

Macht und Autorität

Das Problem der (Un)Verfügbarkeit

PIER PAOLO PORTINARO

1 MACHT UND AUTORITÄT

Die Literatur zu Macht, Herrschaft, Gewalt und Autorität ist im Laufe des 20. Jahrhunderts stetig gewachsen – man kann aber wirklich nicht sagen, dass der Konsens über den inhaltlichen Gehalt dieser Begriffe größer geworden sei. Im Gegenteil: Eine beachtliche Polarisierung der Phänomenbeschreibungen und Deutungsprogramme hat stattgefunden. Der Aufwand an Differenzierungen in der neuesten Literatur fällt auf. Aber es wird immer noch danach gefragt, was wir darunter verstehen. Viele bedeutende Autoren – Max Weber, Elias Canetti, Hannah Arendt, Bertrand de Jouvenel, Michel Foucault, Pierre Bourdieu, Heinrich Popitz – haben sich mit diesem Fragenkomplex auseinandergesetzt. Die Begriffe bleiben dennoch in ihrem semantischen Fundament enigmatisch.¹ Die Abgrenzung von

-
- 1 Byung-Chul Han: Was ist Macht?, Stuttgart 2005, S. 7: „Hinsichtlich des Machtbegriffs herrscht immer noch ein theoretisches Chaos. Der Selbstverständlichkeit des Phänomens steht eine totale Unklarheit des Begriffs gegenüber. Für den einen bedeutet sie Unterdrückung. Für den anderen ist sie ein konstruktives Element der Kommunikation. Die juristische, die politische und die soziologische Vorstellung von der Macht stehen einander unversöhnt gegenüber. Die Macht wird bald mit der Freiheit, bald mit dem Zwang in Verbindung gebracht. Für die einen beruht die Macht auf dem gemeinsamen Handeln. Für die anderen steht sie mit dem Kampf in Beziehung. Die einen grenzen die Macht von der Gewalt scharf ab. Für die anderen ist die Gewalt nichts anderes als eine intensivierte Form der Macht. Die Macht wird bald mit dem Recht, bald mit der Willkür assoziiert.“ Und: David Strecker: Logik der Macht. Zum Ort der Kritik zwischen Theorie und Praxis, Weilerswist 2012, S.

Macht, Herrschaft, Gewalt und Autorität scheint immer noch kontrovers zu sein.

Die Begriffsgeschichte bringt auch in diesem Fall, wie so oft bei den semantischen Grundsteinen des politischen Multiversums, wenig Licht ins Dunkel, selbst wenn wir darauf verzichten, das ganze Umfeld zu untersuchen, um eine Strategie der Komplexitätsreduzierung zu verfolgen (zumindest wird das Problem der Gewalt hier im Hintergrund bleiben). *Kratos* und *Arke*, *Potestas* und *Auctoritas*, *Imperium* und *Dominium* gehören zum Reservoir der Begriffe, die sich über die Jahrhunderte hinweg als beständig ausgewiesen und dennoch chamäleonartig verwandelt haben. Über das Rätsel der Macht gibt vielleicht am eindrucksvollsten Lukrez in *De rerum natura* Auskunft, als er die Macht (*imperium*) als ein Ding beschreibt, das in sich leer ist und sich nicht ergreifen lässt: „*imperium quod inane est, nec datur umquam*.“²

Allgemein versteht man unter Macht das Vermögen, eine Wirkung zu erzielen. Das Verstehen der Macht in Kategorien der Kausalität geht auf die Ursprünge des politischen Denkens zurück. Dieser Begriff der Macht lässt sich auf den aristotelischen Begriff der *dynamis* zurückführen, der das Vermögen eines Seienden zur Veränderung eines anderen Seienden bezeichnet.³ Aber in Kontinuität zu dieser ehrwürdigen Tradition definiert sich Macht auch in der Soziologie als „Wirkungsvermögen in sozialen Beziehungen“⁴. „Macht“ in einem anthropologischen Sinn meint etwas, was der Mensch vermag: das Vermögen, sich gegen fremde Kräfte durchzusetzen.“⁵ Bekanntlich definiert Max Weber Macht als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Wider-

15, mit Schmitt'schem Akzent: „Macht ist ein umkämpfter Begriff, weil er ein Kampfbegriff ist, der in unseren Sprachspielen eine politisch-polemische Funktion ausübt.“

2 Lukrez: *De rerum natura*, III, 998-1002. Zur Bedeutung dieser Stelle bei Lukrez vgl. Luciano Canfora: *La natura del potere*, Roma-Bari 2009, S. 12.

