

"Der Staat ist die Geschichte als stillstehend, Geschichte den Staat als fließend gedacht. Der wirkliche Staat ist die Physiognomie einer geschichtlichen Daseinseinheit; nur der ausgedachte Staat der Theoretiker ist ein System".<sup>1</sup>  
(OSWALD SPENGLER)

## **Nationalstaat wohin ? Gedanken über die Zukunft des Nationalstaates aus der Sicht der Allgemeinen Staatslehre**

von Michael Walter Hebeisen, Dr. iur. (Muri bei Bern/ Bochum/ Napoli/ Oxford)

(Referat, gehalten auf dem rechtspolitischen Kongress der Friedrich Ebert-Stiftung vom 18. bis 20. April 1997.)

### **Vorbemerkung**

Dieses Referat hätte von Professor PETER SALADIN vorbereitet und gehalten werden sollen, meinem Doktorvater, der nun, schwerkrank, dazu verhindert ist. Die Thematik entspricht einem gemeinsamen Forschungsprojekt mit dem Thema "Vom Sinn des Staates in der Zukunft", das prospektiv und normativ die Aufgaben und Ziele des künftigen nationalen Verfassungsstaates in einer immer dringender auf weltweite Kooperation angewiesenen Staatenwelt beurteilen sollte. Da die Kommunikation mit Peter Saladin in den letzten Monaten zusehends schwieriger wurde, liegt die Hauptverantwortung für dieses Referat nun aber bei mir; im Mittelteil lehne ich mich allerdings eng an die zusammen erarbeitete Kurzfassung der Studie "Wozu noch Staaten ?" an (Entwürfe dazu habe ich mit ihm besprochen und eine Kurzfassung mit seinen Korrekturen finden Sie in der Vorausbroschüre).<sup>2</sup> Mein Rollenverständnis entspricht demjenigen eines Botschafters der Ideen von Peter Saladin; wohl sind die nachfolgenden Ausführungen nicht aus seinem Mund, aber, so hoffe ich, in seinem Geist.

### **I. Vergegenständlichung des Staates ? Krise und Transformation des Staates**

Ich möchte Ihnen, meinen Damen und meinen Herren, beliebt machen, sich Staat, Recht und Nation für einmal nicht als Gegenstände vorzustellen, sie sich als Institutionen, Systeme oder substantielle Begriffe zu denken, sondern sich durch meine Ausführungen in eine Welt der **D e n k g e g e n s t ä n d e** entführen zu lassen. Staat und Recht haben im streng wissenschaftlichen Denken keine gegenständliche Existenz, Substanz, Essenz oder Entität; und so haben wir uns auch die Nation nicht als personifizierten Volksgeist oder moderner: als eine ethnische Realität, sondern als ein Konzept vorzustellen.

"Wenn wir fragen, was in der empirischen Wirklichkeit dem Gedanken 'Staat' entspricht, so finden wir eine Unendlichkeit diffuser und diskreter menschlicher Handlungen und Duldungen, faktischer und rechtlich geordneter Beziehungen, teils einmaligen, teils regelmässig wiederkehrenden Charakters, zusammengehalten durch eine Idee, den Glauben an tatsächlich geltende oder gelten sollende Normen und Herrschaftsverhältnisse von Menschen über Menschen. Dieser Glaube ist teils gedanklich entwickelter geistiger Besitz, teils dunkel empfunden, teils passiv hingenommen und auf das mannigfaltigste abgeschattiert in den Köpfen der Einzelnen vorhanden, welche, wenn sie die 'Idee' wirklich selbst klar als solche d ä c h t e n , ja nicht erst der 'allgemeinen Staatslehre' bedürften, die sie entwickeln will".<sup>3</sup>

Dies waren, wie Sie vermuten, nicht meine Worte, sondern ein Zitat aus MAX WEBERS Herausgebererklärung für das "Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik" aus dem Jahr 1904, welche "die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis" zum Thema hat. Das Verbot der Vergegenständlichung von Staat (und Recht und Nation) ist nun aber nicht so sehr beruhigendes als vielmehr herausforderndes Postulat: der Befund lautet dahingehend, dass im Effekt der Staat aus dieser Perspektive dekonstruiert wird. Eine solche handlungstheoretische Auflösung des Staates in Akte seiner Funktionsträger geschieht in der politischen Philosophie etwa bei BENEDETTO CROCE,<sup>4</sup> oder wenn HERMANN HELLER den Staat als Leistungs- und Wirkungszusammenhang begreift und für die Staatslehre eine kulturwissenschaftliche, wirklichkeitswissenschaftliche und strukturwissenschaftliche methodologische Grundlegung empfiehlt.<sup>5</sup> Solche wissenschaftliche Perspektiven wurzeln in der Überzeugung, dass nach dem Ende der idealistischen Geschichtsphilosophien und infolge des Verbots der metaphysischen Aufladung von Politik die Institutionen des Staates und der Rechtsordnung immer nur Objektivationen des fluktuierenden Lebens und so der Geschichte sind. Populär lautet diese Intuition, Staat und Recht seien "in die Geschichte gestellt"; radikalisiert findet sie sich beim Geschichtsphilosophen OSWALD SPENGLER (deshalb habe ich dieses Referat unter das Motto gestellt: "Der Staat ist die Geschichte als stillstehend, Geschichte den Staat als fließend gedacht. Der wirkliche Staat ist die Physiognomie einer geschichtlichen Daseinseinheit; nur der ausgedachte Staat der Theoretiker ist ein System" <sup>6</sup>).

