneuzeitlichen Tyrannen. In seinem Buch „Der Fürst“ geht es nur um den Nutzen des „Fürsten“.

„Es bleibt noch übrig zu betrachten, wie sich ein Fürst gegen seine Untertanen und Freunde zu verhalten hat. ... Daher muss ein Fürst, wenn er sich halten will, lernen, schlecht zu sein und davon je nach Bedarf Gebrauch zu machen.“²⁷⁴

Denn es geht um die Kunst des Erwerbs und Erhalts der Macht:

„Daher kommt die Streitfrage, ob es besser sei, geliebt als gefürchtet zu werden oder umgekehrt. Ich antworte: Man soll beides werden. Aber da es schwer ist, beides zugleich zu sein, ist es viel sicherer, gefürchtet als geliebt

²⁷² G. Pfreundschuh, Kampf der Wirtschaftssysteme?, S. 59 ff, „4.7. Pyrrhus-Sieg der Finanzkapitalisten“

²⁷³ Otto Brunner u.a. (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, a.a.O., Bd. 4, S. 796

²⁷⁴ Niccolò Machiavelli, Der Fürst, Wiesbaden 1962, in: 15. Kapitel *Wodurch die Menschen und besonders die Fürsten Lob und Tadel erwerben*, S. 64

zu sein, wenn schon eins von beiden fehlen muss. ... Trotzdem darf der Fürst nur soweit gefürchtet werden, dass er, falls er keine Liebe erwirbt, doch dem Hass entgeht; denn es passt vortrefflich zusammen, gefürchtet und doch nicht gehasst zu werden.“²⁷⁵

Er gibt auch Empfehlungen zur Wahrheit gegenüber dem Volk:

„Es kann und darf ein kluger Fürst sein Wort nicht halten, wenn es für ihn von Nachteil ist und wenn die Gründe wegfallen, die ihn zu seinem Versprechen bestimmt haben. ... Es fehlen einem Fürsten niemals die Gründe, seinen Wortbruch zu bemänteln. ... wer sich am besten auf die Fuchsnatur verstanden hat, ist am besten gefahren. Aber man muss dieses Wesen gut beschönigen und im Heucheln und Verstellen Meister sein: Die Menschen sind so einfältig und gehorchen so den Bedürfnissen des Augenblicks, dass der Betrüger immer solche findet, die sich betrügen lassen. ... denn der Pöbel hält es mit dem Schein und dem Erfolg einer Tat; in der Welt gibt es nur Pöbel. Die nur wenigen klugen Leute kommen nur dann zur Geltung, wenn es dem Pöbel an Rat fehlt.“²⁷⁶

Fassen wir zusammen: „Der Fürst“ ist ein Handbuch für die Machtergreifung, wie sie sich in den norditalienischen Städten der Hochrenaissance abspielte. Söldnerführer (Sforza) und reiche „Krämerfamilien“ (Medici) errichteten Militär- oder Familiendiktaturen wie in Mailand oder Florenz. Für sie und Machiavelli ist wie gesagt Politik allein die Kunst des Erwerbs und Erhalts der Macht. Das ganze Buch Machiavellis ist ausschließlich aus der Sicht und zum Nutzen des Herrschers, und zwar eines Tyrannen im Sinne von Aristoteles, geschrieben. Bis heute zitieren Parteipolitiker daraus. Die „Verengung des Politikbegriffs auf die Macht“ gilt bis heute. Unten im Abschnitt „6. Politik – Vernunft statt Macht“ wird darauf näher eingegangen.

Im übrigen Europa galt in den meisten Fürstentümern die gesetzliche Erbfolge. Die Macht bekam der Fürst in die Wiege gelegt. So konnte er sich im Sinne von Aristoteles auf die ökonomische Politik konzentrieren und das hieß „die Verbesserung der Verhältnisse für Land und Leute“. Den Unterschied erkannte Machiavelli: „Unter allen Fürsten ist es einem Fürsten im neuerworbenen Staat unmöglich, dem Ruf der Grausamkeit zu entgehen, weil solche Staaten voller Gefahren sind.“

²⁷⁵ Machiavelli, in: 17. Kapitel *Von der Grausamkeit und dem Mitleid und ob es besser sei, geliebt als gefürchtet zu werden*, S. 68 f

