

*Miloš Vec*

# **Staatliche Aufgaben und private Akteure in der Rechtsgeschichte**

## **Methodischer Etatismus als historiografisches Problem**

Einleitung: Denken vom Staat her

Die Defizite der Dichotomien

I. Akteure der Verwaltung

- A. Der „Staat“ als Durchgangspunkt
  - 1. Vor dem „Staat“, „Herrschaft“ und „Obrigkeit“ in der spätmittelalterlichen Terminologie
  - 2. Eindeutschung eines Fremdworts: Ständische Konnotationen und moraltheologische Widerstände
  - 3. Vom „Gemeinen Wesen“ (Wolff) bis zur Monopolstellung des „Staates“ um 1800
- B. Erweiterung des Fokus
  - 1. Unterstaatliche Verwaltungen als weitere Akteure
  - 2. Der Nationalstaat als Normalfall? Globalgeschichtliche Einwände
- C. Sind Land und Kommunen „Staat“?
- D. Imperium
  - 1. Merkmale im Vergleich zum Nationalstaat
  - 2. (Falsche) „Assoziationen an grenzenlose Macht“
  - 3. „Durchstaatlichung“ als Ausnahme
  - 4. Imperium Contrahens
- E. Völkerrechtsgemeinschaft: Transnationale Organisationen intergouvernementaler Art und internationale Nichtregierungsorganisationen

II. Staatsaufgaben und Handlungsformen

- A. Vielzahl und Vielfalt
- B. Systematisierung: Normsetzung, Normvermittlung, Normimplementation
- C. Hoheitsrechte oder iura maiestatis als Bündel der einzelnen juristischen Machtbefugnisse
- D. Gesetze machen und das Gemeinwesen ordnen: „Gute Policey“ als frühneuzeitliches Leitbild
- E. Semantische Dimensionen der Verwaltung

- 
1. Vormoderner ständischer Pluralismus
  2. „Verwaltung“ als Kollektivsingular
  3. Verengung auf exekutive Staatstätigkeit
  4. Meistererzählungen und Leitbegriffe: Tätigkeitsexpansion, Verschriftlichung, Juridifizierung
- III. Momente der Transformation als Irritationen und heuristische Herausforderungen
- A. Staatswerdung in Europa, 1300–1800
  - B. Vormoderner Interventionsstaat: Eudaimonismus legitimiert Vielregiererei
  - C. Der moderne Interventionsstaat als epochale Ausweitung
  - D. Internationalisierung und Globalisierung
  - E. Nach 1979: Der „offene Staat“ und die Privatisierung
- IV. Resümee: Narrative überdenken und an neuen Begriffsbildungen arbeiten
- A. Relativierung der Gegenwart und neue Bilder der Vergangenheit
  - B. Chancen und Risiken einer Typenbildung
  - C. Operationaler Code „staatlich“ – „privat“ greift zu kurz
  - D. Abkehr vom methodischen Etatismus: Fokus auf Hybridisierungen

## Einleitung: Denken vom Staat her

Die Arbeitsgemeinschaft „Staatliche Aufgaben, private Akteure“ der Österreichischen Forschungsgemeinschaft sucht nach den „Regeln der Staatlichkeit jenseits des Staates“. Diese Formulierung, die das Problem listig konzeptualisiert, ist leicht paradox und sie stellt zugleich die These auf, dass es ein (weltliches) „Jenseits“ des Staates gibt. Die Frage nach Regeln der Staatlichkeit jenseits des Staates fügt sich in eine Wissenschaftslandschaft, die schon seit längerem interdisziplinär eine Transformation der Staatlichkeit beobachtet und analysiert. Vier Projekte sollen hier eingangs hervorgehoben werden: Erstens traf sich eine Forschungsgruppe „Staatsaufgaben“, geleitet von Dieter Grimm, 1988/89 am Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld.<sup>1)</sup> An der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Leiden wurde zweitens von 1998 bis 2003 ein Projekt mit dem Titel „The Renaissance of Public Administration. An Interdisciplinary Project of Administrative Thought“ betrieben.<sup>2)</sup> Drittens arbeitet der Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ seit Januar 2003, getragen von der Universität Bremen, der Jacobs

---

<sup>1)</sup> Dieter Grimm, Vorwort, in: *ders* (Hrsg), Staatsaufgaben, Frankfurt am Main 1996, S 9–14 (11).