3 Vgl. Han, *Was ist Macht?*, 2005, S. 11ff. Ein Beispiel eines solchen Konzepts findet sich bei Hans Albert: *Macht und Gesetz*. Grundprobleme der Politik und der Ökonomik, Tübingen 2012.

4 Es ist „die Kanonisierung des Machtbegriffs als des *Vermögens*, *seinen Willen in sozialen Konfliktbeziehungen zu verwirklichen*, die den Ausgangspunkt sozialwissenschaftlicher Machtanalysen bildet“, so Strecker, *Logik der Macht*, 2012, S. 23 (Hervorhebung PPP).

5 Heinrich Popitz: *Phänomene der Macht*, Tübingen 1992, S. 22.

streben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“⁶. Laut dieser Definition ist also Macht prinzipiell Durchsetzungsmacht. Durchsetzungsmacht ist dennoch zunächst Handlungsmacht: Die „Macht über“ (als Herrschaft über Andere, *potestas* oder *imperium*, aber auch als Herrschaft über Dinge, *dominium*) setzt immer die „Macht zu“ (als Vermögen zum Handeln, *potentia*) voraus.⁷ Das Ursache-Wirkung-Schema schließt übrigens die Intentionalität nicht aus. Nur wer Intentionen hat, kann über Macht verfügen.

Die Weber'sche ist nicht die einzig mögliche Definition der Macht. Man unterscheidet oft, nach einer treffenden Formulierung von Gerhard Göhler, *transitive* und *intransitive* Macht. Transitive Macht ist – ganz weberianisch – Durchsetzungsmacht, eine „Macht, die den eigenen Willen auf andere überträgt und auf diese Weise Einfluss nimmt“. Also auch: „Verfügungsgewalt“⁸. Das deutsche Wort „Gewalt“ geht auf den indogermanischen Wortstamm *val* und auf das Verb *giwaltan/waldan* zurück, das primär „Verfügungsfähigkeit über etwas besitzen“ heißt.⁹ Die Verfügungsgewalt hat immer eine subjektive und eine objektive Seite: Subjektiv in dem Sinne, dass der Machtinhaber über bestimmte Qualitäten (in der Antike oder im Mittelalter über die quasi-magische Kraft des Königsheils,

6 Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriß der Sozialökonomik, Tübingen 1972, S. 28. Hauptsächlich auf der Form der Durchsetzungsmacht basiert für Weber jede Autoritätsbeziehung. Autorität heißt für ihn „ein unabhängig von allen Interessen bestehendes Recht auf Gehorsam gegenüber den tatsächlich Beherrschten“ (ebd., S. 542).

7 Diese Unterscheidung ist schon bei Hobbes deutlich formuliert in der Entgegenstellung von Macht und Autorität. Vgl. Thomas Hobbes: *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, hrsg. von Iring Fetscher, Frankfurt a.M. 1984, S. 123 (Hervorhebung im Original): „Und wie man das Recht auf Besitz Herrschaft (*Dominion*) nennt, so nennt man das Recht auf irgendeine Handlung *Autorität* (*Authority*).“ Vgl. Gerhard Göhler: Macht, in: ders./ Matthias Iser/Ina Kerner (Hrsg.): *Politische Theorie*. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Wiesbaden 2004, S. 257-258 sowie Strecker, *Logik der Macht*, 2012, S. 17ff.

8 Albrecht Koschorke: Macht und Fiktion, in: Thomas Frank u.a. (Hrsg.): *Des Kaisers neue Kleider. Über das Imaginäre politischer Herrschaft*. Texte, Bilder, Lektüren, Frankfurt a.M. 2002, S. 73-84, hier: S. 73: „Nichts, denkt man, ist realer als Macht. Wer sie ausübt, besitzt faktische Verfügungsgewalt über andere. Wer sie erleidet, hat noch weniger Grund, ihre Wirklichkeit zu bezweifeln.“

9 Jacob Grimm/Wilhelm Grimm: *Deutsches Wörterbuch*, Bd. 6, München 1984, Sp. 4910.

in der Moderne über technisches Wissen und mediale Führungskompetenz) verfügt, objektiv in dem Sinne, dass er über äußere Ressourcen (Männer, Land, Waffen, Geld) verfügt. Intransitive Macht dagegen ist eine Macht, die im Zusammenhandeln der Akteure besteht und „in sich selbst, in der Gesellschaft erzeugt und aufrechterhalten wird“¹⁰.

