

Rüdiger Voigt

Zwischen Leviathan und Res Publica Der Staat des 21. Jahrhunderts

Der Staat des 21. Jahrhunderts steht in einem Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, zwischen Ordnung und Veränderung, zwischen Herrschaft und Demokratie. Noch ist nicht ausgemacht, in welche Richtung er sich schließlich wenden wird. Er befindet sich zudem in einer Zangenbewegung, die ihn zu erdrosseln droht. Internationale Transaktionen reduzieren seine Souveränität nach außen, gesellschaftliche Partikularinteressen lassen seine Handlungsfähigkeit im Innern gegen Null tendieren. Thomas Hobbes nennt seinen Staat, den sterblichen Gott, keineswegs zufällig Leviathan und benutzt damit ein Bild des Seeungeheuers aus dem Alten Testamente¹. Die Figur des Leviathan im Titelbild der Erstausgabe von 1651 besteht aus dreihundert Menschen. Die dicht an dicht gedrängten Personen füllen beide Gliedmaßen sowie auch den Rumpf aus, um erst im Halsbereich, in der verschatteten Zone unterhalb des Kinns zu verschwinden². Hobbes' Credo ist für unser heutiges Verständnis allerdings widersprüchlich: Ohne den starken Staat gibt es keine Sicherheit³. Mit der Allmacht des absoluten Staates aber kann die freiheitliche Gesellschaft auf Dauer nicht bestehen. Gegen Hobbes' Leviathan könnte man einwenden, dieses Bild aus dem 17. Jahrhundert sei nun wirklich antiquiert. Es passe doch wohl kaum auf den Staat des 21. Jahrhunderts. Ist das Ungeheuer also inzwischen zum zahmen Haustier mutiert? Die martialisch daherkommende Staatsmacht in Rostock und Heiligendamm scheint dieses Bild vom domestizierten Leviathan freilich nicht zu bestätigen.

1. Was ist der Staat?

Was also ist der Staat? Jede Staatstheorie muss für sich einen angemessenen Staatsbegriff finden. Ein Gemeinplatz oder ein äußerst schwieriges und anspruchsvolles Unterfangen? Für das Letztere spricht die Heterogenität der Staatsdefinitionen. Selbst die großen Staatswissenschaftler des 20. Jahrhunderts, wie Georg Jellinek oder Max Weber, scheinen dabei vor schier unüberwindlichen Definitionsproblemen gestanden zu haben. Sie haben den Staat als Herrschaftsverband, als Handlungskomplex, als politischen Anstaltsbetrieb, als Maschine, als Wertidee oder

- 1 Thomas Hobbes, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates* (1651), hg. von Iring Fettscher, 5. Aufl. Frankfurt a.M. 1992.
- 2 Horst Bredekamp, *Thomas Hobbes Der Leviathan. Das Urbild des modernen Staates und seine Gegenbilder 1651-2001*, 2. Aufl. Berlin 2003, S.15, vgl. auch S.76 ff.
- 3 Christian Graf von Krokow, *Herrschaft und Freiheit*, Stuttgart 1977, S.45.

als bürokratischen Apparat beschrieben. Max Weber hat als das entscheidende Merkmal des Staates das Monopol der legitimen Gewalt herausgearbeitet⁴: »Man kann vielmehr den modernen Staat soziologisch letztlich nur definieren aus einem spezifischen Mittel, das ihm, wie jedem politischen Verband, eignet: der physischen Gewaltsamkeit«. Und in der Weimarer Republik grässerte die spöttische Bemerkung: »Offenbar gibt es ebenso viele Staatsbegriffe wie Staatsrechtslehrer!«. Für die Weimarer Zeit traf das in der Tat zu, erinnert sei nur – statt vieler – an die kontroversen Positionen von Hermann Heller, Carl Schmitt und Hans Kelsen⁵. War für Heller, den Neu-Hegelianer, der Staat eine Entscheidungs- und Wirkeinheit, so sah Kelsen, der Neu-Kantianer, im Staat nichts anderes als die personifizierte Rechtsordnung. Für Carl Schmitt, den man keinem der beiden Lager zurechnen kann, war der Staat vor allem die Einheit des Volkes⁶.

Diese Diskussion der Weimarer Zeit zeichnete sich durch Qualitäten, wie Einfallsreichtum, Disputschärfe und intellektuelles Niveau, aus, die seither nicht mehr wieder erreicht worden sind. Heute haben wir es eher mit einem anderen Phänomen zu tun: Es wird zu wenig über den Staat nachgedacht und diskutiert. Für einen Großteil der heutigen Staatsrechtslehrer hat die Staatslehre einer Verfassungslehre Platz gemacht, der ein eher diffuser Staatsbegriff zugrunde liegt. Hat der Staat angesichts der mit dem Modewort »Globalisierung« bezeichneten Phänomene, im Hinblick auf die angestrebte europäische Integration und vor dem Hintergrund einer Parteipolitisierung des Staatsapparates ausgedient? Der moderne okzidentale Staat, wie wir ihn kennen, ist eine europäische Erfindung. Es waren vor allem kontinentaleuropäische, römisch-rechtlich geschulte Juristen, welche die moderne Staatsauffassung entwickelt haben⁷. Durch ihre Arbeit in Beratungsorganen, Gerichten und leitenden Verwaltungämtern der frühneuzeitlichen Monarchien haben sie dem rationalen Staat zum Durchbruch verholfen⁸. Zu Recht hat Max Weber daher stets auf den entscheidenden Einfluss des römischen Rechts auf die gesamte Struktur des europäischen Kontinents hingewiesen⁹. Der spezifisch formale »Rationalismus der okzidentalen Kultur« erscheint damit als Voraussetzung für den modernen Staat. Heute ist diese formale, an Regeln orientierte Rationalität jedoch ins Wanken geraten. Prominente Rechtssoziologen wie Gunther Teubner sehen stattdessen eine zweckorientierte materiale Rationalität auf dem Vormarsch, die es dem Recht erlauben soll, selbstreflexiv zu werden¹⁰.

