

**Vorlesung Allgemeine Staatslehre**Donnerstag, den 16. Juni 2005

---

**Die Rechtfertigung des Staates**

Der moderne Staat ist kein Naturereignis und keine göttlich vorgegebene Einrichtung, sondern Werk von Menschen, das von Menschen in Frage gestellt werden kann und muss. Die Organisation, die Ziele und das Handeln des Staates bedürfen darum der Legitimation. Legitimation heißt, begründen, warum es staatliche Herrschaft gibt und warum sie so und nicht anders beschaffen ist. Die Beantwortung der Warum-Frage ist auch wichtig für die Akzeptanz einer staatlichen Ordnung. Lässt sie sich nicht beantworten, so können Anarchie oder Widerstandsrecht auf den Plan treten.

Die Warum-Frage kann in zwei unterschiedlichen Bedeutungen gestellt werden: staatsphilosophisch und soziologisch. In staatsphilosophischer Perspektive führt sie auf Erklärungsmodelle für die ethische Verbindlichkeit staatlicher Herrschaft, die mit dem Anspruch auf allgemeine Verbindlichkeit konzipiert sind, sich aber nicht der Frage ihrer tatsächlichen Akzeptanz durch die Allgemeinheit stellen müssen. In soziologischer Hinsicht geht es um die im Bewusstsein der Bevölkerung tatsächlich vorhandenen Rechtfertigungsmechanismen. Die Soziologie unterscheidet seit Max Weber drei Grundtypen der Herrschaftslegitimation: die traditionale, die charismatische und die rationale Legitimation.

Traditionale Legitimation bedeutet Legitimation aus dem Herkommen, kraft Überlieferung; legitim ist, was immer schon so war. Es leuchtet ein, dass diese Form der Legitimation in einer schnelllebigen Gesellschaft keinen Platz finden kann.

Charismatische Legitimation bedeutet Legitimation aus persönlichen Eigenschaften der Person, die Herrschaft ausübt, aus ihrem Wissen, ihrer Erfahrung, ihrem Charakter, ihrem Aussehen, ihren rhetorischen Fähigkeiten usw. Die charismatische Legitimation ist

streng zu unterscheiden von der Amtsautorität. Diese kommt dem Inhaber eines Amtes allein aufgrund dieser Stellung und ohne

Rücksicht auf seine persönlichen Eigenschaften zu. Infolgedessen ist auch demjenigen, der persönlichen Autorität nicht genießt, kraft seiner Amtsstellung Respekt geschuldet, etwa dem Richter, vor dem die Parteien sich erheben, wenn er den Gerichtssaal betritt, auch wenn sie ihn persönlich für unfähig halten.

Rationale Legitimation schließlich ist Rechtfertigung aus Vernunftgründen. Diese Form soziologischer Legitimation deckt sich mit der philosophischen Legitimation, nur dass die Soziologie, im Unterschied zur Philosophie, nicht nach der Richtigkeit, sondern nach der allgemeinen Akzeptanz dieser Vernunftgründe fragt.

Die Legitimationsfrage erscheint selbst nicht weiter erklärungsbedürftig. Es erscheint als selbstverständlich, dass Herrschaft der Rechtfertigung bedarf, ebenso wie es als selbstverständlich erscheint, dass Herrschaft mit Verantwortung verbunden ist. Doch erweist dieses so Selbstverständliche sich als eine kulturelle Errungenschaft, die sich zuerst in Europa durchgesetzt hat. Die Legitimationsfrage kann nur stellen, wer nicht davon ausgeht, dass die Herrschaftsordnung, der er unterworfen ist, unabänderlich von den Göttern, vom Schicksal oder Ähnlichem vorgegeben ist. Nur dann nämlich lässt diese Herrschaftsordnung sich in Frage stellen.

## **1. Das Recht des Stärkeren**

Ein möglicher Rechtfertigungsgrund für politische Herrschaft sei gleich ausgeschlossen. Dies ist das Recht des Stärkeren. Politische Herrschaft kann sich darauf auf Dauer nicht gründen. In Abwandlung einer Äußerung von Abraham Lincoln kann man das so begründen: Die meisten Leute kann man für kurze Zeit unterdrücken. Einige wenige Leute kann man dauerhaft unterdrücken. Aber man kann nicht ein ganzes Volk auf Dauer unterdrücken. Auch Diktaturen bemühen sich darum regelmäßig um eine Rechtfertigung, mag diese Rechtfertigung auch nur die Träger des Staatsapparates, insbesondere Polizei und Militär, überzeugen. Mögen 98 Prozent

der Bevölkerung einem Diktator mit Hass und Misstrauen gegenüber-treten; für ihn kommt es darauf an, dass die 2 Prozent, die die Staatsämter innehaben und über das Monopol des legalen Waffengebrauchs verfügen, ihn für kompetent halten.