Geht es explizit um eine Einschätzung des National-Staates, dann muss sich mit der favorisierten Staatsauffassung eine bestimmte Vorstellung der Nation verbinden. Nationalismus ist – gleich dem Begriff des Staates – v.a. wirksam in Gedanken, im Bewusstsein;<sup>7</sup> *ergo* hat seine Überwindung zunächst im Denken zu erfolgen. Der Territorialstaat ist in der Neuzeit eine (wie ich behaupten möchte: bloss vorübergehende) Verbindung eingegangen mit dem Erfolgsmodell "Nationalismus", aus dessen Kraftfeld er sich erst wieder herauslösen muss. Unabdingbare Voraussetzung dafür sind Veränderungen im Handeln, die auf einer entsprechenden Neuorientierung des Denkens beruhen. Ich muss also für eine Trennung von ethnisch-kulturellem Nationalismusbegriff und der politischen Idee der Nation plädieren; letztere allein kann sich mit dem Staat paaren, in jedem National-Staat verschieden je nach dessen politischen Geschichte. (Demzufolge müssen wir etwa von Nationalismen sprechen; und von der Möglichkeit aber nicht von einer Notwendigkeit der Deckungsgleichheit von Staat und Nation ausgehen.) Eine eigene Geschichte haben kann so verstanden werden als ein Indiz für die Nation; diese Geschichten beziehen sich jeweils auf den einheitlichen Ordnungsanspruch des Territorialstaates und nicht sosehr auf die kulturelle Identität der politischen Gemeinschaft.

\*\*\*

Die klassische Staatslehre hat Dogmen entwickelt, die einer Vergegenständlichung des Staates und des Rechts mächtig Vorschub leisten. So wird der Staat in ungebrochener Tradition definiert mittels dreier Elemente, die alle auf eine Existenz in der Tatsachenwelt verweisen: das Element des Staatsgebiets verweist auf die territoriale Realität des Staates,<sup>8</sup> dasjenige des Staatsvolks auf die gesellschaftliche und ethnische personale Substanz des Staates und das Element der Staatsgewalt (oder der Souveränität) auf die Realität des machtbewehrten Ordnungsanspruchs des Staates.<sup>9</sup> Die Studie von Peter Saladin nimmt die Krise dieser drei Indizien von Staatlichkeit ernst und versucht, die dadurch induzierte Transformation des Staates zu beschreiben:

"Die drei 'klassischen' Elemente der Staatlichkeit gehen dem modernen Staat verloren, wenigstens in derjenigen Gestalt und mit derjenigen Bedeutung, die ihnen eine traditionelle Staatstheorie zuschreibt. Damit kann aber der Staat als behauptetes Insgesamt jener Elemente nicht unverändert bestehen und gelehrt werden. Wie ist der Staat neu zu definieren? Sind ihm a n d e r e Elemente zuzudenken?"<sup>10</sup>

Die Studie nimmt zunächst eine Beurteilung der vom modernen Verfassungsstaat wahrgenommenen Staatsaufgaben vor, die sie dann in prospektiver Blickrichtung nicht etwa extrapoliert, sondern eigentlich nur typisiert; damit pflegt sie eine neuartige Methode der analytischen Staats- und Verfassungslehre, die jedoch deutlich auf kultur- und geisteswissenschaftliche Ansätze verweist.<sup>11</sup> Dieses Vorgehen entspringt der Überzeugung, dass die Rahmenbedingungen künftig zu treffender politischer Entscheidungen in der genauen Analyse des gegenwärtigen Zustands und in der Summe der geschichtlichen Erfahrung liegen, und dass es nicht Aufgabe der Wissenschaft sein kann, *self-fulfilling prophesies*, die ja immer weltanschaulich relativ wären, mit der Würde der Begründetheit auszustatten.

## II. Wozu noch Staaten?

"Wozu noch Staaten?": die Frage ist provokativ und erregt Anstoss, der Erwartungsdruck auf die Antwort auf die Frage ist entsprechend hoch. Aufgrund der tiefgreifenden Krise zentraler Dogmen der Allgemeinen Staatslehre, die ich eben ansprach, erscheint die Frage jedoch durchaus berechtigt. Für die Ergebnisse mit Bezug auf einzelne Politikbereiche sei auf die Studie verwiesen; ich erlaube mir, nachdem ich die Randbedingungen der grossenteils gewagten Aussagen bereits abgesteckt habe, meine Ausführungen zu konzentrieren auf die vorgeschlagene neue Typologie des transformierten Staates. Ich werde nachfolgend nun propädeutisch auf die Lehre vom Staatszweck und von den Staatszielen eingehen (a), um danach in drei Schritten die für den Charakter des modernen Rechtsstaates nach seiner Transformation wesentlichen Elemente herauszustellen, die da thesenartig sind: (1.) der Staat als Garant von Freiheit und Ordnung (a), (2.) der Staat als Integrator? (b) und (3.) der Staat als Persönlichkeit und Mittler (c).