4 Max Weber, *Wissenschaft als Beruf (1917/1919) – Politik als Beruf (1919)*, hg. von Wolfgang J. Mommsen und Wolfgang Schluchter, Tübingen 1992, S.157.

5 Rüdiger Voigt, *Den Staat denken. Der Leviathan im Zeichen der Krise*, Baden-Baden 2007, S.257ff.

6 Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 6. Aufl. Berlin 1996, S.44, 46.

7 Rüdiger Voigt, »Von der Romanisierung zur Globalisierung? Zur Entwicklung der westlichen Rechtskultur« in: ders (Hg.), *Evolution des Rechts*, Baden-Baden 1998, S.119ff.

8 Siegfried Hermes, »Staatsbildung durch Rechtsbildung – Überlegungen zu Max Webers soziologischer Verbandstheorie« in: Andreas Anter / Stefan Breuer (Hg.), *Max Webers Staatssoziologie. Positionen und Perspektiven*, Baden-Baden 2007, S.83.

9 Weber a.a.O. (FN 4), S.186.

10 Gunther Teubner, »Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive« in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 1982, S. 13ff.

2. Politik, politisches System, politische Steuerung

Für Weber wie für Jellinek stand noch fest, dass der Staat und das Politische identisch sind. Die Verstaatlichung des Politikbegriffs kennzeichnete die intellektuelle Großwettlerlage wie auch das politische Mikroklima der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. Wie Hegel den preußischen Staat als das Maximum des Wünschbaren ansah, so betrachteten die Staatsrechtslehrer der Kaiserzeit den Staat ihrer Zeit als ihr ureigenstes Projekt. In seiner berühmten Schrift *Der Begriff des Politischen* hat Carl Schmitt dem freilich in der Weimarer Republik vehement widersprochen¹¹. Sein ganz anderes Verständnis des Dualismus von Staat und Politik wird deutlich, wenn er schreibt: »Der Begriff des Staates setzt den Begriff des Politischen voraus«. Das Politische ist hier nicht auf die politische Einrichtung der Gesellschaft, sondern auf die Bildung der politischen Gemeinschaft bezogen. Das Volk schafft sich einen Staat, indem es sich eine Verfassung gibt.

In der Bonner Republik geht Niklas Luhmann mit seiner Systemtheorie noch einen Schritt weiter als Carl Schmitt. An die Stelle des Staates tritt das politische System. Der Staat ist danach lediglich eine Selbstbeschreibung der Politik in einer Gesellschaft ohne Spalte und ohne Zentrum¹². Das würde in letzter Konsequenz bedeuten, dass anstelle des Volkes das politische System zum Träger des politischen Willens geworden ist. Parlamente, Gerichte und Verwaltungen dienten dann nicht mehr der normativen Determination politischer wie juristischer Entscheidungen¹³: Sie regeln nicht die Herstellung, sondern nur die öffentliche Darstellung von Entscheidungen¹⁴, wie Johannes Agnoli bereits Ende der 1960er Jahre festgestellt hat¹⁵. Teilsysteme ziehen in diesem autopoietischen Modell – wie fremde Universen – im luftleeren Raum ihre Bahn, ohne Menschen, ohne Institutionen, ohne Ideen. Jedes dieser selbstreferentiellen Systeme erkennt die anderen Systeme nur als Umwelt. Einwirkungsversuche von außen nimmt jedes System nur als Perturbationen, als störende Eingriffe wahr, die abgewehrt werden müssen. Eine politische Steuerung von Ökonomie, Ökologie oder Wissenschaft durch die Politik oder gar durch den Staat ist danach undenkbar. In einer in Fachkreisen berühmt gewordenen Debatte zwischen Niklas Luhmann und Fritz W. Scharpf stand auf dem Politologenkongress des Jahres 1988 genau diese Frage im Vordergrund¹⁶: Kann man gesellschaftliche Prozesse überhaupt steuern? Eher widerwillig räumte Luhmann damals ein, ja, politische Steuerung sei nicht unmöglich, ihre Ergebnisse seien aber kaum oder gar nicht voraussehbar.

11 Schmitt, aaO. (FN 6).

12 Niklas Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981.

13 Michael Hirsch, »Täuschung und Enttäuschung. Staat und Politik bei Niklas Luhmann und Carl Schmitt« in: Marcelo Neves / Rüdiger Voigt (Hg.), *Die Staaten der Weltgesellschaft. Niklas Luhmanns Staatsverständnis*, Baden-Baden 2007, S.45ff.

14 Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a.M. 1983, S.175.

15 Johannes Agnoli, »Thesen zur Transformation der Demokratie und zur außerparlamentarischen Opposition (1986)« in: Ulrich Matz (Hg.), *Grundprobleme der Demokratie*, Darmstadt 1973, S.461ff.

16 Hans-Hermann Hartwich (Hg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. 17. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW, 12. bis 16. September 1988 in der TH Darmstadt. Tagungsbericht*, Opladen 1989.

