

D. Frühe Ansätze zur Legitimierung von staatlicher Macht: die bloße Gewalt und die religiöse Begründung

I. Rohe Faktizität

Der Staat ist Inhaber der höchsten weltlichen Macht. Diese Macht ist jedoch für sich allein nicht fähig, ihre eigene Existenz zu rechtfertigen und damit Legitimität für sich selbst zu stiften.⁸¹ Die von *Jellinek* als Machttheorien bezeichneten Ansichten, die den Staat lediglich als *Herrschaft des Starken über die Schwachen*⁸² verstehen, sind deswegen in ihrer Reinform nicht geeignet, staatliche Macht zu legitimieren.

Dieses Verdikt mag zunächst überraschend klingen, scheint doch das Gesetz des Stärkeren in der Welt allgegenwärtig zu sein. Auch ist nicht von der Hand zu weisen, dass *Schöpfer der meisten Staaten der Krieg ist (Jellinek)*⁸³, dass also physische und militärische Gewalt bei der faktischen Begründung einer neuen Ordnung oft eine wichtige Rolle spielen. Allerdings verwechseln Schlüsse dieser Art die Erklärung der Existenz (bzw. noch enger: der Geburt) einer Machtordnung mit der Rechtfertigung derselben.⁸⁴ Die Brutalität und Gewalt, die zur Schaffung der neuen Ordnung angewandt wurden und unter Umständen auch geeignet waren, diese in ihrer Anfangszeit zu stabilisieren und eine Erklärung für sie zu bieten, sind nicht imstande, eine Rechtfertigung der Existenzberechtigung derselben Ordnung auf lange Zeit zu liefern. Die Begriffe Erklärung und Rechtfertigung bewegen sich sogar in entgegengesetzte Richtungen auf der Zeitachse. Während die Erklärung einer bestimmten Machtordnung stets die Vergangenheit betrachtet, muss die Rechtfertigung geeignet sein, diese auch für die Zukunft zu begründen und so Legitimität zu schaffen.⁸⁵

81 *Isensee*, HStR, § 254 Rn. 5; auch Rousseau weist hierauf hin: *Convenons donc que force ne fait pas droit, & qu'on n'est obligé d'obéir qu'aux puissances légitimes*, Rousseau, *Du contrat social*, I.3.

82 So *Jellinek*, 1914, S. 192.

83 *Jellinek*, 1914, S. 194.

84 *Jellinek*, 1914, S. 195. Auch dies steht im Einklang mit der Ansicht Rousseaus: *Car si-tôt que c'est la force qui fait le droit, l'effet change avec la cause*; Rousseau, *Du contrat social*, I, 3.

85 *Jellinek*, 1914, S. 195.

Gerade auf diese Zukunftsbezogenheit kommt es aber an, wenn die Existenz der Staatsmacht langfristig gewährleistet werden soll.

Auch der Einwand, dass jeder Staat eine Machtorganisation ist und somit zwingend auf der oben erwähnten Herrschaft des Starken über den Schwachen beruht, vermag hieran nichts zu ändern. Dieser Auffassung lässt sich entgegenhalten, dass staatliche Macht überwiegend psychologischer und nicht physischer Natur ist und sich oft als Herrschaft einer Minderheit über die Mehrheit darstellt.⁸⁶ Tritt zu der rohen, faktischen Macht nicht mindestens ein Aspekt hinzu, der geeignet ist, dieselbe Macht in den Augen der beherrschten Mehrheit als anerkennungswürdig erscheinen zu lassen, sind Herrschaft und Macht schwach und vergänglich. Dies steht auch im Einklang mit Max Webers Auffassung von Herrschaft als der *Fähigkeit, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden*, wobei Weber unter Gehorsam nicht durch äußeren Zwang erwirkten, sondern gerade freien Gehorsam versteht.⁸⁷ Wegen dieser Angewiesenheit auf die freiwillige Unterwerfung der Beherrschten ist es Ziel jeder Herrschaft, *den Glauben an ihre Legitimität zu erwecken und zu pflegen*.⁸⁸

Die Abwesenheit dieses Legitimitätsglaubens und die hiermit verbundene, schlicht faktische Natur der Macht vernichten den Staat und ebnen der *permanenten Revolution* den Weg.⁸⁹ Haben die Mächtigen in den Augen der Machtprätendenten kein *besseres Recht*, werden die letzteren nach der Macht greifen.⁹⁰ Zu diesem Schluss kam auch schon Rousseau, als er feststellt: *jede Stärke, welche die erste übersteigt, ist die Erbin ihres Rechtes. Sobald man ungestraft nicht gehorchen braucht, besitzt man das Recht dazu, und da der Stärkste immer Recht hat, handelt es sich nur darum, es so einzurichten, dass man der Stärkste ist*.⁹¹

86 Jellinek nennt hier als Beispiel die (nunmehr ehemalige) Herrschaft der Briten über Indien. Auch heute ist es in den meisten Fällen so, dass diejenigen, die über die Mittel der tatsächlichen (physischen) Gewalt verfügen (wie z.B. die Angehörigen der Polizei oder des Militärs) eine Minderheit bilden, während der Großteil der Bevölkerung die Herrschaft friedlich erträgt. S. Jellinek, 1914, S. 195.

87 Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922, S. 38, 157.

88 Weber, 1922, S. 38, ihn zitierend und ihm folgend Isensee, HStR, § 254 Rn. 5.

89 So Isensee, der sich dabei auf Jellinek beruft. S. Isensee, HStR, § 254, Rn. 5; Jellinek, 1914, S. 196.

90 Isensee, HStR, § 254, Rn. 5; Jellinek, 1914, S. 196.

91 Rousseau: *Du contrat social*, 1762, I, 3. Sämtliche der hier verwendeten deutschsprachigen Zitate aus diesem Werk Rousseaus sind aus der Übersetzung von Hermann Denhardt aus dem Jahre 1880 übernommen.