Dem intransitiven Machtbegriff ist die Qualifikation der Verfügungsgewalt eher fremd. Intransitive Machttheorien sind bekanntlich aus der Kritik der ökonomischen und der juridischen Machtanalyse (komplementär aber auch antipodisch bei Hannah Arendt und Michel Foucault) hervorgegangen.¹¹ Wenn wir mit Hobbes Autorität als „das Recht auf irgendeine Handlung“ definieren, dann lässt sich auch Hannah Arendts Definition der Macht davon herleiten: denn Macht entsteht aus einer Pluralität von Autoren, die in erster Instanz als Menschenrechtsträger handeln. Macht ist für sie die Fähigkeit zum kollektiven Handeln, zum *acting in concert*. Aber als Medium des Sozialen, als Konstitutionsraum von interpersonalen Verhältnissen ist Macht auch für Foucault ein allgemeines Konstitutionsprinzip.¹² Für ihn ist Macht der Oberbegriff für sozio-politische Kräfte-

10 Göhler, Macht, 2004, S. 258. Diese Definition basiert eben auf Formulierungen der klassischen Machttheorie, die am besten in der Theorie Hobbes und in der meist zitierten Definition Max Webers auf den Begriff gebracht wird. Vgl. José Antonio Marina: Die Passion der Macht. Theorie und Praxis der Herrschaft, Basel 2011.

11 Vgl. Michel Foucault: In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesungen am Collège de France (1975-76), Frankfurt a.M. 2001, S. 31. Dort wird die These vertreten, „dass die Macht nicht gegeben wird, dass sie weder getauscht noch zurückgewonnen werden kann, sondern dass sie ausgeübt wird und nur im Vollzug existiert“. Ebenso: Hannah Arendt: Macht und Gewalt, München 1970, S. 45: „Macht entspricht der menschlichen Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln. Über Macht verfügt niemals ein Einzelner; sie ist im Besitz einer Gruppe und bleibt nur solange existent, als die Gruppe zusammenhält.“ Antipodisch sind diese Konzeptionen insoweit, da Foucault Macht „in Kategorien wie Kampf, Konflikt oder Krieg“ analysiert und Arendt eher in Kategorien des Einvernehmens und der Verständigung. An diesen Arendt'schen Machtbegriff knüpft bekanntlich Habermas an. Vgl. Jürgen Habermas: Hannah Arendts Begriff der Macht [1976], in: ders.: Philosophisch-politische Profile, Frankfurt a.M. 1987, S. 228-248.

12 Martin Saar: Macht und Kritik, in: Rainer Forst u.a. (Hrsg.): Sozialphilosophie und Kritik, Frankfurt a.M. 2009, S. 567-587: „Die philosophische Frage nach der Macht ist in erster Linie eine Frage nach der Effektivität und in zweiter Linie eine Frage nach der Legitimität von Wirkungskräften.“ (ebd., S. 571) „Steht auf der einen Seite ein Verständnis von Macht als Herrschaft, steht auf

verhältnisse, „der Name, den man einer komplexen strategischen Situation in einer Gesellschaft gibt“¹³.

An diesem intransitiven Machtbegriff orientiert sich bekanntlich die gegenwärtige Politikauffassung immer mehr: Nicht nur, dass der transitive Machtbegriff viel zu eng in einer repressiven Konzeption der Macht verwickelt bleibt; der intransitive erweist sich als ein tauglicheres Instrument, um den verschiedenen Abstufungen der Kontrollmacht und die Phänomene der Subjektivierung der Herrschaft und der Vernetzung der Machtverhältnisse zu begegnen. Er ermöglicht auch, das Verhältnis von Macht und Autorität nicht nur als prinzipiellen Gegensatz, sondern auch als relative Differenz zu konzeptualisieren. Und Herrschaft, Macht und Autorität in dieser Verknüpfung sind immer noch Protagonisten in der heutigen Diskussion über das Politische.¹⁴