3. Hegemonietheorie und Zivilgesellschaft

Im Gegensatz dazu artikulieren vor allem jüngere Autoren heute einen Universitätsanspruch des Politischen. Sie beziehen sich dabei auf die Hegemonietheorie Antonio Gramscis. Anders als die liberale oder auch die marxistische Staatstheorie hat Gramsci nämlich vor allem drei Punkte betont¹⁷: (1) Der Staat ist mehr als eine Maschine, ein militärischer oder polizeilicher Apparat oder eine Bürokratie. (2) Der Staat steht nicht über oder außerhalb der Gesellschaft, sondern ist ein besonderer Bereich der Gesellschaft, nämlich der politische Bereich. (3) Der Staat umfasst die Zivilgesellschaft, die eine Sphäre zwischen den einzelnen, ihre Interessen verfolgenden Bürgern und der Instanz der Recht setzenden und Gewalt ausübenden Souveränität darstellt. In Gramscis »Gefängnisheften« heißt es in einer Notiz¹⁸: »In dem Sinne könnte man sagen, dass Staat = politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft, das heißt, Hegemonie, gepanzert mit Zwang«, ist. Damit wird die für den bürgerlichen Staat konstitutive Grenzlinie zwischen privat und öffentlich, ein Kernbestandteil römisch-rechtlichen Denkens, dekonstruiert. Der integrale Staat besteht – Gramsci zufolge – aus den Momenten des Zwangs und des Konsenses. Er ist ein fließendes Kräftegleichgewicht. Denn in der Zivilgesellschaft (società civile) werden die Auseinandersetzungen über die Werte und Ziele geführt, um letztlich die gesellschaftliche Hegemonie zu erlangen. Anders als Jürgen Habermas, der in der Zivilgesellschaft eine »nicht vermachte politische Öffentlichkeit« als Resonanzboden einer deliberativen Politik sieht¹⁹, ist für Gramsci die Zivilgesellschaft Bestandteil des Staates.

Daran knüpfen etwa Chantal Mouffe und Ernesto Laclau an, wenn sie das Hegemoniekonzept vor allem als Kampf um die Meinungsführerschaft im Diskurs verstehen²⁰. Wer über die Interpretationsmacht verfügt, bestimmt auch über das politische Geschehen. Gramscis Hegemonietheorie ist vor allem in der internationalen Politik aufgegriffen worden. Antonio Negri und Michael Hardt haben diese Sicht der Dinge durch ihre Bücher *Empire*²¹ und *Multitude*²² auch in Deutschland bekannt gemacht. Bei dem Projekt der Multitude geht es den Autoren um den Wunsch nach Gleichheit und Freiheit sowie nach einer offenen und alle einbeziehenden globalen Gesellschaft. Dabei wird vorausgesetzt, was Niklas Luhmann bereits 1971

- 17 Alex Demirović, »Politische Gesellschaft – zivile Gesellschaft. Zur Theorie des integralen Staates bei Antonio Gramsci« in: Sonja Buckel / Andreas Fischer-Lescano (Hg.), *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik bei Antonio Gramsci*, Baden-Baden 2007, S.21ff.
- 18 Antonio Gramsci, *Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe*, hg. von Klaus Bochmann und Wolfgang Fritz Haug, Hamburg 1991.
- 19 Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a.M. 1992, S.443.
- 20 Ernesto Laclau / Chantal Mouffe, *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Rekonstruktion des Marxismus*, Wien 1991.
- 21 Michael Hardt / Antonio Negri, *Empire. Die neue Weltordnung*, Frankfurt a.M. 2002.
- 22 Michael Hardt / Antonio Negri, *Multitude. Krieg und Demokratie im Empire*, Frankfurt a.M. 2004.

festgestellt hat²³: »Die funktionalen Teilsysteme machen vor den Staatsgrenzen keineswegs Halt, so dass sich keine Mehrheit von Gesellschaften denken lässt«. Mit anderen Worten: Es gibt nur eine Weltgesellschaft, auf welche die passende Antwort offenbar nur der Weltstaat, oder – wie Negri und Hardt dies nennen – das Empire sein kann. Staaten (im Plural!) sind dann – um noch einmal Luhmann zu zitieren – Organisationen, die es möglich machen, das »primär funktional ausdifferenzierte politische Funktionssystem der Weltgesellschaft in verschiedene, territorial bestimmte Teilsysteme segmentär nach innen zu differenzieren«.

4. Gegensatz von Politik und Politischem

Während im Anschluss an die angelsächsische Tradition in der deutschen Politikwissenschaft im Allgemeinen von der Dreiteilung der Politik in Polity, Politics und Policies ausgegangen wird, steht für die jüngere französische Philosophie eine andere Dichotomie im Vordergrund, die wiederum auf Carl Schmitt vorweist: Der Gegensatz von Politik und dem Politischen. Die französischen Philosophen unterscheiden sich zwar zum Teil erheblich voneinander. Sie verstehen ihre politischen Theorien aber alle in erster Linie als politische Interventionen und fordern daher eine »Rückkehr des Politischen«²⁴. Dabei wird Friedrich Nietzsche zum Bezugspunkt dieser neuen linken Staatstheorie, freilich nicht in der Interpretation von Martin Heidegger oder Jürgen Habermas. Vielmehr legen sie ihrer Nietzsche-Rezeption die Sichtweise Jacques Derridas zugrunde, der in Nietzsche einen Vordenker des Diskurses einer radikalen Demokratie zu erkennen glaubt²⁵. In seinem Buch »Politik der Freundschaft« weist Derrida auf die Bedeutung von Nietzsches Kritik des »Modernen« und der »Demokraten« hin²⁶, die ein emphatisches Verständnis des Demokratischen erst möglich mache. Nicht zufällig spricht Derrida, das enfant terrible des philosophischen Diskurses der Gegenwart, ständig von der »démocratie à venir«, also der kommenden Demokratie, er sieht die Demokratie demnach noch nicht als verwirklicht an. Ganz in diesem Sinne zeigt Etienne Balibar die »Grenzen der Demokratie« auf²⁷, und Jacques Rancière geht sogar noch einen entscheidenden Schritt weiter. Er sieht bereits den Übergang von der Demokratie zur Postdemokratie²⁸.