²⁷⁶ Machiavelli, in: 18. Kapitel *Wie die Fürsten ihr Wort halten sollen*, S. 71 f

Innere Machtkämpfe kehrten wieder mit der Französischen Revolution (1789). Die Jakobiner errichteten zügig ihre Schreckensherrschaft mit Fallbeil und Terror. Napoleon wollte als Konsul, dann als Kaiser einen reformierten Absolutismus einführen. Er litt als Emporkömmling unter der Illegitimität seiner Macht und seiner Person.²⁷⁷ Seine politisch-verfassungsrechtliche Einordnung ist nicht leicht. Er war Machtpolitiker und Militärdiktator, zugleich Aufklärer und Reformers. Er soll gesagt haben: „Nach den Kriegen wird die Zeit der Institutionen kommen. Und sie wird schwieriger sein als die Zeit der Kriege.“ Mit seinem gelungenen Code Civil hat er 1804 den Anfang gemacht. Doch seine Eroberungen endeten im Eis vor Moskau – und im Größenwahn.²⁷⁸

Große Kriege und Tyranneien blieben danach dem 19. Jahrhundert erspart. Das 20. Jahrhundert, das blutigste und grausamste der europäischen Geschichte, holte das nach. Es begann mit den kommunistischen (ab 1917) und setzte sich fort in den faschistischen Diktaturen (ab 1925). Dabei betraten völlig gewissenlose Massenmörder wie Hitler, Stalin und Mao die politische Bühne.²⁷⁹ Das wurde oft und ausführlich beschrieben. Hier geht es um den verfassungsrechtlichen Aufbau und die politische Ausrichtung dieses Verfassungstyps.

Die Diktaturen des 20. Jahrhunderts waren verhältnismäßig einfach gestrickt. Sie ließen den neuzeitlichen Staat, wie er sich seit 1500 entwickelt hatte, bestehen. Die drei Gewalten (Gesetzgebung, Vollzug und Rechtsprechung) arbeiteten weiter. Das Gleiche galt für das Militär sowie alle Verwaltungsbehörden, von den Gemeinden über die Teilstaaten (z. B. autonome Sowjetrepubliken) bis zur Zentrale.

Doch spiegelbildlich dazu wurde ein von oben gesteuerter **Parteiapparat** der Einheitspartei (KPdSU, NSDAP) aufgebaut. Das begann mit Orts-, Kreis-, Gau- und Reichsleitern oder mit Polit-Kommissaren bzw. Parteisekretären zu allen Staatsebenen.

Die von oben gesteuerte Einheitspartei, also die diktatorisch aufgebaute Parteiorganisation, übernahm nun die Macht. Das Führerprinzip mit Befehl und Gehorsam, mit „oben sticht unten“ galt bei Kommunisten wie

²⁷⁷ Deutlich brachte er dies zum Ausdruck in einem Gespräch mit Metternich angesichts seines Untergangs 1813: Günter MÜCHLER, 1813 – Napoleon, Metternich und das weltgeschichtliche Duell von Dresden, Stuttgart 2012

²⁷⁸ Historische Landkarten zeigen. 1812 gehörten Hamburg und Rom zum Kaiserreich der Franzosen.

²⁷⁹ Vgl. z. B. Alan BULLOCK, Hitler und Stalin. Parallele Leben, München 1991; Jung Chang/Jon HALLIDAY, Mao – Das Leben eines Mannes Das Schicksal eines Volkes, München 2007

Faschisten. Das war der erste Befehlsstrang. Das zweite war die Vormachtstellung des Parteisekretärs gegenüber dem Staatsdiener der gleichen Ebene. Oft wurden beide Funktionen auch in einer Person vereinigt. So war Chruschtschow nach dem Tod Stalins von 1953 – 1964 Parteichef der KPdSU und von 1958 - 1964 auch Regierungschef (Vorsitzender des Ministerrates). Nach einem Machtkampf mit dem gleichgeordneten Malenkow hatte Chruschtschow die alleinige Herrschaft über Partei und Staat. Er wurde als Generalsekretär der KPdSU bezeichnet. Ähnliches galt für das Verhältnis von Partei- zu Staatsorganen auf allen Staatsebenen.²⁸⁰

Dass dies nicht immer klar geregelt war und zu langen zähen Machtkämpfen führen konnte, zeigt die Auseinandersetzung des Tauberbischofsheimer Landrats mit dem Wertheimer Kreisleiter der NSDAP.²⁸¹ Im Hintergrund stand aber immer die Macht, die Möglichkeit des Kreisleiters letztlich die SA, SS, also die Gewehre, einzusetzen.