a) "*Staatszweck, Staatsziele, Staatsaufgaben*".<sup>12</sup> – Man könnte versucht sein, für die Behandlung prospektiver Fragen des Verfassungsstaates Halt zu suchen bei der Staatszwecklehre oder bei den Theorien von den Staatszielen. Diese erweisen sich jedoch aus manchen Gründen als untauglich,<sup>13</sup> wenschon eine leistungsfähige Staatsaufgabenlehre wichtige Vorleistungen zu erbringen vermag.<sup>14</sup> Für GOTTFRIED WILHELM LEIBNIZ konnte noch uneingeschränkt gelten: "*societas enim definienda a fine*"; Ziel der Vergemeinschaftung war die Vervollkommnung des Menschen (*perfectio* oder *felicitas*, bei CHRISTIAN WOLFF dann auch: *seureté commune* im Hinblick auf den Wohlfahrtsstaat).<sup>15</sup> Diese Absage an die finale Dimension des Staats- und Rechtsdenkens beschlägt nicht zugleich die intrinsische Teleologie des Rechts, die eigentlich erst von RUDOLF VON IHERING entdeckt und systematisch bearbeitet wurde.<sup>16</sup> (Die Konsequenz aus dem Verbot vergegenständlichter Ziele der gesellschaftlichen Entwicklung wäre im Grunde genommen, dass die Vorstellung des *bonum commune* ersetzt würde durch ein noch zu erarbeitendes Konzept des *sensus communis*.)

In Verbindung mit dem Niederschlag, den programmatische Vorstellungen in den Verfassungstexten gefunden haben kommt es in der Staatslehre zu einer ziemlichen Verwirrung aufgrund teleologischer Vorstellungen. Juristen und Politiker schliessen oftmals von der in Verfassungstexten erkennbaren, den Abstraktionsgrad betreffenden Hierarchie von Staatszweck-, Staatsziel- und Staatsaufgabenbestimmungen auf ein quasi-logisches Ableitungsverhältnis, das es näher zu kennzeichnen gälte. Gerade weil die sicher in einem Entsprechungsverhältnis stehenden finalen Normen in der Verfassungspraxis assoziativ in

Beziehung gebracht werden – dies besonders auch im Zug der Verfassungsgebung – ist die Enttäuschung gross, wenn beigebracht werden muss, dass aus den verschiedenen Schichten teleologischer Bestimmungen grundsätzlich keine Schlüsse füreinander gezogen werden dürfen.

Leitmotiv meines Berichts zur Lage der deutschsprachigen Staatszweck- und Staatsaufgabenlehre, einer "Schwesterpublikation" zu derjenigen von Peter Saladin und aus demselben Forschungsvorhaben entsprungen, ist es, solche Ernüchterung geistesgeschichtlich aufzuklären. Es wird nachvollziehbar, dass die unterschiedlichen Spielarten finaler Programmierung je gänzlich anderen Verständnissen von Staats- und Verfassungslehre entsprechen, dass sie verschiedenen geistesgeschichtlichen Kontexten entspringen. So kommt es dazu, dass sich Staatszweck, Staatsziele und Staatsaufgaben (sowie Gesetzgebungsaufträge) in der Verfassungsauslegung schillernd überlagern und auch verwerfen. Diese Situation wirft nun ein neues Licht auf die festzustellende Entwicklung vom Rechtsstaat, welcher auf der Idee der Allgemeinheit des kausal normierenden Gesetzes gründet, zum telokratischen Programmstaat, welcher chronisch überfordert geradezu sein muss. Aufgeworfen wird damit auch die persistente Thematik der Staatslehre, wie Grenzen der Staatsgewalt und der Staatstätigkeit vorgestellt werden können angesichts der virtuellen Totalität des Politischen ("Souveränität"). Diese Frage angemessen zu diskutieren, erfordert jedoch wissenschaftshistorische wie methodologische Überlegungen, die sich eng an die Problemgeschichte anlehnen.

Die Grundthesen des Buchs von Peter Saladin – wenn man sie denn in einem Satz zusammenzufassen gezwungen ist – sind, dass der einst mit unteilbarer Souveränität begabte Nationalstaat sich unter dem Druck von völkerrechtlicher und supranationaler Rechtsordnung zusehends transformiere zu einem Freiheit und Ordnung garantierenden Rechtsstaat mit der Aufgabe, die staatliche Gemeinschaft fortlaufend zu integrieren, und dass sich Staatlichkeit dabei wandle zu einer personifizierten Vorstellung des Staates als eines Vollziehers einer ihm vorgegebenen Ordnung und als eines Vermittlers zwischen unter- und überstaatlichen Geltungsansprüchen.