Tatsächlich ist das eine Aussage mit gewaltiger Sprengkraft für die real existierenden Demokratien des Westens, deren Erscheinungsbild nicht immer überzeugend wirkt. Mit den drei Begriffen: Demokratie, Politik und Polizei, und dem zwischen

23 Niklas Luhmann, »Die Weltgesellschaft«, in: ders., *Soziologische Aufklärung*, Band 2, Opladen 1975, S. 51ff.

24 Oliver Flügel / Reinhard Heil / Andreas Hetzel (Hg.), *Die Rückkehr des Politischen. Demokratietheorien heute*, Darmstadt 2004.

25 Oliver Flügel, »Démocratie à venir: Jacques Derrida« in: Flügel/Heil/Hetzel (Hg.) aaO. (FN 23), S. 19ff.

26 Jacques Derrida, *Politik der Freundschaft* (franz. Paris 1994), Frankfurt a.M. 2000.

27 Etienne Balibar, *Die Grenzen der Demokratie*, Hamburg 1993.

28 Jacques Rancière, *Das Unvernehmene. Politik und Philosophie* (franz. Paris 1995), Frankfurt a.M. 2002.

ihnen herrschenden Spannungsfeld präsentiert Rancière eine Neubeschreibung sowohl politischer Prozesse als auch der Generierung und Revision von Bedeutungsdimensionen der Welt. Denn eine zentrale Frage ist doch, wie der Staat mit seinen Bürgerinnen und Bürgern umgeht. Michel Foucault hat in seinem Buch *Überwachen und Strafen* zum ersten Mal von einer »politischen Ökonomie des Körpers« gesprochen und damit eine heftige wissenschaftliche Kontroverse um die »Biopolitik« ausgelöst²⁹. Der menschliche Körper wird von ihm als Produktionskraft von Macht- und Herrschaftsbeziehungen definiert. Es geht Foucault dabei um die Macht als Disziplinierungstechnologie. Der italienische Philosoph Giorgio Agamben hat – an Foucault anknüpfend – daraus eine Philosophie von rechtsfreien Räumen und der Reduzierung des Menschen auf das nackte Leben entwickelt. Im Zentrum steht der homo sacer, der »vogelfreie« Mensch, der jederzeit von der Staatsmacht ergriffen und ggf. eingesperrt werden kann³⁰. Agamben dienen als Ausgangspunkt die Konzentrationslager, von denen er den Bogen zieht zu dem völkerrechtswidrigen Gefangenengelager Guantánamo auf Kuba. »Unlawful Combatants« befinden sich dort bekanntlich in einer rechtsfreien Zone. Unter Bezugnahme auf Carl Schmitt und auf Walter Benjamin sieht Agamben in dem Ausnahmezustand nicht mehr das Exzeptionelle, sondern den Normalfall.

5. Souveränität – die Seele des Staates

Greifen wir noch einmal auf die ältere Staatsphilosophie zurück, um sie sodann mit neueren Erkenntnissen zu konfrontieren. Ein Kernthema der Staatstheorie ist seit Jean Bodins *Sechs Büchern über den Staat* von 1576 die Souveränität³¹. Darunter versteht Bodin »die dem Staat eigene absolute und zeitlich unbegrenzte Gewalt«, die summa potestas des Monarchen. Auch für Hobbes gehört die Unteilbarkeit der Souveränität zu den unverzichtbaren Voraussetzungen der Friedenserzeugung: »Die Souveränität ist die Seele des Staates; sie äußert sich als unwiderstehliche Gesetzgebungskompetenz und absolute Entscheidungsmacht«. Mit der Französischen Revolution von 1789 wechselt der Träger der Souveränität allerdings vom Fürsten zum Volk. In der parlamentarischen Demokratie des 20. und 21. Jahrhunderts ist es um das Volk als Souverän freilich merkwürdig still geworden. Das Nachdenken darüber scheint bereits seit geraumer Zeit aus der Mode gekommen zu sein. Schon in der Weimarer Republik stellte Hermann Heller fest³²: »Es ist wahrlich bemerkenswert, was unsere Verfassungsjuristen zu dem Satz ›Die Staatsgewalt geht vom

29 Michel Foucault, *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses* (franz. Paris 1975), Frankfurt a.M. 1977.

30 Giorgio Agamben, *Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben* (ital. Torino 1995), Frankfurt a.M. 2002.

31 Jean Bodin, *Sechs Bücher über den Staat*, hg. von Peter-Cornelius Mayer-Tasch, 2 Bände, München 1981/1986.

32 Hermann Heller, »Die Souveränität – Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts (1927)« in: Christoph Müller (Hg.), *Hermann Heller. Gesammelte Schriften*, Band 2 und 3, 2. Aufl. Tübingen 1992, S. 31ff.

Volke aus nicht zu sagen wissen«. Heller meinte damit zwar die Weimarer Staatsrechtslehrer, diese Aussage passt aber genauso gut auch auf die heutige Zeit.

Die Volkssouveränität scheint in der aktuellen Diskussion der deutschen Staatsrechtslehrer praktisch keine Rolle mehr zu spielen. In der öffentlichen Meinung taucht der Begriff eher in einem verschlüsselten Sinne auf, z.B. wenn darüber berichtet wird, dass etwa Polen in der Auseinandersetzung um die künftige Gestalt der Europäischen Union auf der Wahrung seiner uneingeschränkten Souveränität beharrt. In der kurzen Phase der Verfassungsdiskussion im Rahmen der Wiedervereinigung schien es als durchaus nicht ausgeschlossen, dass Art. 146 Grundgesetz, der die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, also die Quintessenz der Volkssouveränität, zum Ausdruck bringt, ersatzlos gestrichen werden würde. Für Foucault wie für Agamben ist die Souveränität hingegen das eigentliche Übel. Konsequenterweise schlägt Foucault daher vor, sich von der theoretischen Privilegierung des Gesetzes und der Souveränität zu lösen. Nur so könne der ständigen Ausweitung der Exekutivgewalt begegnet werden. Die Demokratie hat sich – Agamben zufolge – längst gewandelt, nämlich von einer parlamentarischen zu einer gouvernementalen Demokratie. Das Parlament beschränke sich heute darauf, Anordnungen der Exekutive durch Erlasse mit Gesetzeskraft zu ratifizieren³³. Tatsächlich scheint zumindest der Vorgang der nationalen Übernahme von EU-Verordnungen durch den Bundestag Agamben Recht zu geben.