Mao hat dies unverblümt und deutlich ausgesprochen:

„Jeder Kommunist muss diese Wahrheit begreifen: ‚Die politische Macht kommt aus den Gewehrläufen.‘ Unser Prinzip lautet: Die Partei kommandiert die Gewehre, und niemals darf zugelassen werden, dass die Gewehre die Partei kommandieren. Hat man aber Gewehre, dann kann man wirklich Parteiorganisationen schaffen, und die Achte Front-Armee hat in Nordchina eine mächtige Parteiorganisation geschaffen. Dann kann man auch noch Kader hervorbringen, Schulen einrichten, eine Kultur schaffen, Massenbewegungen ins Leben rufen. ... in diesem Sinne können wir sagen, daß die ganze Welt nur mit Hilfe der Gewehre umgestaltet werden kann.“²⁸²

Die **gesetzgebende Gewalt** wurde noch einfacher gleichgeschaltet. Im Parlament (Volkskammer, Reichstag) saßen nur Parteigenossen. Im Sonderfall DDR hatte die große SED noch machtlose Blockparteien neben sich. In der Praxis wurde auch dort das Einparteiensystem verwirklicht. Freie und geheime Wahlen gab es in den Diktaturen des 20. Jahrhunderts selbstverständlich nicht. Auch die Abgeordneten in den

²⁸⁰ Das Sowjet-System ist sehr gut dargestellt von Michael Voslensky, Nomenklatura, Die herrschende Klasse der Sowjetunion, Wien, München, Zürich, Innsbruck 1980

²⁸¹ Klaus Tellenbach, Die Badische Innere Verwaltung im Dritten Reich. Von Erlebnissen eines Landrats, in: Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins, Stuttgart 1986, S. 377 ff. – (Klaus ist der Bruder von Gerd Tellenbach, einem bekannten Historiker.) – Der Aufsatz ist eine äußerst lebensnahe und aufschlussreiche Darstellung.

²⁸² Stuart R. Schramm, Das Mao-System, die Schriften von Mao Tse-tung. Analyse und Entwicklung, München 1972, S. 256; in *Ausgewählte Werke*, II, S. 261 f

Parlamenten hatten keine freien Mandate, sie waren Befehlsempfänger der Parteioberen.

Wieder hat Mao, den die 1968-er so verehrten, es auf den Punkt gebracht, wobei „demokratisch“ dabei geradezu ironisch klingt:

„Sie [= manche Genossen] verstehen nicht den demokratischen Zentralismus unserer Partei, wissen nicht, daß die Kommunistische Partei nicht nur Demokratie, sondern noch mehr den Zentralismus braucht. Sie haben den demokratischen Zentralismus vergessen, bei dem die Minderheit unter die Mehrheit, die untere Instanz unter die obere, der Teil unter das Ganze und alle Parteiorganisationen unter das Zentralkomitee unterzuordnen sind ...“²⁸³

Nun fehlt noch die **Justiz**. Auch ihre Unabhängigkeit wurde entweder sofort oder Zug um Zug ausgehebelt. Die rote Hilde Benjamin war dafür in der DDR zuständig. Die Richter wurden auch persönlich und privat bedroht, mussten gegebenenfalls mit Verhaftungen unter allen möglichen Vorwänden rechnen. Auch für sie galt letztlich Maos Grundsatz: „Die politische Macht kommt aus den Gewehrläufen!“

Auch hier herrschte eine unterschiedlich geschmeidige Anpassung und manchmal auch Widerstandsfähigkeit. Wie bei gleichem Recht sich die Rechtsprechung, sogar wenn sie formell unabhängig war, den jeweiligen Machtverhältnissen anglich, wurde von Bernd Rütters untersucht.²⁸⁴ Darauf werden wir in „6.2.7 Aushebelung von Demokratie und Rechtsstaat“ sowie in „6.2 Die Staatsgewalt“ genauer eingehen.