b) *Der Staat als Garant von Freiheit und Ordnung*.<sup>17</sup> – Der moderne Verfassungsstaat erhebt den Anspruch, Rechtsstaat zu sein. Die Verfasstheit des modernen Staates bezeichnet ja gerade seine Gebundenheit an Rechtsgrundsätze, und zwar an Rechtsprinzipien, die die menschliche Würde und damit besonders die menschliche Freiheit und Verantwortlichkeit schützen wollen, darüber hinaus aber auch die "Würde der Natur". Zu den charakteristischen Grundsätzen gehören vor allem die Grundrechte in ihrer Vielfalt, organisatorische Prinzipien wie die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Gerichte, demokratische Entscheidungsstrukturen, die Bindung richterlichen und administrativen Handelns an das Gesetz, bestimmte Verfahrensgrundsätze wie beispielsweise "Fairness", und anderes mehr. Die Rechtsstaatlichkeit des modernen Staates ist in hohem Mass durch internationales Recht vorbestimmt. Im europäischen Raum hat vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention auf das einzelstaatliche Recht eingewirkt; zu erwähnen sind aber auch die Europäische Sozialcharta und verschiedene Konventionen des Europarats. Der moderne Verfassungsstaat hat sodann regelmässig eine demokratische Struktur. Und auch hier finden sich auf europäischer Ebene verschiedene Normen des internationalen Rechts, die eine demokratische Gestaltung staatlicher Organisationen und Verfahren verlangen.

Rechtsstaatlichkeit ist denn in diesem Verständnis nicht so sehr an Ziel- und Zweckvorstellungen orientiert, als dass sie eine rechtliche Kontrolle des Einsatzes von Macht und Zwangsgewalt fordert, gemessen an den zu verfolgenden Zielen; (prozedurale) Rechtsstaatlichkeit

beruht dann recht eigentlich auf der richterlichen (=normativ-rationalen) Kontrolle der Angemessenheit der Mittel zur Verfolgung eines nicht hinterfragten Zwecks (sogenannte "Zweckrationalität").

c) *Der Staat als Integrator?*<sup>18</sup> – Vermittels seiner Organisation, mit seinem Verhalten, mit allen rechtlich verbürgten Grundsätzen und mit allen gesteckten Zielen soll der Staat fortwährend die Integration seiner Bürger bewirken. Das ist zu verstehen in einem normativen und in einem von Staat zu Staat unterschiedlichen empirischen Sinn. Der Staat als rechtliche Institution ist in einem gewissen Sinn das Ergebnis erfolgreicher Integration und ist auch fortwährend auf sich erneuernde Integration verwiesen; das Prinzip der Integration wäre denn zu verstehen als eine Art Speisung legitimer "Souveränität" im Staat. Integration als soziologisches oder sozialpsychologisches Phänomen ist freilich nicht als ein eigentliches Staatsziel zu begreifen; Integration ist anzustreben vermöge der Selektion und der konsequenten Verfolgung bestimmter Staatsaufgaben, sie ereignet sich sozusagen. Der demokratisch-freiheitliche Staat erfährt die integrierende Wirkung der Anstrengungen seiner Bürger. Wollte er die Integration der von ihm umfassten und verfassten politischen Gemeinschaft im eigentlichen Sinn bewirken, so wäre er totaler Staat und hätte letztlich einen totalitären Anspruch.

Historischer Testfall für die in Frage gestellte staatliche Einheitsbildung war zweifelsohne die Zeit der Weimarer Republik.<sup>19</sup> Heute sieht sich der Staat vor ganz andere Herausforderungen gestellt, vor gänzlich neue Formen der Gruppenbildung, die räumlich unzusammenhängende Personen umfassen und auf Bekenntnissen und Selbstdarstellung beruhen; solche neue Strukturen der Gemeinschaftsbildung fordern neue Formen der Integration, bilden aber auch neue Potentiale der Legitimität eines angepassten Ordnungsanspruchs.

Das Faktum des Pluralismus erweist sich nicht als ein bedauerlicher Umstand,<sup>20</sup> sondern vielmehr als Chance, wenn man die Angewiesenheit der heutigen Gemeinschaften auf Erfindergeist bedenkt; historisch hat der Föderalismus genau diese heuristische Funktion erfüllt, hat Regelungsmodelle auf kleinem Raum und in der Praxis auf ihren Erfolg hin getestet und das Denken in Möglichkeiten angespornt. Der ethnisch-kulturelle Pluralismus erweist sich genau dann als Herausforderung und Chance, wenn sein Bewusstsein zu einer Läuterung des staatlichen Ordnungsanspruchs führt: zu einer Bescheidung auf Regelungszwecke, die das reibungslose äussere Zusammenfunktionieren und Nebeneinandervorbeigehen von Handlungen der Einzelnen und ihrer Zusammenschlüsse verbürgen, und die dabei absehen von der Forderung nach innerer Überzeugung in "Glaubensfragen", die die Koexistenz eigentlich nicht beschlagen.