<sup>2)</sup> Mark R. Rutgers, The Renaissance of Public Administration: An interdisciplinary project on the Foundation of Administrative Thought (Proposal for a Pioneer Program), Leiden 1998; *ders*, Die Renaissance des Verwaltungsdenkens: ein Leidener Forschungsprojekt, in: Bernd Wunder (Hrsg), Pensionssysteme im öffentlichen Dienst in Westeuropa (19./20. Jh), (Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte 12), Baden-Baden 2001, S 257–264.

University Bremen sowie der Universität Oldenburg.<sup>3)</sup> Viertens interessiert sich schließlich eine Forschergruppe am Heidelberger Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht für „The Exercise of International Public Authority“. In drei Teilprojekten werden seit 2006 verschiedene, einander folgende Fragestellungen bearbeitet.<sup>4)</sup>

Die, anhand der Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit sowie Gegenwart, erkennbar aktuelle Frage nach der Transformation der Staatlichkeit wird international und interdisziplinär gestellt. Sie taucht häufig aus der Beschäftigung mit dem geltenden Recht und den Politikwissenschaften auf, wird aber neuerdings auch von den ZeithistorikerInnen mit einem ähnlichen Fokus wie von der Staats- und Verwaltungsrechtslehre erforscht. Norbert Frei und Dietmar Süß haben 2012 einen Sammelband herausgegeben: „Privatisierung. Idee und Praxis seit den 1970er Jahren“.<sup>5)</sup> Manches von den Forschungen zur Transformation der Staatlichkeit ist deskriptiv gefasst, hat aber dennoch normative Untertöne.

Aber sobald eine Transformation behauptet wird, ist in dieser Behauptung immer – und zwar auch bei den Vertretern des geltenden Rechts – ein historisches Moment immanent, nämlich in Form des Zustandes, der einer Transformation unterzogen wurde. Diese Beobachtungen wirken zurück auf die Rechtsgeschichte und auch auf ihre Bilder von der Verwaltung<sup>6)</sup>. Neue Narrative entstehen. Die neuen Fragestellungen und Paradigmen lassen aber auch umgekehrt die älteren Erzählungen defizitär und verkürzt erscheinen. Manche klassischen Beiträge muten im Angesicht dieser neueren Wahrnehmungen teleologisch an.

Daher kann man schon jetzt gefahrlos die Feststellung treffen, dass die Fragestellung der Arbeitsgemeinschaft einerseits historisch bedingt ist. Sie denkt (noch) vom Staat her und lässt damit eine bestimmte Zuordnung an eine Epoche anklingen, die uns langsam historisch erscheint. „Denken vom Staat her“ ist nicht von ungefähr der treffende Titel der Dissertation von Frieder Günther über die Anfänge der bundesdeutschen Staatsrechtslehre.<sup>7)</sup> Ich möchte

<sup>3)</sup> Michael Zürn, Stephan Leibfried, Bernhard Zangl, Bernhard Peters, Transformations of the State? (TranState Working Papers, 1), Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Bremen 2004.

<sup>4)</sup> [http://www.mpil.de/de/pub/forschung/forschung\\_im\\_detail/projekte/voelkerrecht/ipa.cfm](http://www.mpil.de/de/pub/forschung/forschung_im_detail/projekte/voelkerrecht/ipa.cfm) (10. August 2014).

<sup>5)</sup> Norbert Frei, Dietmar Süß (Hrsg), Privatisierung. Idee und Praxis seit den 1970er Jahren (Jena Center Geschichte des 20. Jahrhunderts. Vorträge und Kolloquien 12), Göttingen 2012.

<sup>6)</sup> Bilder der Verwaltung in einem nichtmetaphorischen Sinne hat der Verwaltungsrechtler Erk Volkmar Heyen erforscht: *Erk Volkmar Heyen, Verwaltete Welten. Mensch, Gemeinwesen und Amt in der europäischen Malerei*, Berlin 2013. Siehe ferner *ders.*, Bilder der Verwaltung: Memoiren, Karikaturen, Romane, Architektur = Images de l'administration, Baden-Baden 1994; *ders.*, Zur administrativen Ikonographie der „sozialen Frage“ in Europa: die Tür als Grenze und Übergang in der Malerei 1850 – 1900, in: *ders.* ua (Hrsg.), Kolonialverwaltung in Afrika zwischen zentraler Politik und lokaler Realität (Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte 18), Baden-Baden 2006, S 329–350.