Entscheidend war dann die gezielte Auswahl von parteitreuen Juristen bei Neubesetzungen. Man muss sich nur den Film über den Schauprozess gegen die Widerstandskämpfer des 20. Juli 1944 mit dem fanatischen Präsidenten des Volksgerichtshof Roland Freisler ansehen.

Dann läuft bei Diktaturen ganz vieles im Verborgenen und Dunkeln. Geheimhaltung, im Absolutismus Arkanpraxis genannt, ist ein weiteres Machtmittel.²⁸⁵ Es gab nur die Einheits-Wahrheit der Partei. Presse, Rundfunk usw. waren gleichgeschaltet. Der nächste Griff galt der gesamten Gesellschaft. Vereine und Verbände wurden entweder

²⁸³ Stuart R. Schram, Das Mao-System, a.a.O., S.276, in *Ausgewählte Werke* III, S. 35 ff

²⁸⁴ Bernd Rütters, Die unbegrenzte Auslegung, Tübingen 1968, 8. Auflage 2017. Rütters hat lebenslang zu diesem Thema geforscht: Wie konnten Richter ihre Urteile bei oft gleichbleibenden Gesetzen den jeweiligen Machtverhältnissen anpassen? Antwort bis heute: durch neue „Auslegung“.

²⁸⁵ In der Ständeordnung waren Gerichtsverhandlungen öffentlich (unter der Gerichtslinde, im Rathaus bei offenen Fenstern!); im Polizeistaat tagten dagegen die „gelehrten Juristen“ geheim.

aufgelöst oder gleichgeschaltet. In jedem Fall wurde darauf gesehen, dass die Vorsitzenden stramme Parteisoldaten waren.

Bei der katholischen Kirche war das schwierig. Das zeigen vor allem die „Meldungen aus dem Reich – die geheimen Lageberichte des Staatssicherheitsdienstes der SS 1938 – 1945“.²⁸⁶ Die katholische Kirche wird darin als besonderes Ärgernis, als nicht gleichzuschaltender Pfahl im Fleische, immer wieder angesprochen und beobachtet.²⁸⁷

Für Russland, das seit 1917 eine kommunistische Einheitsdiktatur hatte, hat Michael Voslensky, ein Standardwerk geschrieben. Es verbindet persönliche Erfahrungen mit einer tiefgehenden Untersuchung.

Bis heute werden von vielen Intellektuellen die kommunistischen Diktaturen verharmlost. Sie sollten Voslensky lesen! Unmittelbar nach der Oktoberrevolution 1917 wurde die Todesstrafe abgeschafft. Doch die Wende kam schnell:

„Keine drei Wochen nach dem Oktoberaufstand ertönte enttäuscht die Stimme Maxim Gorkijs [Gorkis]. In der von ihm redigierten Zeitung „Neues Leben“ schrieb er: „Lenin und Trockij [Trotzki] und ihre Mitarbeiter sind bereits von dem faulenden Gift der Macht verseucht, wovon ihr schändliches Verhalten gegenüber dem freien Wort, gegenüber der Persönlichkeit und im allgemeinen jeder Rechte zeugt, für deren Triumph die Demokratie gekämpft hat. (S. 53)

„Seine (Lenins) Wut kannte keine Grenzen“ – erinnert sich Trockij. „Das ist Wahnsinn“, wiederholte er, „wie sollen wir die Revolution ohne Erschießungen durchführen?“ (S. 54)²⁸⁸

Diese neue Machtmoral wurde auf Volkskongressen den Genossen eingepflegt:

„Erinnern wir uns an die Worte des Genossen Lenin, der den naiven Genossen auf ihre Frage ‚Was ist die kommunistische Moral?‘ die Antwort gab: töten, vernichten, keinen Stein auf dem anderen lassen, wenn es der Revolution nützt; aber in anderen Fällen streicheln und Alexander den Großen titulieren, wenn es der Revolution nützt“.²⁸⁹

²⁸⁶ Herausgegeben von Heinz Boberach, ungekürzte Dokumente aus dem Bundesarchiv Koblenz, Herrsching 1985