Es gibt aber auch eine andere – positive – Seite der Souveränität, die Anthony McGrew mit seinem Konzept der »Embedded democracy« verdeutlicht³⁴. Moderne Staaten sind danach komplexe Institutionengefüge, die den Strukturbedingungen moderner Herrschaft genügen müssen. Als Kernprinzipien liberaler Demokratien identifiziert McGrew: Selbstverwaltung, Demos, Zustimmung, Repräsentation und Volkssouveränität. Sein Fazit lautet: »Wenn die staatliche Souveränität nicht länger als unteilbar, sondern als mit internationalen Institutionen geteilt begriffen wird; wenn die Staaten nicht länger die Herrschaft über ihr eigenes Territorium haben; und wenn territoriale und politische Grenzen in zunehmendem Maße durchlässig werden«, dann werden diese Kernprinzipien verletzt – mit katastrophalen Konsequenzen für die Menschen.

6. Drei Staatszielbestimmungen

Kehren wir noch einmal zum Leviathan zurück. Die von Hobbes entwickelten Argumentationsformen und Theoreme prägen das gesamte neuzeitliche Denken. Sie bilden den Rahmen, in dem bis in Kants Zeiten über Recht, Staat und Herrschaft reflektiert wurde. Auf den »Altvater« Hobbes wird man also bei einer Diskussion des Staatsbegriffs immer wieder zurückkommen müssen. Der moderne Staat ist heute allerdings nicht mehr in erster Linie Schutzstaat, wie Hobbes es noch Mitte des 17. Jahrhunderts gesehen hatte. Er ist vielmehr durch drei Staatszielbestimmun-

33 Giorgio Agamben, *Ausnahmezustand* (ital. Torino 2003), Frankfurt a.M. 2004, S.14.

34 Antony McGrew (Hg.), *The Transformation of Democracy*, Cambridge 1997, S.12.

gen zu charakterisieren, die seinen Kerngehalt ausmachen. Es sind dies: das Rechtsstaatsprinzip, das Sozialstaatspostulat und der demokratische Staat.

Im Mittelpunkt steht der Rechtsstaat, denn ohne rechtlich verbürgte Garantien steht sowohl der Sozialstaat als auch die Demokratie auf tönernen Füßen. Der Rechtsstaat ist allerdings auch ein besonders gefährdetes Gut, dessen hohen Wert kaum einer zu schätzen weiß. Er scheint zu abstrakt zu sein, um die Bürgerinnen und Bürger zu seinem Schutz zu mobilisieren. Klaglos nehmen sie daher hin, dass Gesetze zur Einschränkung von Rechten der Angeklagten und der Verteidiger sowie neue Strafvorschriften, die der Bundestag in den Jahren 1974 und 1976 zur Vorbereitung der Prozesse gegen RAF-Mitglieder beschlossen hat, auch heute noch gelten; dass die Bundesregierung bei der Aufklärung von Straftaten durch CIA-Agenten in Europa, gegen die – initiiert vom Europarat – in Italien verhandelt wird, die gebotene Rechtshilfe mit dem Argument verweigert, von solchen Straftaten sei ihr nichts bekannt³⁵; dass mit verdachtslosen Onlinedurchsuchungen und Vorratsdatenspeicherung die Bürgerinnen und Bürger unter den Generalverdacht gestellt werden, potenzielle Straftäter zu sein und der Grundsatz der »Unschuldsvermutung« damit ad absurdum geführt wird³⁶. Schon früh haben die Gemeinwesen dem Sicherheitsbedürfnis der Menschen durch die Positivierung von Rechten und Pflichten in Rechtsnormen entgegenkommen wollen. Aber erst mit dem Entstehen des Verfassungs- und Rechtsstaatsgedankens in der Zeit der Aufklärung kristallisierten sich die Forderungen nach individuellen Schutzrechten heraus. Menschen- und Bürgerrechte, Rechtswegegarantie und *Habeas Corpus* spielen seitdem eine besondere Rolle. Die Freiheit der Meinungsäußerung und das Demonstrationsrecht gehören zum Kernbestand des demokratischen Rechtsstaats.

Aus dem vom Monarchen gewährten Wohlfahrtsstaat wurde im Laufe der Zeit der demokratische Sozialstaat. Er soll den Menschen jedenfalls vor den gröbsten Risiken des Lebens und der Arbeit schützen. Renten-, Invaliditäts-, Unfall-, Arbeitslosenversicherung und gesetzliche Krankenversicherung gehören ebenso dazu wie der Arbeitsschutz und die Sozialhilfe. Die sozialstaatliche Demokratie zielt erstens auf die Überwindung sozialer Schäden, zweitens auf die Befriedung sozialer Gegensätze und drittens auf die Förderung der sozialen Wohlfahrt. Ob dies gelingt, steht freilich auf einem anderen Blatt.