<sup>7)</sup> Frieder Günther, Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949–1970, München 2004.

in diesem Beitrag nachweisen, dass die Fragestellung andererseits auch ahistorische Komponenten hat, insofern nämlich, als ihre impliziten Annahmen vermutlich nicht so augenscheinlich gegeben sind. Denn der methodische Eta-tismus, mit dem ich den Narrativ bezeichnen möchte, der öffentliche Verwaltung stets und ausschließlich von der Perspektive des Nationalstaats westeuropäischer Prägung aus erzählt, besitzt gerade in historischer Perspektive seine blinden Flecken. Dazu versuche ich, rechtshistorische Perspektiven einzubringen und möchte dabei drei Schlaglichter werfen. Erstens sollen die neueren Forschungen der Rechtsgeschichte jenseits des Nationalstaats repräsentiert sein, die sich mit Regulierungsfragen beschäftigen. Zweitens möchte ich die neue Verwaltungsgeschichte einbeziehen – so sie schon in Spuren vorhanden ist. Und drittens sollen globalgeschichtliche Perspektiven berücksichtigt werden, um die sich insbesondere die allgemeine Geschichtswissenschaft zuletzt sehr bemüht hat (freilich ohne dabei immer die spezifisch rechtshistorischen Aspekte angemessen zu würdigen<sup>8)</sup>). Die Frage nach der Staatlichkeit jenseits des Staates und den Räumen zwischen „Staatlich“ und „Privat“ soll damit in aktuelle und klassische historische Erzählungen eingebettet und kritisch reflektiert werden

## Die Defizite der Dichotomien

Der Titel der Arbeitsgemeinschaft verweist auf eine Dichotomie: „Staat“ und „Private“ bzw „private Akteure“ werden einander gegenüber gestellt. Derzeit scheint es (noch) keine Begriffsgeschichte der „Privatheit“ zu geben. In den Geschichtlichen Grundbegriffen (1997 mit der Publikation zweier stattlicher Registerbände beendet<sup>9)</sup>) wurde der Begriff der „Privatheit“ seinerzeit nicht untersucht. Hingegen fanden Begriffe Eingang ins Lexikon, die man als komplementär oder tendenziell entgegengesetzt ansehen könnte. Dazu zählen insbesondere Herrschaft<sup>10)</sup>, Öffentlichkeit,<sup>11)</sup> Staat<sup>12)</sup> und Verwaltung<sup>13)</sup>. Ihre his-

<sup>8)</sup> Siehe die treffende Kritik bei *Daniel Siemens*, Towards a New Cultural History of Law, in: *ders.*, *Daniel Hedinger* (Hrsg), Law and Historiography. Contributions to a New Cultural History of Law, in: *InterDisciplines. Journal of History and Sociology* 3/2, 2012, in: <http://www.inter-disciplines.de/bghs/index.php/indi/issue/view/8/showToc>, S 18–45, hier 32–35.

<sup>9)</sup> *Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck* (Hrsg), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, 7 Bände, Stuttgart 1972–1992, Register ebenda 1997 in zwei Teilbänden.

<sup>10)</sup> *Reinhart Koselleck, Peter Moraw, Karl-Heinz Ilting, Horst Günther, Dietrich Hilger*, Art Herrschaft, in: *Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck* (Hrsg), Geschichtliche Grundbegriffe, Band III, Stuttgart 1982, S 1–102.

<sup>11)</sup> *Lucian Hölscher*, Art Öffentlichkeit, in: *Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck* (Hrsg), Geschichtliche Grundbegriffe, Band IV, 1978, S 413–467.

<sup>12)</sup> *Hans Boldt, Werner Conze, Görg Haverkate, Diethelm Klippel, Reinhart Koselleck*, Art Staat und Souveränität, in: *Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck* (Hrsg), Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, Stuttgart 1990, S 1–154.

<sup>13)</sup> *Reinhart Koselleck, Sandro-Angelo Fusco, Udo Wolter, Anton Schindling, Bernd Wunder*, Art Verwaltung, Amt, Beamte, in: *Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck* (Hrsg), Geschichtliche Grundbegriffe, Band VII, Stuttgart 1992, S 1–96.

torische Semantik beinhaltet viele Aspekte und Fragen, die auch eine Erforschung der Privatheit aufwirft. Entsprechend intensiv werden sie im Folgenden auch herangezogen. Zugleich lassen sie aber umso mehr das Desiderat einer eigenen Begriffsgeschichte der „Privatheit“ empfinden, erst Recht im Zeitalter der juristischen und politischen Auseinandersetzung über den Schutz der Privatsphäre.<sup>14)</sup>

Aus historischer Perspektive soll an dieser Stelle kurz daran erinnert werden, dass der aus dem Lateinischen stammende Begriff „privatus“ nichts anderes zum Ausdruck bringt als die Abgesondertheit vom Öffentlichen<sup>15)</sup>. Eine Definition der Privatheit steht deswegen auch schon allein, wenn man von der historischen Bedeutung des Begriffs in der Antike ausgeht, vor der Frage, was unter „publicus“ verstanden wird. Denn vom Verständnis und der Ausdehnung des Öffentlichen hängt es ab, wie viel und welcher Raum dem Privaten zukommt. Dass dieses Verhältnis aber nicht bloß einseitig, sondern dialogisch zu denken ist, liegt auf der Hand.