d) *Der Staat als Persönlichkeit und als Mittler.*<sup>21</sup> – Der Staat wird einheitlich als juristische Persönlichkeit aufgefasst;<sup>22</sup> er ist Rechtssubjekt, in seinen rechtlichen Beziehungen nach innen wie nach aussen; dem Staat kann aber in der idealistischen Tradition der Geschichtsphilosophie auch ein Mehr an Persönlichkeit zugebracht werden, eine Art "moralischer" oder, nüchterner, politischer Persönlichkeit. Es sei unter solcher meta-juristischer Persönlichkeit eines Staates das Spezifische, Besondere, Unverwechselbare, jedenfalls das einem bestimmten Kulturstaat Charakteristische verstanden. Diese Persönlichkeit ist nun in der Sicht von Peter Saladin eine vorwiegend kulturelle; kulturelle Prägung ist aber werthafte Auszeichnung: der als kulturelle Persönlichkeit verstandene Staat ist werterfüllter Staat. Für die Wahrung der spezifischen Staatspersönlichkeit ist es entscheidend, dass jeder Staat seine kulturellen Aufgaben sachgerecht, umsichtig und kraftvoll wahrnehme, besonders auch, dass er seine spezifisch kulturellen Besonderheiten bewahre und entfalte. Dafür ist mitentscheidend, dass jeder Staat seine Kulturaufgaben optimal auf seine Teilgemeinschaften verteilt und sie auch optimal auf die

europäische Ebene abstimmt, dass er somit Brücken schlägt von lokaler und regionaler zu nationaler, europäischer und mundialer Kultur.

Mit dem Wechsel von der nationalen zur kultur- und letztlich geisteswissenschaftlichen Perspektive der Staatslehre gerät der Staat unversehens in die neue Funktion eines *pouvoir intermédiaire*, in diejenige eines Mittlers zwischen überstaatlicher und unterstaatlicher Ebene politischer Vergemeinschaftung oder zwischen universalem und partikularem Geltungsanspruch normativer Regelungen. Diese neue Funktion der quasi-diplomatischen Vermittlung erfordert einen Brückenschlag und konfrontiert den Staat mit neuartigen Problemen: es öffnet sich ein Widerspruch zwischen autonom normsetzender Höchstmacht des Staates und seiner faktischen, sozio-kulturellen Stellung. Die Rolle des Staates als eines Mittlers fordert ein neues Selbstverständnis und ein neues Profil der nationalen Politik: der Staat als Mittler ist eine "Gemeinschaft im Sandwich", eingeklemmt zwischen einer oberen, Ansprüche erhebenden, und einer unteren, Legitimität verschaffenden Ebene; seine Funktion ist es, die drei Regelungsebenen zu verbinden, orientiert an einer sinnvollen Aufgabenteilung.

Ich erlaube mir an dieser Stelle eine persönliche Bemerkung: Wenn man die angesprochene Differenzierung in den Dienst der freien gesellschaftlichen Entwicklung stellt, so erweist sich nicht so sehr ethnische oder kulturelle Homogenität unerlässlich, sondern republikanische Einheitsbildung mittels Partizipation. Zu bauen wäre denn auf einen entwickelten Gemeinsinn, auf die Bildung der politischen Urteilskraft durch anschauende Erfahrung und praktizierende Beteiligung der Bürger an den anstehenden Entscheidungen (deliberative Politik, Republikanismus, starke Demokratie).<sup>23</sup>

\*\*\*

Als Fazit möchte ich die analoge Entsprechung herstellen zwischen der Krise der drei Elemente der klassischen Staatslehre und den in Aussicht gestellten drei Determinanten des transformierten modernen Rechtsstaates:<sup>24</sup> anstelle des Staatsgebiets: kulturelle Persönlichkeit und Mittlerfunktion des Staates, anstelle des Staatsvolks: Integration zur Republik und anstelle von Souveränität: Garantie von Freiheit und Ordnung, letztlich: rechtliche Selbstbindung der Staatsgewalt. Territoriale, personale und machtstaatliche Grenzen werden damit transzendiert und umgeschlagen in Konzepte der globalen Vermittlung, der republikanischen Bürgerschaft und der materiellen Rechtsstaatlichkeit. Dabei handelt es sich allerdings nicht mehr um Dogmen, sondern vielmehr um offene, kultur- und geistesgeschichtliche Konzepte; der Verfassungsstaat wird ernstgenommen in seiner Qualität eines offenen Prozesses.<sup>25</sup>

### III. Vom Nationalstaat zur Weltrepublik

Den offensichtlichen Spannungen zwischen verschiedenen Geltungsansprüchen, in die der Staat künftig hineingestellt ist, kann begegnet werden, indem man das Bürgerrecht aufspaltet, die Teilbürgerrechte individuell bündelt;<sup>26</sup> dadurch würde die Staatsangehörigkeit tendenziell aufgelöst, weil die Bürgerrechte sich überlappten. Der Nationalismus ist zweifelsohne eine Erscheinung im Gefolge der Ausprägung des territorialen Gewaltmonopols des neuzeitlichen Staates und der Nationalstaat keinesfalls eine unauflösbare Einheit. Im Zeichen der Globalisierung der Probleme und der Mobilität der Personen könnte an sich auch eine Rückkehr

vom Territorial- zum Personalstatut angezeigt sein. Nur würden damit m.E. zugleich aufklärerische Errungenschaften aufgegeben, die den Charakter des europäischen Staates und die politische Tradition der letzten 200 Jahre tiefgreifend verändern würden.