An dem Beispiel wird deutlich, dass Legitimation von Herrschaft eng zusammenhängt mit Akzeptanz von Herrschaft. Nur eine Herrschaft, an deren Legitimität die ihr Unterworfenen glauben, ist legitim. Nur ihre Anordnungen werden als verpflichtend angesehen, und nicht als bloße Nötigung. Wenn ein Straßenräuber zu einem Passanten sagt: "Geld oder Leben.", muss der Passant diesen Befehl als Nötigung ohne jede verpflichtende Kraft empfinden, der er nur nachkommt, weil und solange sie als das geringere Übel erscheint. Wenn das Finanzamt von einem Bürger per Steuerbescheid die Zahlung von 1500 Euro verlangt, weiß der Bürger, dass die Behörde über Zwangsmittel verfügt, um diesem Verwaltungsakt Geltung zu verschaffen, wenn er ihn nicht von sich aus befolgt. Gleichwohl wird der Steuerbescheid im Unterschied zu der Forderung des Straßenräubers nicht als Nötigung empfunden. Der Unterschied liegt darin, dass die Forderung des Finanzamtes zumindest dem Grunde nach legitim ist, weil der Bürger einsehen muss, dass mit seinem Geld staatliche Leistungen finanziert werden, von denen er selbst profitiert. Aus diesem Grund wird er die Forderung des Finanzamtes als verbindlich akzeptieren.

Das Beispiel führt auf die Unterscheidung von Verbindlichkeit und Wirksamkeit einer Forderung. Wirksamkeit bedeutet tatsächliche Durchsetzbarkeit; diese kommt sowohl der Forderung des Straßenräubers als auch dem Steuerbescheid zu. Verbindlichkeit bedeutet zunächst Verpflichtung nach Maßgabe des geltenden positiven Rechts. Diese kommt der Forderung des Straßenräubers sicherlich nicht zu, wohl aber dem Steuerbescheid (sofern er nicht rechtswidrig oder gar nichtig ist). Diese Form der Verbindlichkeit nennt man Geltung. Verbindlichkeit bedeutet weiterhin Legitimität im Sinne von rationaler Begründbarkeit einer Forderung. Auch dies lässt sich nur dem Steuerbescheid bescheinigen. Die Geltung des positiven Rechts setzt sowohl seine Wirksamkeit als auch seine Legitimität voraus. Keine Rechtsordnung wird auf Dauer bestehen,

wenn nicht eine Instanz vorhanden ist, die ihre Anordnungen, wenn sie nicht freiwillig befolgt werden, zwangsweise durchsetzt. Ebenso wenig kann eine Rechtsordnung auf Dauer Bestand haben, wenn ihre Anordnungen von den maßgebenden gesellschaftlichen Kräften nicht akzeptiert werden, wenn sie ihnen im Gegenteil als illegitim erscheinen. In den Begriffen Geltung - Wirksamkeit - Anerkennung spielt sich mit anderen Worten das Verhältnis von Geltungstheorien, Anerkennungstheorien und naturrechtlichen Ansätzen wider. Es gilt sowohl der Satz: "Das Recht folgt aus der Macht!" wie auch der Satz: "Die Macht folgt aus dem Recht." Denn: Eine Macht, die als ungerecht empfunden wird, kann sich nicht lange halten, und umgekehrt wird Recht, über dessen Einhaltung keine Macht wacht, schon bald nur noch dann beachtet, wenn es nützt.

Damit sind wir bei der Frage angelangt, woraus eine staatliche Ordnung sich legitimieren kann und warum sie als legitim empfunden wird. Hier lassen sich bei einiger Vereinfachung zwei Ansätze unterscheiden: die Legitimation durch Verfahren und die Legitimation aus den Zwecken. Bei den Zwecklegitimationen gibt es zwei ältere Modelle. Das eine rechtfertigt den Staat aus einem Anfangszustand, in den zurückzufallen verhindert werden muss, das andere im Hinblick auf einen Endzustand, den der Staat verwirklichen soll.