Dennoch verwundert es nicht, dass man zu „Öffentlich“ viele Beobachtungen und Analysen findet. Der Begriff nimmt, so der Professor für Neuere Geschichte und Theorie der Geschichte an der Ruhr-Universität Bochum Lucian Hölscher, im 17. Jahrhundert infolge der Ausbildung des modernen Staatsrechts die Bedeutung von „staatlich“ an.<sup>16)</sup> Wir sind also immer wieder auf „Staat“ verwiesen und deswegen werde ich auf diesen Begriff unten (I.1.) in einem eigenen Abschnitt eingehen. Damit verbunden sind weitere Dichotomien. Der Erlanger Philosoph Manfred Riedel (1936–2009) zeigte, wie die (bürgerliche) Gesellschaft als Komplement zum Staat konzeptualisiert wurde: „Nach dem jüngeren Sprachgebrauch werden ‚bürgerliche Gesellschaft‘ und ‚Staat‘ gerade einander entgegengesetzt. Die Verwendung des Terminus ist durch die Abwesenheit bzw. Negation der Herrschafts- und Verfassungsform definiert. ‚Bürgerliche Gesellschaft‘ bezeichnet jetzt den staatsfreien und politikfernen Raum jener Gesellschaft bürgerlicher Privateigentümer, in der statt politischer Herrschaft von Menschen über Menschen nur noch die ökonomische über Sachen (nach dem Prinzip der Freiheit von Person und Eigentum) zulässig ist.“<sup>17)</sup>

Schon die Forschungen des Projekts „The Renaissance of Public Administration. An Interdisciplinary Project of Administrative Thought“ an der So-

<sup>14)</sup> Wolfgang Schmale, Marie-Theres Tinnefeld, Privatheit im digitalen Zeitalter, Wien, Köln, Weimar 2014; Stephan Balthasar, Der Schutz der Privatsphäre im Zivilrecht. Eine historisch-vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und englischen Recht vom ius commune bis heute (Grundlagen der Rechtswissenschaft 7), Mohr Siebeck, Tübingen 2006.

<sup>15)</sup> Karl Ernst Georges, Ausführliches lateinisch-deutsches Handwörterbuch, Hannover 1918 (Nachdruck Darmstadt 1998), Band 2, Sp 1928–1929.

<sup>16)</sup> Lucian Hölscher, Art Öffentlichkeit, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band IV, 1978, S 413.

<sup>17)</sup> Manfred Riedel, Art Gesellschaft, bürgerliche, in: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hrsg), Geschichtliche Grundbegriffe, Band II, 1975, S 720. Siehe ferner: Wolfgang Kahl, Die rechtliche Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: Jura 2002, S 721–729.

zialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Leiden von 1998 bis 2003 setzten genau da an und unternahmen eine diskursanalytische Untersuchung des Begriffs der „öffentlichen Verwaltung“. Drei Gegensätze wurden seinerzeit in den Fokus genommen: Staat und Gesellschaft; öffentlich und privat; Politik und Verwaltung.<sup>18)</sup> Die Dichotomie „privat“ – „öffentlich“ ist ebenso voraussetzungs- wie folgenreich. Aus juristischer Sicht ist sie verbunden mit der Gegenüberstellung Privatrecht und öffentliches Recht.<sup>19)</sup> Darüber ist Vieles, mitunter auch viel Kluges, gesagt worden. Der Schwedische Rechtshistoriker Sten Gagnér hat vor Jahren im süffisanten Ton die Aporien dieser Formel betont.<sup>20)</sup> Im Folgenden sollen bestimmte Einsichten in Erinnerung gerufen werden. Denn solche Dichotomien machen vieles sichtbar – aber andere Aspekte eben auch unsichtbar.

Mein Beitrag gliedert sich in: I. Akteure, II. Staatsaufgaben und Handlungsformen, III. Momente der Transformation, IV. Resümee, das in vier Punkte untergliedert ist.