²⁸⁷ Allein über Kardinal von Galen, Bischof von Münster, wird 22-mal gemeldet (Register S. 231), über den evangelischen Martin Niemöller 4-mal. – siehe auch: Das christliche Deutschland 1933 bis 1945, Dokumente und Zeugnisse, hg. von einer Arbeitsgemeinschaft katholischer und evangelischer Christen, Verlage Herder, Freiburg i. Br. (kath.) und Furche, Tübingen-Stuttgart (ev.) 1946

²⁸⁸ Michael Voslensky, a. a. O., S. 53 f

²⁸⁹ Michael Voslensky, a. a. O., S. 66

Diese Revolution war nicht mehr die Revolution des Volkes oder für das Volk, sondern eine Revolution des Proletariats, wobei Proletariat für die Herrschaft der Partei und damit die Parteiführer steht.

Das wurde 1922 in Rechtsnormen gegossen.

„In der langen Aufzählung der Todesparagrafen steht an erster Stelle eine bekannte Ziffer: der § 58. Dieser Paragraph mit den Strafen für politische Delikte hat weltweite Berühmtheit erlangt. Er wurde zum Epitaph auf den Grabsteinen von Millionen von Menschen in der Sowjetunion und wurde nach Stalins Tod aus dem Gesetzbuch gestrichen.“²⁹⁰

Die Anweisung zu § 58 hat Lenin in einem Schreiben gegeben:

„Als Ergänzung zu unserem Gespräch schicke ich Ihnen den Rohentwurf eines zusätzlichen Paragrafen zum Strafgesetzbuch. Das ist ein Rohentwurf, der natürlich noch gründlich ausgearbeitet und überarbeitet werden muss. ... Das Gericht soll den Terror nicht beseitigen – das zu versprechen wäre Selbstbetrug oder Betrug – sondern ihn prinzipiell, klar, ohne Falsch und ohne Schminke begründen und gesetzlich verankern. Die Formulierung muss so weit gefasst wie möglich sein, denn nur das revolutionäre Rechtsbewusstsein und das revolutionäre Gewissen legen die Bedingungen fest für die mehr oder minder breite Anwendung in der Praxis. Mit kommunistischem Gruß Lenin“²⁹¹

Stalins Schauprozesse folgten. Lassen wir es, der Rest ist bekannt.

Die Gefahr von Diktaturen ist keineswegs gebannt. „Der Firniss der Zivilisation“ (Antje Vollmer) ist sehr dünn. Wir werden sehen, dass im Parteienstaat ebenfalls die Macht an der Moral nagt, Herz und Hirn bedroht. Vollends gefährlich ist es, wenn dem Volk die Volkssouveränität entzogen wird, wenn die Staatsgewalt nicht mehr vom Volk, sondern von „Kommissaren“ und von demokratisch nicht legitimierten „Gremien“ ausgeht. Wenn Hoheitsrechte an supranationale und internationale Einrichtungen abwandern, wo diese durch Lobbyisten bestochen, korrumpiert und im Geheimen ihre Macht entfalten können.

Wenn wir den strengen und überzeugenden Maßstab von Aristoteles anlegen, dann verhalten sich heute sehr viele Parteipolitiker „tyrannisch“. Sie handeln nur mit dem Ziel, die eigene Macht zu erringen und zu erhalten. Das wird unten beim „Politikversagen“ näher erklärt und hängt

²⁹⁰ Michael Voslensky, a.a.O., S. 58

²⁹¹ Michael Voslensky, a.a.O., S. 58 f

mit der Verengung des Politikbegriffs auf die „Macht“ zusammen.²⁹² Die Bürger wollen Lösungen und Programme, viele Politiker vor allem Macht und einträgliche Posten.

Das richtige und rechtzeitige Mittel dagegen ist der Bürgerstaat. Dieser ist nun genauer zu betrachten.

²⁹² Verengung des Politikbegriffs auf die „Macht“ bis heute: Otto Brunner u.a., *Geschichtliche Grundbegriffe*, a.a.O., Bd. 4, S. 789 ff: Art. „Politik“ (z.B. bei Max Weber, S. 872 f),