## **2. Rechtfertigung aus dem Anfangszustand**

Die älteste Form von Zwecklegitimation sind die Staatsrechtfertigungen aus einem fiktiven Anfangszustand. Das Grundmuster wird von Thomas Hobbes vorgegeben. Hobbes geht aus von einem Naturzustand, in dem es noch keine staatliche Ordnung gibt, in dem also Anarchie herrscht. Im Naturzustand herrsche der Krieg aller gegen alle. Selbst der Stärkere müsse diesen status naturalis als Schreckenswelt empfinden, weil er nie ausschließen könne, dass sich eine Übermacht von individuell Schwächeren, zusammen aber Stärkeren gegen ihn verbündet. Die Gleichheit der Menschen zeigt sich für Hobbes darin, dass jeder in der Lage sei, den anderen zu töten. Es liege deshalb im Interesse aller, eine

Instanz zu schaffen, die für Ruhe und Ordnung sorgt. Diese Instanz ist der moderne Staat. Er überführt den status naturalis in den status civilis. Das Rechtfertigungsmodell des Thomas Hobbes ist in sich plausibel. Es rechtfertigt den Staat mit der Erwägung, dass nur der Staat Gewähr gegen einen Rückfall in einen negativ empfundenen Anfangszustand biete. Aus ihm folgt aber nur, dass es einen Staat geben muss und dass eine seiner wichtigsten Aufgaben die Schaffung und Sicherung von innerem und äußerem Frieden sein muss. Das ist für die heutigen Verhältnisse zu wenig. Gemessen am Maßstab der Philosophie des Thomas Hobbes wären sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die Deutsche Demokratische Republik legitime Staaten; die DDR hätte den Vorstellungen von Hobbes sogar mehr entsprochen.

### **3. Rechtfertigung im Hinblick auf einen Endzustand**

Während bei den Rechtfertigungen des Staates aus dem Anfangszustand dieser Anfangszustand negativ besetzt ist, verhält es sich bei den Theorien, die den Staat im Hinblick auf einen Endzustand rechtfertigen, genau umgekehrt. Sie gehen aus von einem als paradiesisch empfundenen Anfangszustand, aus dem die Menschheit aus welchen Gründen auch immer herausgetreten sei. Den Staat begreifen diese Theorien als Mittel, in der Zukunft zu gesellschaftlichen Verhältnissen zu gelangen, die diesem Anfangszustand entsprechen. Der Staat soll also gerade nicht einen Rückfall in den Anfangszustand verhindern, und dieser Anfangszustand ist auch nicht negativ. Der Staat soll im Gegenteil die Rückkehr zu einem als paradiesisch empfundenen Anfangszustand ermöglichen. Das Grundmuster dieser Theorien stammt von Jean-Jacques Rousseau, demzufolge es die Entwicklung des Privateigentums war, die die Menschen entzweit hat, und demzufolge der Staat die Aufgabe hat, den Urzustand wiederherzustellen.

Die politisch wirkmächtigste dieser Theorien war der Marxismus, in dem die Abkehr von dem Anfangszustand als Entfremdung beschrieben wird, mit dem Ergebnis von Klassenspaltungen und Klassenkämpfen. Im kommunistischen Urzustand gab es keinen Staat, denn Staat bedeutet Herrschaft von Menschen über Menschen, und diese Herrschaft soll es im Urzustand gerade nicht gegeben haben. Dort galt vielmehr der Grundsatz: Jedem nach seinen Bedürfnissen und seinen Fähigkeiten! Der Marxismus benötigt

den Staat dennoch. Der Staat soll als Instrument der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei die Zeit der Klassenspaltungen überwinden helfen, die klassenlose Gesellschaft herbeiführen und sich damit selbst überflüssig machen. Paradoxe Weise hat die marxistische Ideologie zur bisher größten Steigerung der Staatsgewalt in der Geschichte geführt, obwohl sie zu ihr ein rein instrumentelles Verhältnis hat.

Weiterhin hat die marxistische Ideologie sich als Heilslehre erwiesen, die durch ihr Scheitern den von ihr selbst heftig bekämpften Satz der christlichen Lehre unfreiwillig bestätigt hat, dass es ein Paradies auf Erden nicht geben könne. Einer der Hauptvorwürfe des Marxismus an das Christentum lautete, dass dieses die Menschen nur auf ein ungewisses Jenseits vertröste, während er mit wissenschaftlichen Methoden für eine grundlegende Verbesserung der Verhältnisse im Diesseits sorgen werde. Nach dem Scheitern des Marxismus steht nun fest, dass die klassenlose Gesellschaft eine Utopie ist und dass es der Marxismus war, der die Menschen auf etwas Unerreichbares vertröstet hat. Vom Christentum dagegen steht dies nach wie vor nicht fest.