## I. Akteure der Verwaltung

Gerade, wenn die Frage nach den Akteuren der Verwaltung aufkommt, führt eine begriffs- und ideengeschichtliche Herangehensweise weiter. Denn der „Staat“ umfasst eben nicht nur materielle und institutionelle Infrastrukturen, sondern besteht auch aus unserem Denken, wie Michael Stolleis pointiert hervorgehoben hat: Der „Staat“ ist demnach „nicht nur das reale Substrat von öffentlichem Dienst, Gebäuden und Sachen, Haushaltsmitteln und Rechtsvorschriften, sondern auch unser aller Denken und Handeln.“<sup>21)</sup> Entsprechend kann man zahllose neuzeitliche Konzeptualisierungen des Staates identifizieren,<sup>22)</sup> die sich in Typen,<sup>23)</sup> Begriffen, juristischer Dogmatik<sup>24)</sup> und programmatischen

<sup>18)</sup> Erk Volkmar Heyen, Zum Amtsbummel als Kernelement des Begriffs der öffentlichen Verwaltung. Überlegungen aus Anlaß eines Leidener Forschungsprojekts, in: Bernd Wunder (Hrsg), Pensionssysteme im öffentlichen Dienst in Westeuropa (19./20. Jh), (Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte 12), Baden-Baden 2001, S 265–279.

<sup>19)</sup> Marietta Auer, Der privatrechtliche Diskurs der Moderne, Tübingen 2014, S 64f, mit Nachweisen zu den Abgrenzungstheorien, ihren Kriterien und ihren Schwierigkeiten.

<sup>20)</sup> Sten Gagnér, Über Voraussetzungen einer Verwendung der Sprachformel „Öffentliches Recht und Privatrecht“ im Kanonistischen Bereich, in: ders, Abhandlungen zur europäischen Rechtsgeschichte, herausgegeben von Joachim Rückert, Michael Stolleis und Maximiliane Kriechbaum (Bibliotheca Eruditorum, 29), Goldbach 2004, S 121–161, bes 122ff.

<sup>21)</sup> Michael Stolleis, Öffentliches Recht in Deutschland. Eine Einführung in seine Geschichte, München 2014, S 18.

<sup>22)</sup> Siehe etwa bei Andreas Anter, Wilhelm Bleek, Staatskonzepte: Die Theorien der bundesdeutschen Politikwissenschaft, Frankfurt am Main 2013; Gunnar Folke Schuppert, Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt am Main 2010.

<sup>23)</sup> Stefan Breuer, Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien, Reinbek 1998.

Komposita verdichtet haben. Viele dieser Komposita akzentuieren Transformationen oder Funktionsverschiebungen und sind in den allgemeinen Sprachgebrauch übergegangen: Interventionsstaat,<sup>24)</sup> Sozialstaat,<sup>25)</sup> Vorsorgestaat,<sup>26)</sup> Gewährleistungsstaat<sup>28)</sup>. Bernhard Blanke spricht vom „aktivierenden Staat“.<sup>29)</sup> Udo Di Fabio verwendete 1998 die Formel vom „Offenen Staat“, definierte ihn als das Objekt seiner Staats- und Rechtstheorie und ging von der These aus, „[...] daß die enge strukturelle Kopplung von Politik und Recht in der Institution des Staates nicht mehr wie gewohnt fortbesteht. Die Staaten öffnen sich nicht nur nach innen und außen, sondern sie stellen dabei neue, mehr oder minder verfestigte Kopplungen her: zwischen verschiedenen Staaten, öffentlichen Gewalten, Verbänden, der Wirtschaft, der Wissenschaft.“<sup>30)</sup> Man sieht, wie diese Staatsbilder wiederum subkutan mit den sich wandelnden Bildern der Gesellschaft verbunden sind, etwa als „Wissensgesellschaft“ oder als „Risikogesellschaft“<sup>31)</sup>. Die Interdependenzen liegen auf der Hand.

### A. Der „Staat“ als Durchgangspunkt

Dennoch soll zunächst für einen Moment hinter diese zeitgenössischen und aktuellen Staatsbilder und ihre Verschiebungen zurückgegangen werden. Denn bereits der Begriff und die Vorstellung des „Staates“ als solches ist ein historisches Phänomen. Wann ist er erschienen und was bedeutete „Staat“ in den verschiedenen Phasen? Ich referiere im Folgenden primär die begriffsgeschichtlichen Forschungsergebnisse.

---

<sup>24)</sup> *Christoph Möllers*, Staat als Argument, 2. Auflage, Tübingen 2011.