Gegen dieses Szenario der permanenten Revolution könnte man das Argument ins Feld führen, dass die faktischen Verhältnisse häufig normative Kraft entwickeln und so die Beherrschten nach einer gewissen Zeit diese zumindest stillschweigend anerkennen und nicht gegen sie rebellieren. Jedoch ist auch dies ein Irrweg, da das Recht des Stärkeren meistens als ein vermeintliches Naturgesetz beschrieben werden kann und als solches dem Schicksal ebendieser Gesetze ausgesetzt ist. Ihre Kenntnis beruht ausschließlich auf Erfahrung, und deswegen muss es *der Empirie gestattet sein, die Erfahrung jederzeit umso mehr zu überprüfen, als gründlichere Erfahrung schon so manches angebliche Naturgesetz als irrig nachgewiesen hat*.⁹² Deswegen wird der *Trieb, das Gegebene gemäß bestimmten Zielen umzugestalten (Jellinek)* stets im Konflikt stehen mit der bestehenden Ordnung, sodass eine stabile Herrschaftsordnung unter solchen Bedingungen nur sehr schwer vorstellbar ist. Dem sehr drastischen Verdikt *Jellineks* ist zuzustimmen: Die Konsequenzen dieser Auffassungen *bestehen nicht in der Begründung, sondern in der Zerstörung des Staates*.⁹³

II. Religiöse Begründung des Staates

Die religiös-theologischen Begründungen des Staates führen dessen Existenz auf eine göttliche Stiftung oder Fügung zurück und begründen die Unterwerfungspflicht der Beherrschten mit einem göttlichen Gebot. Diese Theorien waren im Altertum und im Mittelalter herrschend. Für die spätere Entwicklung der Legitimitätstheorien ist insbesondere die mittelalterliche christliche Begründung der Macht des Staates relevant.⁹⁴

Obwohl das Christentum der weltlichen, durch den Staat verkörperten Macht in seinen ersten Jahrhunderten zunächst ablehnend gegenüberstand, war es später kompromissbereiter und erkannte die weltliche Macht des Staates an.⁹⁵ Bedeutend ist die Lehre des Aurelius Augustinus vom idealen Gottesstaat (*civitas dei*), der im Gegensatz zum irdischen Staat (*civitas terrena*) steht. Letzterer ist eine Folge des Sündenfalls und als solcher

92 So *Jellinek*, 1914, S. 195.

93 *Jellinek*, 1914, S. 195.

94 Obwohl viele im Altertum und im Mittelalter entstandene Theorien wichtige Wegbereiter der Lehre von der verfassunggebenden Macht des Volkes waren und von großer ideengeschichtlicher Bedeutung sind, würde ihre Vorstellung den Rahmen dieser Arbeit sprengen; s. hierzu sehr ausführlich *Zweig, Egon*: Die Lehre vom pouvoir constituant, Verlag von J.C.B. Mohr, Tübingen, 1909, S. 11f.

95 *Jellinek*, 1914, S. 187.

auch selbst nicht frei von Sünde und von Unzulänglichkeiten.⁹⁶ Dieser für das gesamte Mittelalter sehr einflussreiche Gedanke⁹⁷ war hervorragend dazu geeignet, Machtansprüche der Kirche gegenüber den weltlichen Potentaten zu begründen. Gerade dieser strikte Primatanspruch ließ sich jedoch auf Dauer nicht halten, was dazu führte, dass die Lehre in ihrer reinen Form einer vermittelnden Ansicht weichen musste. Hiernach war der Staat zwar durch Sünde geboren, hatte allerdings gerade deswegen die Pflicht, die Folgen des Sündenfalls zu bekämpfen, namentlich den Schwächeren vor den Gewalttaten des Stärkeren zu schützen.⁹⁸

Diese Theorien werden heute in der westlichen Welt nicht mehr ernsthaft vertreten, da sie schwer fassbar und einer nüchtern-logischen Auslegung kaum zugänglich sind.⁹⁹ Dennoch können ihnen viele Grundsätze entnommen werden, die bis heute Bedeutung für Macht im Allgemeinen haben. Diese Macht ist nicht unbegrenzt, und ihre Ausübung ist strengen Regeln unterworfen. So ist trotz ihrer mit der modernen Rechtsstaatlichkeit kaum zu vereinbarender Natur die religiöse Begründung des Staates das erste Beispiel für eine Machtbeschränkung durch dieselben Regeln, die die Anerkennung der Macht durch die Beherrschten fordern. Auch zeugen die Bezugnahmen auf Gott in zahlreichen modernen Verfassungen davon, dass religiöse oder zumindest transzendente Fragen bis heute nicht vollständig verschwunden sind.¹⁰⁰

96 Das originäre Werk hierzu sind die *Zweiundzwanzig Bücher über den Gottesstaat* (im Original: *De civitate Dei*).

97 Man denke hier z.B. an die Zwei-Reiche-Lehre Martin Luthers.

98 Jellinek, 1914, S. 189.

99 Nicht ohne Spott weist Jellinek darauf hin, dass sich in der Neuzeit die vehementen Vertreter einer bestimmten Ordnung häufig genauso leidenschaftlich auf das Wort Gottes beriefen wie die mit gleichem Elan vorgehenden Feinde derselben Ordnung; s. für Beispiele Jellinek, 1914, S. 190f.

100 Hier sei als Beispiel auf den Gottesbegriff in der Präambel des deutschen Grundgesetzes und auf die zahlreichen, später noch im Detail zu behandelnden Bezugnahmen auf den Gott des Christentums im ungarischen Grundgesetz verwiesen.