In seiner Analyse der anthropologischen Grundformen der Macht unterscheidet der Soziologe Heinrich Popitz vier Typen, die auf „vitale Abhängigkeiten und konstitutive Handlungsfähigkeiten des Menschen“ zurückzuführen sind: die *Aktionsmacht*, die in der physischen, körperlichen, aggressiven Kraft, in der Fähigkeit zu verletzen innewohnt; die *instrumentelle* Macht, deren Voraussetzung die „für die Betroffenen glaubhafte Verfügung über Strafen und Belohnungen“ ist, und deren Ausdrucksform die des Drohens und Versprechens ist; die *autoritative* Macht, die „einwilligende Folgebereitschaft erzeugt“, indem sie die Einstellungen, die Perspektiven und die Kriterien der Betroffenen steuert; die *datensetzende* Macht, die Macht der Technik, die ermöglicht, über Menschen durch die Vermittlung von Artefakten zu herrschen.¹⁵ Diese Unterscheidungen des

der anderen ein Konzept von Macht als Konstitution; geht es im einen Fall um Durchsetzung und Unterwerfung von Willen, geht es im anderen um die Entfesselung und Kanalisierung von vielfältigen Kräften.“ (ebd., S. 575)

13 Michel Foucault: Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit, Frankfurt a.M. 1976, S. 114.

14 Vgl. Christoph Lau: Subjektivierung von Macht – Diffusion von Herrschaft. Zum Formwandel von Herrschaft in der Zweiten Moderne, in: Wolfgang Bonß/Christoph Lau (Hrsg.): Macht und Herrschaft in der reflexiven Moderne, Weilerswist 2011, S. 48-66.

15 Popitz, Phänomene der Macht, 1992, S. 32-33: „Die Wurzeln sozialer Macht liegen in der Entsprechung vitaler Abhängigkeiten und konstitutiver Handlungsfähigkeiten des Menschen. Vitale Abhängigkeiten: seine Verletzbarkeit, seine Sorge um die Zukunft, seine Maßstabs- und Anerkennungsbedürftigkeit, seine Angewiesenheit auf Artefakte. Konstitutive Handlungsfähigkeiten: die Fähigkeit

Machtbegriffs helfen uns auf dem Weg zu einer Präzisierung der Fragestellung.

Aller Macht liegt die Bewegung zur innerweltlichen Transzendierung in verstärkter Form zugrunde, die Fähigkeit zum Weltverändern ist für sie konstitutiv. Diese Transzendierung macht vor keiner Lebenserscheinung und vor keiner körperlichen Integrität halt. Als Aktionsmacht kennt die Macht also keine Unverfügbarkeit: „Verletzungskraft, verletzende *Aktionsmacht* hat der Mensch gegenüber allen Organismen, auch gegenüber anderen Menschen.“¹⁶ Am anderen Pol erweist sich jedoch die autoritative Macht als Hüterin der Unverfügbarkeit der angeborenen Menschenwürde, der körperlichen Integrität, der ökonomischen Subsistenz, der gesellschaftlichen Teilhabe, letztendlich der Grundrechte. Beide Seiten gehören zum Machtkomplex und zu seiner Lebensdynamik.

Autorität hat immer mit dem Vermögen zu tun, die Zustimmung anderer zu gewinnen. Sie baut auf dem Prinzip der Zwangsökonomisierung auf. „Der Rat, der *autoritas* hat, ist kein Befehl, aber wirkt so, als ob er ein Befehl wäre.“¹⁷ Wo Autorität vorhanden ist, reduziert sich konsequenterweise die Wahrscheinlichkeit der Gewaltanwendung in innenstaatlichen Beziehungen auf ein Minimum. Anders als die Macht entzieht sich Autorität grundsätzlich der Verrechtlichung. „Im Gegensatz zu der durch Recht oder Amt verliehenen oder mit Gewalt behaupteten *potestas* ist die *autoritas* ein Phänomen, das sich zunächst jeder rechtlichen oder institutionellen Sicherung entzieht.“¹⁸ Der *actor* ist ursprünglich der Gründer oder der Schöpfer einer neuen Gemeinschaft, der Förderer einer Tradition und der Mehrer einer Identität.¹⁹ Jemandes *actor* sein heißt im antiken

zur verletzenden Aktion, die Fähigkeit, Angst und Hoffnungen zu erzeugen, die Fähigkeit, Maßstäbe zu setzen, die Fähigkeit zum technischen Handeln.“

16 Ebd., S. 24 (Hervorhebung im Original).

17 Theodor Eschenburg: Über Autorität, Frankfurt a.M. 1965, S. 10 (Hervorhebung PPP). Vgl. Christoph Lundgreen: Regelkonflikte in der römischen Republik. Geltung und Gewichtung von Normen in politischen Entscheidungsprozessen, Stuttgart 2011.