Jeder der knapp 200 in der UNO versammelten Staaten der Erde bezeichnet sich heute selbstverständlich als demokratisch, auch wenn bei vielen Ländern ernste Zweifel angebracht sind. Herrschaft durch das Volk für das Volk? Dies ist ein Anspruch, der sich nicht so leicht einlösen lässt. Das Volk, vom dem alle Staatsgewalt ausgeht, kann diese kaum selber wahrnehmen. Es wählt vielmehr Repräsentanten, die für das Volk handeln sollen. Aber nach welchem Wahlsystem etwa die Wahlen zu organisieren sind, wie die politische Willensbildung funktioniert und wie es schließlich zu einer handlungsfähigen Regierung kommt, ist damit noch nicht ge-

35 Zur Behandlung der Festnahmeverfahren der Staatsanwaltschaft München: *Der Spiegel*, Nr. 28 vom 9.07.2007, S.15.

36 Resolution des 68. Deutschen Anwaltstags in Mannheim (17. bis 19. Mai 2007).

sagt. Insbesondere ist damit keine Antwort auf die Frage verbunden, was zu tun ist, wenn die legal ins Amt gekommene Regierung im Laufe der Legislaturperiode die Zustimmung des Volkes und damit ihre wichtigste Legitimationsgrundlage verliert.

Die Antwort ist in den Krisen und Unsicherheiten der modernen Welt zu suchen. Auch die Staatsdiskussion ist in den Strudel der Auseinandersetzungen mit der und um die Moderne geraten. Kann die Moderne »modernisiert« werden, wie Ulrich Beck glaubt. Oder ist sie endgültig beendet, und was tritt dann an ihre Stelle? Jean-François Lyotard hat in diesem Zusammenhang den Begriff der Post-Moderne verwendet. Er hat dabei vom Ende der großen Erzählungen gesprochen³⁷: »Wir müssen uns der Sinnfrage stellen«, schreibt er, »und haben doch nicht mehr die Möglichkeit, sie – wie die Schule der Aufklärung – mit der Hoffnung auf die Emanzipation der Menschheit [...] zu beantworten«. Wenn die großen Metaerzählungen – Primat der Vernunft, Autonomie des Individuums, Gefühl der Gemeinschaft – nicht mehr akzeptiert werden, wo finden die Entscheidungsträger dann die Legitimationsgrundlage für ihre Entscheidungen? Eine einfache Antwort lautet: Im Erfolg³⁸. Das bedeutet im umgekehrten Fall aber auch: Wirtschaftlicher Misserfolg bringt dann stets Delegitimierung mit sich. Der naive Fortschrittsglaube, der noch das 19. Jahrhundert beseelt hatte, ist um die Jahrtausendwende einer tiefen Skepsis gewichen. Nichts ist mehr gewiss, und nichts ist mehr sicher.

7. Arbeitender Staat und Staatsidee

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus dem bisher Gesagten nun für den Staat des 21. Jahrhunderts ziehen? Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst eine notwendige Unterscheidung zu treffen, die durch die Synthese in Hegels abstraktem Staatsbegriff verdeckt wurde. Der Staat ist einerseits »arbeitender Staat« (im Sinne Lorenz von Steins), andererseits verkörpert er als »Idee« die Gemeinschaft eines (Staats-) Volkes (im Sinne Georg Wilhelm Friedrich Hegels). Als Verwaltungsstaat muss jeder Staat bestimmte Leistungen erbringen, um seine Bürger vor den Gefahren zu schützen, die der Einzelne nicht bewältigen kann und mit Gütern zu versorgen, die sich der Bürger nicht ohne den Staat beschaffen kann. Ernst Forsthoff hat hierfür den Begriff »Daseinsvorsorge« geprägt. Dazu gehören Sozialleistungen ebenso wie die Erstellung von Großinfrastruktur oder die Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit.

Als Staatsidee repräsentiert der Staat aber zugleich die symbolische Einheit des Volkes. Es ist dies das Wir-Gefühl, welches das Kollektiv als »leibhafte Gestalt« erscheinen lässt, als »Subjekt, das einer Identität und eines Sinns, vor allem aber der Existenz bedarf«. Ohne ein Mindestmaß an kollektiver Identität wird man die Herausforderungen einer entgrenzten Welt nicht bewältigen können. Um nur die wich-

37 Jean-François Lyotard, *Philosophie und Malerei im Zeitalter ihres Experimentierens*, Berlin 1986, S.98.

38 Walter Reese-Schäfer, *Politische Theorie heute. Neuere Tendenzen und Entwicklungen*, München/Wien 2000, S.206.

tigsten Probleme zu nennen: Transnationaler Terrorismus, menschenverachtender Kapitalismus, zunehmende Armutswanderung, globaler Klimawandel und eine »unheilige Allianz« von organisierter Kriminalität, politischer Korruption und kriegerischen Konflikten. Sie alle bedürfen zu ihrer Bewältigung eines Staates als »organisierter Entscheidungs- und Wirkeinheit«, um noch einmal Hermann Heller zu zitieren. Das klingt so einfach, ist es aber nicht. Entscheidungen zu treffen ist offensichtlich eine »Achillesferse« der Politik. Lieber flüchtet man sich in einen »dilatorischen Formelkompromiss«, wie das Carl Schmitt mit ätzender Schärfe – aber durchaus zutreffend – genannt hat. Das gilt für die Rentenpolitik wie für die Gesundheitspolitik, es gilt aber auch für den Umgang mit den Universitäten und mit der Bundeswehr. Nur keine Entscheidungen treffen, auf die man später »festgenagelt« werden könnte. Charles Lindblom hat das mit seiner Figur der inkrementalen Politik, des »muddling through«, treffend beschrieben. Danach muss die Politik nicht mit großen Programmen, sondern mit kleinen Schritten, die jederzeit zurückgenommen werden können, vorgehen³⁹. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die Verlierer zusammenschließen und die Politiker aus dem Amt jagen.