LEOPOLD VON RANKE fasst die Relation zwischen Nation und Staat in seinem "Politischen Gespräch" dialogisch wie folgt (natürlich vor dem Hintergrund der Problematik der "deutschen Nation"):

"Carl: Es scheint, als fielen dir Nationalität und Staat zusammen. / Friedrich: Das ist doch weniger der Fall, als man glauben sollte. Die Nationen haben eine Tendenz, Staat zu sein; doch wüsste ich keine einzige, die es wirklich wäre. [...] / Carl: [...] Auf Nationalität müsste doch, deiner Idee zufolge, der Staat sich gründen. / Friedrich: Der Staat ist seiner Natur nach bei weitem enger geschlossen als die Nation; er ist eine Modifikation wie des menschlichen so auch des nationalen Daseins".<sup>27</sup>

Es muss für die Allgemeine Staatslehre inskünftig alles darauf ankommen, diese Modifikation zu untersuchen und die von der Lösung des Staates von der Idee der Nation ausgehende Transformation des Staates theoretisch zu fassen. Nichtsdestotrotz ist daran zu erinnern, dass gerade mit Bezug auf die Erfolgsgeschichte des Nationalstaats die Menschheit aus krummem Holz geschnitzt ist.<sup>28</sup>

Erfolgversprechender als die vorhin angesprochene Flucht in eine Aufspaltung des Bürgerrechts erscheint mir der Weg zu sein, das staatliche Bürgerrecht mit einem "Weltbürgerrecht" zu ergänzen, das Angelegenheiten der "Hospitalität" betrifft, so wie es IMMANUEL KANT in seinem "philosophischen Entwurf" "Zum ewigen Frieden" skizziert hat. Hat PLATON einen Philosophen-König als Herrscher gefordert, spricht Kant nurmehr von einer Einhelligkeit bzw. Misshelligkeit zwischen Moral und Politik und stellt die Entsprechung zwischen Politik und Moral her mittels einem transzendentalen Begriff des öffentlichen Rechts: "Alle Maximen, die der Publicität bedürfen (um ihren Zweck nicht zu verfehlen), stimmen mit Recht und Politik vereinigt zusammen".<sup>29</sup> Die ausgesprochene Komplexität der gesellschaftlichen Strukturen der Moral<sup>30</sup> wie auch der Umgang mit komplexen Fragen in der Demokratie<sup>31</sup> zwingen geradezu zu einem Politikverständnis diesseits der moralischen Aufladung oder Entflechtung der Politik.<sup>32</sup>

\*\*\*

Nicht gesprochen habe ich von dem Zweifel in Peter Saladins Buch, ob die Legitimitätsdebatte und ob Begründungsdiskurse das leisten, was sie versprechen, und ob sie es jemals leisten konnten.<sup>33</sup> Feststellbar ist jedenfalls eine Inklinaton zu einem republikanischen, deliberativen Verständnis von Politik, ein Bekenntnis zur Freiheit republikanischen Handelns.<sup>34</sup> Es wäre dies denn ein Handeln unter dem Eingeständnis des gleichmässig verteilten Nicht-Wissens, wie es von FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK postuliert worden ist.

"Das Argument für die individuelle Freiheit beruht hauptsächlich auf der Erkenntnis, dass sich jeder von uns in Unkenntnis eines sehr grossen Teils der Faktoren befindet, von denen die Erreichung unserer Ziele und unserer Wohlfahrt abhängen. [...] Natürlich gehen alle politischen Theorien davon aus, dass die meisten Menschen sehr unwissend sind. Die Vertreter der Freiheit unterscheiden sich von den übrigen dadurch, dass sie zu den Unwissenden auch sich selbst und die Weisesten zählen. Gegenüber der Gesamtheit des Wissens, das in der Entwicklung einer dynamischen Zivilisation ständig verwendet wird, ist der Unterschied zwischen dem Wissen, das der Weiseste, und dem Wissen, das der Kenntnisloseste verwenden kann, verhältnismässig bedeutungslos".<sup>35</sup>

Daher rührt auch meine tiefe Skepsis gegenüber jeder Politikberatung, so sehr diese Sie enttäuschen mag, und obwohl diese die praktisch-politische Wirkung der gemachten Aussagen

desillusioniert. Politik sei genau da berechtigt und gefordert, wo die zeitgerechte Entscheidung nicht determiniert ist von wissenschaftlich auszumachender Wahrheit oder unbestreitbaren normativen Ansprüchen (daher auch die Rede von der Politik als der "Kunst des Möglichen").

Bern, den 15. April 1997

Michael Walter Hebeisen



## Anmerkungen:

<sup>1</sup> *Oswald Spengler*: Der Untergang des Abendlandes – Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte, München: C. H. Beck, 2. Auflage 1923, Seite 1004f.