Weiterhin steht fest, dass der Marxismus mit der Aufhebung der Unterscheidung von Diesseits und Jenseits dem Staat eine Aufgabe gestellt hat, die ihn überfordern musste, nämlich die klassenlose Gesellschaft, und die ihn auf den Irrweg einer totalitären Diktatur geführt hat. Die Beibehaltung der Unterscheidung von Diesseits und Jenseits dagegen entlastet den Staat und die Politik von unerfüllbaren Erwartungen. Sie können sich auf diesseitige, weltliche Ziele und Aufgaben konzentrieren. Der moderne Staat ist säkularisierter, sektoraler Staat und als solcher nur zuständig für weltliche Dinge, die sich zumindest annäherungsweise erreichen lassen. Man kann dies auch so ausdrücken: die christliche Unterscheidung von Diesseits und

Jenseits und in ihrer Konsequenz die Säkularität des Staates sind weder irrational noch Täuschungen. Sie sind im Gegenteil rational, weil sie religiöse Hoffnungen aus der Politik heraushalten, und sie sind ehrlich, weil sie den Staat nicht mehr versprechen lassen, als er einlösen kann.

Da das Religiöse im Menschen unentrinnbar angelegt ist, gibt es nur zwei Möglichkeiten. Entweder die religiösen Hoffnungen der Menschen richten sich auf das Diesseits. Die Folge sind Utopien und eine Überforderung des Staates. Oder die religiösen Hoffnungen der Menschen richten sich auf ein Jenseits. Eine der Folgen ist das Freibleiben der Politik von letztlich immer ein Stück weit irrationalen religiösen Hoffnungen. (Hierzu Elias Canetti, Masse und Macht).

In einer Zwischenbilanz ist festzuhalten, dass Rechtfertigungsmodelle des Staates, die im Hinblick auf einen Endzustand formuliert, sich durchwegs als Ideologien und Utopien entlarvt haben und dass Staatsrechtfertigungen aus einem Anfangszustand zwar etwas Wesentliches treffen, aber zu wenig sind, weil sie nur auf das Staatsziel Sicherheit abheben. Um dieses Defizit auszugleichen, werden weitere Ziele und Aufgaben des Staates in den Blick genommen.

#### **4. Rechtfertigung aus den Zielen und Aufgaben**

Diese Ziele und Aufgaben des Staates umfassen: innere und äußere Sicherheit; Achtung und Schutz von Freiheit und Gleichheit; Erziehung, Kultur und Öffentlichkeit, sozialer Sicherheit, Förderung und Lenkung von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik, Umweltschutz. Diese Ziele und Aufgaben müssen sich selbst die Warum-Frage gefallen lassen. Diese Frage führt insbesondere auf die Anthropologie, d.h. die philosophische Lehre vom Menschen und seinen Bedürfnissen, insbesondere den Grundbedürfnissen nach Sicherheit, Freiheit, Bildung, Gemeinschaft und Wohlstand.



Im Blick auf die Zwecke des Staates können dabei universalistische und individualistische Legitimationsmuster unterschieden werden. Universalistisch ist der Vorrang des Ganzen vor dem Teil, die Integration des Individuums in das staatliche Gemeinwesen, den Staat im weiten Sinne. Dem Individualismus gilt dagegen der Einzelne in seiner personalen Würde und mit seinen Interessen als Selbstzweck, der Staat nur als Mittel; Staat ist dabei im engen Sinne als Staatsgewalt gemeint. Der Gegensatz verliert bei näherem Hinsehen seine Schroffheit, weil beide Ansätze sich ergänzen. Die Sozialnatur des Menschen verlangt nach Sicherheit, Bildung und Gemeinschaft, die Individualnatur nach Freiheit und Wohlfahrt. Die soziale Natur des Menschen vermag das Gemeinwesen zu begründen, nicht aber den modernen Staat. Dessen anthropologisches Moment ist auch die Kampfnatur des Menschen. Diese ist die Grundlage für die Bestimmung des Begriffs des Politischen durch Carl Schmitt (Der Begriff des Politischen, S. 26 f.): "Eine Begriffsbestimmung des Politischen kann nur durch Aufdeckung und Feststellung der spezifisch politischen Kategorien gewonnen werden. Das Politische hat nämlich seine eigenen Kriterien, die gegenüber den verschiedenen, relativ selbständigen Sachgebieten menschlichen Denkens und Handelns, insbesondere dem Moralischen, Ästhetischen, Ökonomischen in eigenartiger Weise wirksam werden. . . . Nehmen wir an, daß auf dem Gebiet des Moralischen die letzten Unterscheidungen Gut und Böse sind; im Ästhetischen Schön und Häßlich; im Ökonomischen . . . Rentabel und Nicht-Rentabel. . . . Die spezifische Unterscheidung, auf welche sich die politischen Handlungen und Motive zurückführen lassen, ist die Unterscheidung von Freund und Feind. Sie gibt eine Begriffsbestimmung im Sinne eines Kriteriums, nicht als erschöpfende Definition oder Inhaltsangabe."