<sup>25)</sup> *Miloš Vec*, Art Interventionsstaat, in: *Albrecht Cordes, Heiner Lück, Dieter Werkmüller* (Hrsg), Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, 2. Auflage, Band 2, Berlin 2011, Sp 1279–1283.

<sup>26)</sup> *Michael Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriß, Stuttgart 2003.

<sup>27)</sup> *François Ewald*, L’État providence, 1986; dt: Der Vorsorgestaat. Aus dem Französischen von Wolfram Bayer und Hermann Kocyba. Mit einem Essay von Ulrich Beck, Frankfurt am Main 1993.

<sup>28)</sup> *Claudio Franzius*, Der Gewährleistungsstaat, online: <http://userpage.fu-berlin.de/~europe/team/FranziusC/texts/gew%E4hrleistungsstaat.pdf> (abger am 13.10.2014); *Schuppert* (Hrsg), Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden 2005; *Thomas Vesting*, Zwischen Gewährleistungsstaat und Minimalstaat. Zu den veränderten Bedingungen der Bewältigung öffentlicher Aufgaben in der „Informations- oder Wissensgesellschaft“, online: <http://www.jura.uni-frankfurt.de/43748343/Zwischen-Gewaehrleistungsstaat-und-Minimalstaat.pdf> (abger am 13.10.2014).

<sup>29)</sup> *Andreas Abegg*, Die Evolution des Verwaltungsvertrags zwischen Staatsverwaltung und Privaten. Der kontrahierende Staat in Deutschland, Frankreich und der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert, Bern 2010, S 1.

<sup>30)</sup> *Udo Di Fabio*, Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie, Tübingen 1998, S 145.

<sup>31)</sup> Klassisch: *Ulrich Beck*, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main 1986.

## 1. Vor dem „Staat“: „Herrschaft“ und „Obrigkeit“ in der spätmittelalterlichen Terminologie

Vor dem Erscheinen und der Durchsetzung des Begriffs „Staat“ existierten mannigfaltige Termini im „staatlichen“ Bedeutungsfeld. Sie bezeichnen im Spätmittelalter „Herrschaft“ und „Obrigkeit“ sowie das „Land“ als Personenverband und (Land-)Rechtsbezirk.<sup>32)</sup> Diese Anfänge waren sowohl sprachlich als auch als tatsächliche Herrschaftsorganisation uneinheitlich.

## 2. Eindeutschung eines Fremdworts: Ständische Konnotationen und moraltheologische Widerstände

Ab 1500 findet dann eine Verselbständigung des Wortes *stato/estat* in der Romania statt. Die Durchsetzung ist dadurch erschwert, dass der Begriff mehrdeutig ist und nur Teilaspekte der politischen Ordnung bezeichnet. Infolge des Vorrangs der fürstlichen Macht wird *stato/estat* zunächst auf die ihm zugeordneten Einrichtungen bezogen, hat aber auch ständische Konnotationen. „Stat“ und Stand und die mit ihnen verbundenen Lebensordnungen sind in der Vormoderne vielfach kaum voneinander zu trennen.<sup>33)</sup> Die Eindeutschung des Fremdworts erfolgt im 17. Jahrhundert.<sup>34)</sup> Auch hier sind die Konnotationen noch vielfach ständisch und zielen auf Aufwand und Pracht.<sup>35)</sup> Nicht von ungefähr formuliert das maßgebliche Verwaltungshandbuch der Zeit offenes Unbehagen: Veit Ludwig von Seckendorffs „Teutscher Fürsten=Stat“, ab 1656 in 14 Auflagen erschienen, lässt eine offene Aversion gegen „Staat“ erkennen; der Begriff erscheint dem Verfasser fremd. Seckendorff verwendet zwar „Stat“, schreibt aber: „Sehr gerne hätte ich mich auch etlicher Lateinischer Worte mässigen/ und alles Deutsch geben wollen. [...] Massen ich auch das Wort Staat/so ich auf dem Titul/und sonst mehrmals/gebrauchet/mit seinem bequemeren auszuwechseln gewust. Denn obwohl Stand und Staat einerley Bedeutung haben solten/so wird doch jenes mehr von einer persönlichen Beschaffenheit/oder je in gemeinem Verstande aufgenommen.“

Gleichwohl will ich mit solchem Wort Staat dasjenige keineswegs gemeynet haben/was darunter heute zu Tage öffters begriffen/und fast keine Untreu/Schand=That und Leichtfertigkeit zu nennen seyn wird/die nicht an etlichen verkehrten Orten mit dem Staat/ratione status, oder Staats=Sachen/entschuldigt werden will.“<sup>36)</sup> Seckendorff lehnt das neue Wort und benachbarte Termini

<sup>32)</sup> Werner Conze, Art Staat und Souveränität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 7.