<sup>2</sup> *Peter Saladin*: Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt, Bern/ München/ Wien: Stämpfli & Cie./ C. H. Beck/ Manz, 1995; Kurzfassungen in: Nationales Forschungsprogramm 28 – Aussenwirtschaft und Entwicklungspolitik (Synthese 17), Einsiedeln: Schweizerischer Nationalfonds für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, 1994; und in: Recht schafft Gemeinschaft – Rechtspolitischer Kongress vom 18.-20. April 1997 in Mainz, Bonn: Friedrich Ebert-Stiftung, 1997, hrsg. von Wolfgang Adlerstein, Seiten 103ff.

<sup>3</sup> *Max Weber*: Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis (1904), in: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, hrsg. von Johannes Winckelmann, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 6., erneut durchgesehene Auflage 1985, Seiten 146ff., 200.

<sup>4</sup> *Benedetto Croce*: Politik in nuce (Politica "in nuce", 1924), in: Theorie und Geschichte der Historiographie und Betrachtungen zur Philosophie der Politik (Gesammelte Schriften, hrsg. von Hans Feist, Reihe 1, Band 4), Tübingen: J. C. B. Mohr, 1930; und grundlegend *ders.*: Die Geschichte als Gedanke und Tat (La storia come pensiero e come azione) (Mensch und Gesellschaft, hrsg. von Konrad Farnet, Band 1), Bern: A. Francke, 1944 (Bari: Laterza, 6. Auflage 1954; 1. Auflage 1936). – Vgl. auch die handlungstheoretische Definition des volitiven Gesetzes bei *dems.*: Filosofia come scienza dello spirito, Band 3: Filosofia della pratica, Bari: Laterza & Figli, 3. Auflage 1923, Seite 307: "La legge è un atto volitivo che ha per contenuto una serie o classe di azioni".

<sup>5</sup> *Hermann Heller*: Staatslehre, hrsg. von Gerhart Niemeyer, Leiden: A. W. Sijthoff, 1934, Seiten 32ff. – Zum handlungstheoretischen Ansatz der Staatslehre Hellers vgl. *Albrecht Dehnhard*: Dimensionen staatlichen Handelns – Staatstheorie in der Tradition Hermann Hellers, Tübingen: J. C. B. Mohr, 1996, insbesondere Seiten 4ff., 62ff., 121ff. und 184ff.

<sup>6</sup> *Oswald Spengler*, im angegebenen Werk, am angegebenen Ort.

<sup>7</sup> Vgl. *Otto Vossler*: Der Nationalgedanke von Rousseau bis Ranke, München/ Berlin: R. Oldenbourg, 1937, Seiten 8f.: "Aber die aussenpolitischen und innenpolitischen Wandlungen sind beide wieder nur Ausdruck und Wuswirkung einer tiefergreifenden Umwälzung, die im Inneren der Menschen selber vor sich geht. Der Nationalismus hat nicht nur Grenzen und Reiche, Regierungen und politische Einrichtungen aller Art verändert, er hat die Menschen selber anders gemacht als sie waren. Er hat ihnen einen neuen Glauben und Willen gegeben, einen neuen Halt und eine neue Haltung dem Leben gegenüber. Erst diese kaum zu überschätzende geistig-seelische Revolution, das veränderte Glauben und Fühlen, Denken und Wollen der Menschen, bricht durch in die politische Sphäre, schafft sich dort in mannigfachen Auseinandersetzungen mit fremden oder widerstrebenden Mächten die entsprechenden sichtbaren politischen, praktischen, organisatorischen Formen. Es ist auch hier der Geist, der sich den Körper baut".

<sup>8</sup> *Peter Häberle*: Das Staatsgebiet als Problem der Verfassungslehre, in: Kleinstaat und Menschenrechte, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, hrsg. von Alois Riklin u.a., Basel/ Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1993, Seiten 397ff.

<sup>9</sup> *Michael Walter Hebeisen*: Souveränität in Frage gestellt – Die Souveränitätslehren von Hans Kelsen, Carl Schmitt und Hermann Heller, Baden-Baden: Nomos, 1995.

<sup>10</sup> *Peter Saladin*: Wozu noch Staaten, am angegebenen Ort, Seite 35.

<sup>11</sup> Vgl. etwa *Peter Häberle*: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft (Schriften zum öffentlichen Recht, Band 436), Berlin: Duncker & Humblot, 1982; und *Ernst Rudolf Huber*: Zur Problematik des Kulturstaats (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 212), Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1958.

<sup>12</sup> Zum nachfolgenden siehe die "Schwesterstudie" zu derjenigen von Peter Saladin von *Michael Walter Hebeisen*: Staatszweck, Staatsziele, Staatsaufgaben – Leistung und Grenzen einer juristischen Behandlung von Leitideen der Staatstätigkeit, Zürich/ Chur: Rüeggli, 1996.

<sup>13</sup> Vgl. die Berichte von *Heinz-Christoph Link* und *Georg Ress*: Staatszwecke im Verfassungsstaat – Nach 40 Jahren Grundgesetz, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 48, Berlin/ New York: Walter de Gruyter, 1990, Seiten 7ff. und 56ff.