8. Res Publica - die demokratische Republik

Halten wir als Zwischenresümee zunächst fest: Es bedarf eines wirkmächtigen Staates, der seinen Bürgern vor allem Rechtsschutz gewährt, der die Risiken des Arbeits- und Wirtschaftslebens, die ein Einzelner nicht bewältigen kann, abfедert und der seinen Bürgerinnen und Bürgern eine politische Partizipation ermöglicht, die den Namen wirklich verdient und sich nicht im turnusmäßigen Urnengang erschöpft. Mit anderen Worten: Gefragt ist die Republik, bestehend aus selbstbewussten Republikanern, die den Staat zu ihrer eigenen Angelegenheit machen. Der demokratische Staat ist auf seine Aktivbürger und deren grundsätzliche Zustimmung angewiesen.

Finden sich für ein solches Staatsverständnis Anknüpfungspunkte in der Staatsphilosophie? Wie weit muss man in der Ideengeschichte zurückgehen? Richten wir den Blick zunächst auf das Zeitalter der Aufklärung, das sich der Vernunft verschrieben hatte. Für Immanuel Kant ist der Staat kein Instrument des menschlichen Interesses, das technisch notwendig ist, um übergreifende wichtige Ziele zu realisieren, welche die Menschen allein und auf sich gestellt nicht verwirklichen können. Der Staat ist vielmehr eine kategorische Forderung des Rechtsgesetzes der reinen praktischen Vernunft⁴⁰. Nach Kant ist der Staat »die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen«. Er knüpft dabei an die römische Tradition an, die durch Marcus Tullius Cicero begründet worden ist⁴¹. »Das Gemeinwesen« ist – nach Cicero – »die Sache

39 Charles Lindblom, *Jenseits von Markt und Staat. Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme*, Stuttgart 1980.

40 Immanuel Kant, *Metaphysik der Sitten*, Leipzig 1945.

41 Vgl. Emanuel Richter / Rüdiger Voigt / Helmut König (Hg.), *Res Publica und Demokratie. Die Bedeutung von Cicero für das heutige Staatsverständnis*, Baden-Baden 2006.

des Volkes, ein Volk aber nicht jede irgendwie zusammengescharte Ansammlung von Menschen, sondern die Ansammlung einer Menge, die in der Anerkennung des Rechts und der Gemeinsamkeit des Nutzens vereinigt ist«. Es sind also drei Faktoren, welche die Res Publica ausmachen: Sache des Volkes, Anerkennung des Rechts, Gemeinsamkeit des Nutzens. Der Staat ist somit eine öffentliche Angelegenheit aller Bürgerinnen und Bürger. Und Cicero gibt uns noch einen weiteren wichtigen, zugleich äußerst aktuellen Hinweis mit seiner Denkfigur eines »Vaterlands des Rechts«: Danach hat jeder Bürger zwei Vaterländer, eines des Ortes und eines des Rechts⁴². In das eine wird man hineingeboren, in das andere aufgenommen. Das bedeutet freilich auch, dass man das Recht des Vaterlandes, in das man aufgenommen wird, in vollem Umfang anerkennen und respektieren muss. Damit ist zugleich eine Absage an alle Ausnahmen von der Bindung an die Grundrechte, z.B. für religiöse Minderheiten, verbunden.

9. Rolle der Staatswissenschaft

Welche Rolle kann dabei die Staatswissenschaft spielen? Immerhin hat sie eine altherrwürdige Tradition, die mit den Namen Robert von Mohl und Lorenz von Stein verbunden ist. Aus der primär mit der Ressourcenverwaltung befassten Kameralistik ging die »Policeywissenschaft« hervor. In Verbindung mit der Wissenschaft vom Öffentlichen Recht wurde daraus im 19. Jahrhundert die neuere Staatswissenschaft. Georg Jellinek konnte sich aber mit seiner »Zwei-Seiten-Lehre« des Staates letztlich nicht durchsetzen⁴³. Zu weit fortgeschritten war bereits die Ausdifferenzierung der Gesellschaftswissenschaften. Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft (insbesondere Finanzwissenschaft), Soziologie, Politikwissenschaft und Philosophie lieferten nunmehr Beiträge zum Verständnis des Staates, freilich aus ihrer je spezifischen Sicht. Eine einheitliche Staatswissenschaft gab es seither nicht mehr. Selbst die ehrwürdige »Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft«, die eine kurze Blüte unter der Leitung Ernst-Rudolf Hubers erlebt hatte, änderte ihre staatswissenschaftliche Ausrichtung zugunsten einer ökonomischen Orientierung. 1986 erschien sie unter dem neuen Namen: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.

Im Zuge der Adaption US-amerikanischer Trends und Moden entfernte sich im Laufe der Jahre auch die deutsche Politikwissenschaft vom Staat. Lediglich die marxistische Staatstheorie arbeitete sich noch an der – zu bekämpfenden – bürgerlichen Staatsadministration ab. Erst Mitte der 1980er Jahre haben die US-amerikanischen Wissenschaftler Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol mit dem einflussreichen Buch *Bringing the State Back In* ihren deutschen Kollegen den Weg zu einem neuen Staatsverständnis gewiesen⁴⁴. Seither sind erste zaghafte Versuche

42 Vgl. Voigt aaO. (FN 5), S.1.

43 Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (1900), Darmstadt 1959; vgl. Andreas Anter (Hg.), *Die normative Kraft des Faktischen. Das Staatsverständnis Georg Jellineks*, Baden-Baden 2004.

44 Peter Evans / Dietrich Rueschemeyer / Theda Skocpol (Hg.), *Bringing The State Back In*, Cambridge 1985

zu erkennen, den Staat wiederum ins Visier zu nehmen⁴⁵. Die Tragödien, die sich in den gescheiterten Staaten Afrikas abspielen, zeigen, dass nur ein Staat, der das Monopol legitimer Gewaltksamkeit für sich in Anspruch nehmen kann, einen wirksamen Schutz seiner Bürgerinnen und Bürger bieten kann. Die Blockade der Europäischen Union durch einige Länder der Peripherie macht darüber hinaus deutlich, dass auch nach dem (nicht mehr auszuschließenden) Scheitern des europäischen Projekts jede Nation einen funktionsfähigen Staat braucht.