<sup>33)</sup> Werner Conze, Art Staat und Souveränität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 11.

<sup>34)</sup> Reinhart Koselleck, Art Staat und Souveränität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 1; ders, S 53f.

<sup>35)</sup> Art Staat und Souveränität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 2.

<sup>36)</sup> Vorrede der 3. Auflage des Fürstenstaats (Frankfurt am Main 1665). Vgl auch die Ausführungen zu Seckendorff von Werner Conze, Art Staat und Souveränität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 16 (dort aber mit falscher Fundstelle für das Zitat). Diese Ansicht Seckendorffs wird wiederum zustimmend zitiert von Johann

demnach ab. Er begründet dies mit deren Nähe zu machiavellistischem Denken, welches die Staatsinteressen als reine Machtfragen getrennt von christlicher Moral erscheinen lässt. Hier spricht Seckendorff als typischer Vertreter eines christlichen (also nicht säkularisierten) Naturrechts.<sup>37)</sup> Daneben scheinen auch sprachästhetisch-patriotische Erwägungen zugunsten des Deutschen eine Rolle gespielt zu haben.<sup>38)</sup>

Im frühen 17. Jahrhundert lässt sich demnach eine Konzentration der Begriffsmöglichkeiten auf „fürstliche Herrschaft, Verwaltung und Hofhaltung“ beobachten.<sup>39)</sup> Umgekehrt sind „Privati“ in der Frühen Neuzeit jene Akteure, die nicht Träger der obersten Gewalt sind.<sup>40)</sup>

### 3. Vom „Gemeinen Wesen“ (Wolff) bis zur Monopolstellung des „Staates“ um 1800

Die Durchsetzung des Begriffs „Staat“ verläuft in der Folge weder schnell noch linear. Noch der Philosoph und Aufklärer Christian Wolff spricht im 18. Jahrhundert nicht durchgängig vom „Staat“,<sup>41)</sup> sondern oft vom „gemeinen Wesen“ und nimmt diesen Begriff prominent in die Titel seiner Monografien auf. In Wolffs eudaimonistischer Staatsphilosophie findet die Ausweitung der Aufgaben der Obrigkeit aus „Sorge für die gemeine Wohlfahrt und Sicherheit“ statt.<sup>42)</sup> Sie ist „doppelter Endzweck der politischen Gemeinschaft“.<sup>43)</sup> Das „gemeine Wesen“ stellt dabei keineswegs ein Synonym für „Staat“ dar, wie Manfred Riedel überzeugend dargelegt hat: „Das ‚Gemeine Wesen‘ ist dabei weder die spätere ‚Gesellschaft‘, die aus der Privatisierung des adlig-bürgerlichen ‚Hauses‘ hervorgeht, noch der ‚Staat‘, der alle gesellschaftlichen Herrschaftsgewal-

*Burchard May*, Gründliche Anleitung zur Deutschen Stats=Kunst/Erster Theil/ [...], Kiel 1710, S 2, der damit seine eigene Ablehnung des Begriffs Staatsraison begründet.

<sup>37)</sup> Miloš Vec, Nachwort zu: *ders* (Hrsg), Veit Ludwig von Seckendorff, Deutsche Reden an der Zahl Vier und Vierzig [und] Entwurff oder Versuch/Von dem allgemeinen oder natürlichen Recht/nach Anleitung der Bücher Hugonis Grotii, anderer dergleichen Autoren, auffs gnädigste Begehren Tt. Herrn Ernstens/Herzoges zu Sachsen etc., Leipzig 1686/1691 (Nachdruck Tübingen 2006, Reihe Deutsche Neudrucke: Reihe Barock 43, herausgegeben von Conrad Wiedemann), S 1\*–85\* (S 64\*–82\* zum christlichen Naturrecht bei Seckendorff).

<sup>38)</sup> Zum letzteren Michael Stolleis, Seckendorff, in: *ders* (Hrsg), Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert. Reichspublizistik, Politik, Naturrecht, 3. Auflage, München 1995, S 148–171 (154).

<sup>39)</sup> Werner Conze, Art Staat und Souveränität, Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 17.

<sup>40)</sup> Lucian Hölscher, Art Öffentlichkeit, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band IV, 1978, S 425.

<sup>41)</sup> Werner Conze, Art Staat und Souveränität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 19.