18 Eschenburg, Über Autorität, 1965, S. 29 (Hervorhebung PPP). Auch Giorgio Agamben (Ausnahmezustand, Frankfurt a.M. 2004, S. 91, Hervorhebung PPP) meint: *autoritas* ist weniger die freiwillige Ausübung eines Rechts als vielmehr „das Sich-Verwirklichen einer unpersönlichen Macht in eben der Person der *actor*“.

19 Bertrand de Jouvenel: Über Souveränität. Auf der Suche nach dem Gemeinwohl, Neuwied/Berlin 1963, S. 48: „Der *actor* ist der Vater in Freiheit began-

Rom auch „beraten“. *Auctoritas* wird vom römischen Recht mit der Fähigkeit gleichgesetzt, mit maßgeblichem Rat zur Ordnungsgestaltung der Gesellschaft aktiv beizutragen.²⁰ Autoritätsbindungen sind Alltagsphänomene. Eine besondere Bedeutung kommt aber für unsere Betrachtung der politischen Autorität zu. „Politische Autorität ist Amtsautorität, aber mit ihr verbunden ist die Vorstellung der Autoritätsverpflichtung, des amtsgemäßen, des amtswürdigen Verhaltens im Dienst und im privaten Leben.“²¹ Mit der Einführung des Amtsbegriffs beginnt die Konstruktion der Unverfügbarkeit im Bereich des Politischen. Das Amt ist etwas, über das

gener Handlungen, deren Ursprung bei ihm liegt, deren Vollbringer aber andere sind.“

- 20 Die *auctoritas maiorum* war in Rom „der moralisch-politische Maßstab schlechthin“. So Hannah Arendt: Was ist Autorität?, in: dies.: Zwischen Vergangenheit und Zukunft. Übungen im politischen Denken I, München 1994, S. 159-200, hier: S. 190. *Auctoritas* war die Herrschaftsweise des Senats, *potestas* die der Magistratur, der Senato hatte keine Vollzugsgewalt, nur *consilium*.
- 21 Eschenburg, Über Autorität, 1965, S. 108. „Das Amt hat die persönliche Autorität des Amtsträgers nötig, um mehr zu sein als ‚Bürokratie‘, das Amt als *honor* verleiht aber auch Ansehen und wird so in gleicher Weise wie *virtus*, *ingenium* usw. zu einem Grund der *auctoritas*.“ (ebd., S. 32, Hervorhebung PPP) Zum Amtsbegriff vgl. noch Wilhelm Hennis: Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: ders.: Politikwissenschaft und politisches Denken. Politikwissenschaftliche Abhandlungen II, Tübingen 2000, S. 127-147, hier: S. 132: „Wo das Amt im Mittelpunkt des politischen Denkens steht, ist die entscheidende legitimierende Basis der Amtsinnehabung, das Band, das den Amtsinhaber mit demjenigen, der ihn in das Amt berufen hat, verbindet, nicht eine identitäre Willensrelation, sondern das Vertrauen.“ Das Amt ist der institutionelle Ort der Verkörperung des sozialen Ganzen durch eine Person: vgl. Koschorke, Macht und Fiktion, 2002, S. 79 (Hervorhebung im Original): „Als Bindeglied zwischen Körper und Körperschaft erfüllt das Amt nicht bloß eine neutrale Funktion, sondern bietet den Schauplatz einer Verwandlung von geradezu magischer Qualität. Je höher das Amt, desto größer ist diese magische Wirkung, die das gewöhnliche Erscheinungsbild des Amtsinhabers in einem übernatürlichen Glanz aufstrahlen lässt. Im Amt durchdringt sich die Welt der empirischen Körper mit der Sphäre der sozialen Transzendenz, die ihrem Wesen nach unsichtbar ist. Das Amt kleidet den Körper des Herrschers, so wie dieser seinerseits das Amt bekleidet. Das Amt macht seinen Inhaber zum Vertreter der Körperschaft. Es schafft eine institutionelle und symbolische Verbindung zwischen der natürlichen Person und der *persona ficta* des Kollektivs.“ Ausgangspunkt der neueren Literatur zum Thema sind die scharfsinnigen Analysen von Kantorowicz über die Trennung der Krone vom König als Inhaber des Königsamts: vgl. Ernst H. Kantorowicz: Die zwei Körper des Königs. Eine Studie zur politischen Theologie des Mittelalters, Stuttgart 1992, S. 377.