10. Fazit

»Der Staat ist tot, es lebe der Staat!« Dieser eigentlich auf den Übergang der Staatsgewalt vom verstorbenen König auf den Thronfolger gemünzte Ausruf trifft auch die heutige, republikanisch bestimmte Realität. Der Staat darf nicht untergehen, weil er die Institutionalisierung des Volkes ist. Der okzidentale Staat, dessen Konturen sich in der Frühen Neuzeit allmählich herausgeschält haben, hat im Laufe der letzten 500 Jahre zahlreiche Metamorphosen durchgemacht. Er hat sich zwar – zum Teil erheblich – gewandelt, er ist aber keineswegs obsolet geworden. An die Stelle des obrigkeitstaatlichen Territorialstaates ist der demokratische Rechts- und Sozialstaat getreten. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Kategorien Territorium, Souveränität und Nation für den Staat heute keine Rolle mehr spielen. Ganz im Gegenteil: Sie bilden das Fundament, auf dem der voll ausgebildete Staat okzidentaler Prägung beruht und aus dem er seine Stabilität gewinnt.

Dabei spielt die Einheit als verbindendes Element zwischen Staat und Volk, zwischen Regierung und (Wahl-) Bürgern eine wichtige Rolle. Da es keine wirkliche Einheit zwischen Regierenden und Regierten geben kann, bedarf es der symbolischen Einheitsstiftung in Gestalt der Nation. Die Nation, die keineswegs aus Menschen gleicher Abstammung bestehen muss, zeichnet sich durch ein »ideelles Band«, eine gemeinsame kollektive Identität aus, wie sie ansatzweise während der Fußballweltmeisterschaft des Jahres 2006 für die deutsche Nation zum Ausdruck gekommen ist. Als »Schicksalsgemeinschaft« konstituiert die Nation einen Staat, den Nationalstaat. Die Regierenden leiten ihre Herrschaftsmacht von der Volkssouveränität ab. Das Volk regiert zwar in aller Regel nicht selbst, sondern überlässt die Aufgabe des Regierens den von ihm Gewählten. Dabei sollte jedoch nie in Vergessenheit geraten, dass Regierungen, Parlamente und Parteien lediglich Treuhänder des Volkes sind. Ihre Macht ist vom Volk abgeleitet, das seit der Französischen Revolution der einzige Träger der Souveränität ist. Selbstgefälligkeit, Machtbesessenheit und übersteigerter Egoismus von Politikern sind in einer Demokratie fehl am Platz. Vielleicht klingt das Wort des Alten Fritz von den Mandatsträgern als »Dienern des Volkes« ein wenig altmodisch, es trifft aber auch heute, im 21. Jahrhundert, den Kern der Dinge. Als Gegengewicht bedarf es freilich der selbstbewussten Citoyens, die Politik nicht konsumieren, sondern an ihrer Gestaltung teilhaben und mitwirken wollen, auch wenn das manchmal unbequem ist.

45 Arthur Benz, *Der moderne Staat*, München/Wien 2001.

Zusammenfassung

Hobbes' Leviathan ist ein sterblicher Gott, ohne den es keine Sicherheit gibt. Eine freiheitliche Gesellschaft kann aber mit der Allmacht des Staates nicht bestehen. Löst sich diese Problematik dadurch, dass der Staat infolge von Globalisierung, europäischer Integration und Parteienherrschaft obsolet geworden ist? Im Gegensatz zur Staatsrechtslehre artikulieren vor allem jüngere Politikwissenschaftler heute einen Universalitätsanspruch des Politischen. Bezugspunkte sind dabei Gramscis Hegemonietheorie, aber auch die jüngere französische Philosophie. Sie verstehen ihre politischen Theorien als politische Interventionen. Souveränität und Gewaltmonopol werden als Übel betrachtet. Dem wird hier ein Verständnis des Staates als Sache des Volkes im Sinne Ciceros entgegen gehalten. Gefragt ist eine Republik von selbstbewussten Republikanern, die den Staat zu ihrer eigenen Angelegenheit machen. Denn der demokratische Rechts- und Sozialstaat ist auf selbstbewusste *Citoyens* angewiesen, die Politik nicht konsumieren, sondern an ihrer Gestaltung teilhaben und mitwirken wollen.

Summary

Hobbes' Leviathan is a mortal god who is the ultimate guarantor for security. With such an almighty state, however, the existence of a liberal society becomes more and more inconceivable. Do these predicaments dissolve in face of the fact that the state should have become obsolete due to globalization, European integration and the dominion of political parties? Contrary to political scientists focusing on constitutional law, such as predominantly political lawyers, younger political scientists express and advocate a universal prevalence of the political sphere. Resorting to Gramsci's theory of hegemony as well as contemporary French philosophy, they perceive their political theorems as political interventions; sovereignty and a state's monopoly of power are projected as the greatest evils possible. The paper confronts the reader with a diametrically opposed view, Cicero's view in fact, who regarded the state a matter of the people. He calls for a republic consisting of and incorporation self-assured republicans, who make the state their very own and ultimate concern. Both the democratic legal state and the constitutional social welfare state, vitally depend upon self-confident *citoyens* who do not merely (passively) consume 'politics', but who are ready, willing and prepared to (actively) participate in political processes, who shape the overall design by bringing their own decisions and thus make their own contribution to the political stage.

Rüdiger Voigt, Between Leviathan and the Republic. The State in the 21st Century