<sup>14</sup>Siehe die Monographien von *Hans-Peter Bull*: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz (Habilitationsschrift Universität Hamburg 1973), Frankfurt am Main: Athenäum, 1977; und *Günter Hesse*: Staatsaufgaben – Zur Theorie der Legitimation und Identifikation staatlicher Aufgaben, Baden-Baden: Nomos, 1979. – Vgl. auch die Beiträge bei *Dieter Grimm* (Hrsg.): Wachsende Staatsaufgaben – Sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden: Nomos, 1990; und bei *dems.*: Staatsaufgaben, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996 (1. Auflage Baden-Baden: Nomos, 1994).

<sup>15</sup>Zur Staatslehre von Leibniz siehe *Erwin Ruck*: Die Leibnizsche Staatsidee aus den Quellen dargestellt, Tübingen: J. C. B. Mohr, 1909.

<sup>16</sup>*Rudolf von Ihering*: Der Zweck im Recht, 2 Bände, Leipzig: Breitkopf & Härtel, 1877/1883.

<sup>17</sup>Vgl. *Peter Saladin*: Wozu noch Staaten, am angegebenen Ort, Seiten 164ff.

<sup>18</sup>Vgl. daselbst, Seiten 189ff.

<sup>19</sup>Siehe die treffende Kennzeichnung der politischen Spannungen bei *Ernst Troeltsch*: Die Fehlgeburt einer Republik – Spektator in Berlin 1918 bis 1922 (Die andere Bibliothek, hrsg. von Hans Magnus Enzensberger), Frankfurt am Main: Eichborn, 1994.

<sup>20</sup>Vgl. die Konzeption beim *founding father* des Pluralismus, *William James*: Das pluralistische Universum – Vorlesungen über die gegenwärtige Lage der Philosophie Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994.

<sup>21</sup>Vgl. *Peter Saladin*: Wozu noch Staaten, am angegebenen Ort, Seiten 216ff.

<sup>22</sup>Zur Ideengeschichte der Staatspersönlichkeit vgl. *Ulrich Häfelin*: Die Rechtspersönlichkeit des Staates – Dogmengeschichtliche Darstellung, Tübingen: J. C. B. Mohr, 1959.

<sup>23</sup>Vgl. etwa die pointierte Stellungnahme von *Benjamin Barber*: Starke Demokratie – Über die Teilhabe am Politischen (Strong Democracy – Participatory Politics for a New Age), Hamburg: Rotbuch, 1994 (Berkeley: University of California Press, 1984).

<sup>24</sup>Die nachfolgende Feststellung ist allein diejenige des Referenten und diente der dem Referat zugrundeliegenden Studie nicht als Leitidee; die Entsprechung ergab sich vielmehr wie von selbst aus der Typisierung der mittels dem analytischen Ansatz aufgefundenen und systematisierten Tendenzen.

<sup>25</sup>Vgl. für dieses Verfassungsverständnis *Peter Häberle*: Verfassung als öffentlicher Prozess – Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft (Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 353), Berlin: Duncker & Humblot, 2., erweiterte Auflage 1996.

<sup>26</sup>Siehe den dahingehenden Vorschlag von *Burckhard Wehner*: Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat – Neue Staatsgrenzen für neuen Staatstypen, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1992.

<sup>27</sup>*Leopold von Ranke*: Politisches Gespräch (1836), in: Das politische Gespräch und andere Schriftchen zur Wissenschaftslehre (Philosophie und Geisteswissenschaften, Band 2), Halle an der Saale: Max Niemeyer, 1925, Seiten 22f.

<sup>28</sup>Vgl. die Referenz an die Metapher von Immanuel Kant bei *Isaiah Berlin*: The Bent Twig – On the Rise of Nationalism, in: The Crooked Timber of Humanity – Chapters in the History of Ideas, hrsg. von Henry Hardy, London: John Murray, 1990, Seiten 238ff.

<sup>29</sup>*Immanuel Kant*: Zum ewigen Frieden – Ein philosophischer Entwurf (1795), in: Immanuel Kants Werke, hrsg. von Ernst Cassirer, Berlin: Bruno Cassirer, 1922, Band 6, Seiten 425ff., 473.

<sup>30</sup>*Charles Larmore*: Strukturen moralischer Komplexität (Patterns of Moral Complexity), Stuttgart/ Weimar: J. B. Metzler, 1994 (Cambridge University Press, 1987).

<sup>31</sup>Vgl. *Danilo Zolo*: Democracy and Complexity – A Realist Approach, Cambridge/ Oxford: Polity Press, 1992.

<sup>32</sup>*Willi Oelmueller*: Für einen Politikbegriff diesseits der Moralisierung oder Entmoralisierung des Politischen, in: Politik und Moral – Entmoralisierung des Politischen? (Ethik der Wissenschaften, Band 6), München/ Paderborn: Wilhelm Fink/ Ferdinand Schöningh, 1987, Seiten 110ff.

<sup>33</sup>Vgl. *Peter Saladin*: Wozu noch Staaten, am angegebenen Ort, Seiten 189ff.

<sup>34</sup>Siehe *Ernst Vollrath*: Die Rekonstruktion der politischen Urteilskraft, Stuttgart: Ernst Klett, 1977.

<sup>35</sup>*Friedrich August von Hayek*: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen: J. C. B. Mohr, 1960, Seiten 37f.