## **5. Rechtfertigung aus dem Willensursprung**

So plakativ diese Formeln auch sind: Sie ändern nichts an der Abstraktheit von Staatszwecken. Eine inhaltliche Rechtfertigung des Staates ist deshalb nur begrenzt möglich. Aus seinen Zwecken lässt sich ableiten, dass es den Staat als politische Organisa-

tionsform geben muss. Aus den Zwecken lässt sich aber nicht die konkrete Staatstätigkeit, noch nicht einmal die Verfassung des Staates, rechtfertigen. Diese Rechtfertigung ist nur möglich über das Verfahren, in dem staatliche Entscheidungen zustande kommen. Der heute entscheidende Satz steht in Art. 20 II 1 GG: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus." Die Staatsgewalt ist legitim, weil die ihr Unterworfenen - mit der Ausnahme von Ausländern und juristischen Personen - zugleich Träger der Staatsgewalt sind und an der Bildung des Staatswillens durch Wahlen und Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip beteiligt sind. Neben die förmlichen Äußerungen des Volkswillens treten die informellen politischen Wirkungen der Gesellschaft, unter ihnen die öffentliche Meinung. Das demokratische Prinzip schafft eine Legitimität dem Grunde nach. Alles das, was in einem demokratischen Verfahren entschieden wird, ist grundsätzlich und ohne Rücksicht auf den Inhalt der Entscheidung legitim. Das demokratische Prinzip will nicht inhaltliche Übereinstimmung mit einem vorauszusetzenden Gemeinwohl gewährleisten, denn ein solches Gemeinwohl kann es in einer offenen Gesellschaft nicht geben.

Bei der Staatsrechtfertigung erleben wir, ähnlich wie bei der Unterscheidung von Naturrecht und positivem Recht und beim Begriff des Gemeinwohls, eine Aufspaltung in materiell-inhaltliche und formell-verfahrensrechtliche Elemente. Dem Grunde nach wird die Staatsgewalt durch materiell-inhaltliche Zwecke gerechtfertigt. In ihrer Ausgestaltung und in ihren einzelnen Entscheidungen erfolgt die Rechtfertigung jedoch formell-prozedural nach dem demokratischen Prinzip.

## **6. Der konkrete Staat als Legitimationsthema**

Die Rechtfertigungsmodelle der Staatstheorie erklären, warum es den Staat als Organisationsform des Politischen gibt. Sie erklären nicht, warum es einen konkreten Staat und eine Vielzahl anderer und anders gearteter Staaten gibt. Der konkrete Staat ist kein Produkt staatstheoretischer Notwendigkeit, häufig noch nicht einmal das Produkt rationaler Interessenkalkulation, sondern das

Produkt geographischer, historischer und politischer Gegebenheiten, ja Zufälle. Auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker greift als Erklärung zu kurz, weil es die Existenz eines Volkes und damit eines der drei Staatselemente bereits voraussetzt.

Ebenfalls schwer zu begründen ist die Vielzahl der vorhandenen Staaten. Dieses Pluriversum steht aber unter Rechtfertigungsdruck. Es gibt Modelle eines Welt-Staates, die darauf gründen, dass viele soziale, ökonomische und ökologische Probleme von einzelnen Staaten nicht mehr effektiv gelöst werden können und deshalb mit einem Welt-Staat ein größerer Entscheidungsrahmen geschaffen werden müsse. Dem ist aber entgegen zu halten, dass nur ein Pluriversum von Staaten Raum für die tatsächlich vorhandene Verschiedenheit der Nationen gibt und dass nur eine Mehrzahl von Staaten einen friedlichen Wettbewerb von politischen Ideen und sachlichen Alternativen zulässt.