der Amtsinhaber nicht verfügen kann. Gleichzeitig gilt auch, dass der Amtsinhaber jemand ist, über den andere, mit Macht dotierte Akteure, nicht beliebig verfügen können.

Auch zur Klärung des Begriffs Autorität hat die Soziologie mehrfach beigetragen, indem sie klassische Entgegenstellungen wie die von *potestas* und *auctoritas*, oder von persönlicher und amtlicher Autorität immer wieder relativiert und neu definiert hat. Für eine soziologische Betrachtung sind solche klare Grenzstellungen nicht leicht nachvollziehbar. Nach Simmel sprechen wir von Autorität, wenn eine Person ein Vertrauen erwirbt, „das den Charakter einer objektiven Instanz trägt“²². Man unterscheidet oft zwischen persönlicher und institutioneller Autorität; aber selbst die persönliche Autorität (wenn man von den Beziehungen in den Primärgruppen absieht) ist immer auf die Ausübung eines Amtes bezogen: „die Persönlichkeit hat eine prärogative und axiomatische Zuverlässigkeit für ihre Entscheidungen gewonnen, die über den immer variablen, relativen, der Kritik unterworfenen Wert einer subjektiven Persönlichkeit mindestens um einen Teilstrich hinausragt.“²³ Macht ist an erster Stelle Verfügungsmacht. Autorität geht über diese Qualifikation deutlich hinaus. Bertrand de Jouvenel stellte in seiner klassischen Analyse des Phänomens fest: „wenn alle Menschen immer nur disponieren, gäbe es keine Gesellschaft. Die Gesellschaft besteht nur darum, weil der Mensch auch die Fähigkeit besitzt, zu proponieren und durch seine Vorschläge die Verfügungen der anderen zu beeinflussen.“²⁴

Autorität galt im alten Rom als Ergebnis eines kumulativen Anerkennungsprozess (*augēre* heißt allgemein vermehren, zunehmen, wachsen lassen – diese Bedeutung schließt die Akkumulation der Erkenntnisse, des Wissens aber auch der Anerkennung und der Zustimmung ein). Und das gilt immer noch. Wer Autorität hat, verfügt über einen Mehrwert an

22 Georg Simmel: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, hrsg. von Otthein Rammstedt, Frankfurt a.M. 1992, S. 162. Vgl. auch: Eschenburg, Über Autorität, 1965, S. 31: „die *auctoritas* erhält ihre Wirkungskraft nicht wie die *potestas* von einer höheren Instanz verliehen, sondern hat ihren Grund in sich selbst: in Anlagen und Fähigkeiten, die andere Menschen zu ihrer Anerkennung als *auctoritas* führen.“

23 Simmel, Soziologie, 1992, S. 162.

24 Jouvenel, Über Souveränität, 1963, S. 49-50. Zur Unterscheidung zwischen gefestigter und aufsteigender Autorität vgl. ders.: Reine Theorie der Politik, Neuwied/Berlin 1967, S. 129-135.

Anerkennung. Und die Sanktionsfähigkeit einer Autorität, also z.B. auch für uns, im demokratischen Zeitalter, eines Verfassungsgerichts, liegt in der Verweigerung der sozialen Anerkennung. Wer die Alternative zwischen erhofften Anerkennungen und befürchteten Anerkennungsentzügen „einsetzen kann und bewusst einsetzt, um Verhalten und Einstellung anderer zu steuern, übt *autoritative Macht* aus“²⁵. Autoritative Macht entsteht – so argumentiert nochmals Popitz – aus der Anerkennungsbedürftigkeit und aus der Anerkennungsfixiertheit sozialer Akteure. Gleichwohl entsteht sie aus ihrer Orientierungslosigkeit: sie ist immer auch Deutungsmacht, deren Voraussetzung die Tatsache ist, dass menschliche Taten, Intentionen und Motivationen strukturell immer „vielversional“ sind. Ihre Entscheidungen beruhen infolgedessen auf Interpretationen.