<sup>42)</sup> Christian Wolff, Vernünftige Gedancken Von dem Gesellschaftlichen Leben der Menschen Und insonderheit Dem gemeinen Wesen Zu Beförderung der Glückseeligkeit des menschlichen Geschlechtes, Den Liebhabern der Wahrheit mitgetheilet, 6. Auflage, Frankfurt und Leipzig 1747, § 233 (S 175).

<sup>43)</sup> Werner Conze, Art Staat und Souveränität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 19.

ten (Häuser, Stände, Gemeinden usw.) in sich absorbiert, sondern innerhalb der allgemeinen ‚Gesellschaften der Menschen‘ eine ‚Art‘ neben anderen Arten von Gesellschaft, eben die ‚bürgerliche‘ im Unterschied zur häuslichen, herrschaftlichen, ehelichen und väterlichen Gesellschaft.<sup>44)</sup> Erst um 1800 erreicht „Staat“ dann jene „Monopolstellung und [den] Ausschließlichkeitsanspruch, der alle ständischen Konnotationen verschluckt“.<sup>45)</sup> An besonders prominenter Stelle wird dies bei Immanuel Kant zum Ausdruck gebracht: „Der Staat ist nämlich nicht (wie etwa der Boden, auf dem er seinen Sitz hat) eine Haabe (patrimonium). Er ist eine Gesellschaft von Menschen, über die Niemand anders, als er selbst zu gebieten und zu disponieren hat.“<sup>46)</sup> Der Staat wird, wie Werner Conze es in seiner Begriffsgeschichte des „Staates“ herausgearbeitet hat, ein „neuer Kollektivsingular“, er ist „Handlungssubjekt mit eigenem Willen“.<sup>47)</sup>

Diese Geschichte der mühevollen Ausbreitung mit ihren Verbindungen zu Staatszwecken und Staatsaufgaben wird von der Begriffsgeschichte, Verfassungsgeschichte und in der klassischen Verwaltungsgeschichte erzählt.<sup>48)</sup> Bei ihnen lauten die Zentralaxiome der neuzeitlichen Entwicklung: Konzeptualisierung der Verhaltenspflichten als Amtspflichten, Bürokratisierung und Professionalisierung sowie Verstaatlichung von Herrschaft.<sup>49)</sup> In der Praxis bedeutet dies etwa die moralische und juristische Brandmarkung unerlaubter Zuwendungen an die Inhaber der Amtspflichten.<sup>50)</sup>

<sup>44)</sup> Manfred Riedel, Art Gesellschaft, bürgerliche, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band II, 1975, S 744.

<sup>45)</sup> Werner Conze, Art Staat und Souveränität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 2.

<sup>46)</sup> Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden, I. Abschnitt, 2. Präliminarartikel, Königberg 1795, S 7.

<sup>47)</sup> Werner Conze, Art Staat und Souveränität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Band VI, 1990, S 2.

<sup>48)</sup> Dietmar Willoweit, Die rechtlichen Verhältnisse der Amtsträger, in: Kurt G.A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-Christoph von Unruh (Hrsg), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band I: Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches, Stuttgart 1983, S 139–143.

<sup>49)</sup> Hartwig Brandt, Der lange Weg in die demokratische Moderne. Deutsche Verfassungsgeschichte von 1806 bis 1945, Darmstadt 1998, S 2–3; Adam Wandruszka, Ein vorbildlicher Rechtsstaat?, in: Peter Urbanitsch, ders (Hrsg), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Band II: Verwaltung und Rechtswesen, Wien 2003, S IX–XVIII (zum Berufsethos der Beamten) sowie in den übrigen Beiträgen des Bandes hinsichtlich der Ausdehnung des Wirkungskreises der Verwaltung); Rudolf Hoke, Österreichische und Deutsche Rechtsgeschichte, 2. Auflage, Böhlau 1996, S 261f; Otto Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, Frankfurt 1970, S 114–121 (zur Verstaatlichung); 244–247 (Bürokratisierung); Hans Schlosser, Neuere Europäische Rechtsgeschichte, 2. Auflage, München 2014, S 104 (Professionalisierung); Reinhold Zippelius, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte. Vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart, 3. Auflage, München 1996, S 70f; Wilhelm Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte, 11. Auflage, Wien 2009, S 59, 86; Ewald Wiederin, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Österreich, in: Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter M. Huber (Hrsg), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, Heidelberg 2010, S 187–228 (210ff zur Expansion der Aufgaben der Verwaltung).

<sup>50)</sup> Valentin Groebner, Gefährliche Geschenke. Ritual, Politik und die Sprache der Korruption in der Eidgenossenschaft im späten Mittelalter und am Beginn der Neuzeit,