Und nochmals: Kennzeichen der Autorität nach Hannah Arendt

„ist die fraglose Anerkennung seitens derer, denen Gehorsam abverlangt wird; sie bedarf weder des Zwanges noch der Überredung [...] Autorität bedarf zu ihrer Erhaltung und Sicherung des Respekts entweder vor der Person oder dem Amt. Ihr gefährlichster Gegner ist nicht Feindschaft sondern Verachtung, und was sie am sichersten unterminiert, ist das Lachen.“²⁶

Eine besondere Aura gewinnt die Autorität dadurch, dass sie immer aus der Anerkennung einer Sphäre der unverfügbaren Rechte von Gruppen oder Individuen (manchmal auch nur bestimmter Individuen) hervorgeht und damit auch ihre eigene Unverfügbarkeit begründet. Mit diesen Ausführungen zum Verhältnis von Macht und Autorität ist das begriffliche Umfeld allgemein umrissen.

-
- 25 Popitz, Phänomene der Macht, 1992, S. 29 (Hervorhebung im Original). Vgl. Jan-Philipp Reemtsma: Vertrauen und Gewalt. Versuch über eine besondere Konstellation der Moderne, Hamburg 2009, S. 101-184.
- 26 Arendt, Macht und Gewalt, 1970, S. 46-47. Dazu die Ausführungen – auch in diesem Fall nur mit Vorsicht zu genießen – von Agamben, Ausnahmezustand, 2004, S. 88ff. Gegen den juristischen Begriff *potestas* wird hier *auctoritas* biopolitisch interpretiert (ebd., S. 98).

2 DIE KONSTRUKTION UNEINGESCHRÄNKTER VERFÜGUNGSMACHT

Die Verfügungsmacht der Herrschenden ist den Gesetzen der Natur und der Geschichte unterstellt. Die Erfahrung ihrer Beschränktheit stellt eine Konstante des menschlichen Erlebens dar. Anthropologisch betrachtet, liegt eine Grenze der Macht in der Verwundbarkeit des Körpers: die physischen Kapazitäten auch des Machtmenschen bleiben deshalb immer beschränkt. Aber auch *ananke* und *tyche*, Notwendigkeit und Kontingenz, setzen untranszendierbare Grenzen des handelnden Subjekts. Unverfügbarkeit über historische Verläufe – dies ist ein klassisches Thema des politischen Realismus. Von dieser Herausforderung ausgehend arbeitet die frühneuzeitliche Staatstheorie mit ihrem Hauptbegriff „Souveränität“ dennoch an der Konstruktion einer uneingeschränkten Verfügungsmacht. In ihrem Drang nach unbegrenzter Verfügbarkeit der Welt glaubt die Moderne auf diesem Weg einen festen Boden zu gewinnen, der sich indes als unverfügbar darstellen soll.

Unbestreitbar ist der Souveränitätsbegriff der Kern der Machttheorie des modernen Staates.²⁷ *Maiestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*, so definiert Bodin die höchste Gewalt. Unter diesem Begriff versteht die klassische Lehre „die tatsächliche Fähigkeit einer Herrschaftseinheit, auf ihrem Gebiet regelmäßig jeden ihre Existenz bedrohenden Willensakt selbstständig zu brechen“²⁸. Diese Fähigkeit impliziert die (wie auch immer begründete) Berechtigung, sich die äußere Welt verfügbar zu machen. Was die Macht eines Souveräns auszeichnet, ist zunächst seine Verfügung über das Leben und die Ressourcen der Untertanen. Zur materiellen Verfassung der souveränen Macht gehören Land und Leute. Im Patrimonialismus werden Untertanen hauptsächlich als Habe des Machtinhabers betrachtet.

Die Geschichte der Staatsmacht ist oft als Geschichte der Steigerung und Maximierung ihres Durchsetzungspotentials dargestellt worden: Dabei

27 Vgl. Foucault, In Verteidigung der Gesellschaft, 2001, S. 40: „Die Theorie des Rechts hat seit dem Mittelalter im wesentlichen die Funktion, über die Legitimität der Macht zu bestimmen: das Haupt- und Zentralproblem, um das herum sich die gesamte Theorie des Rechts organisiert, ist das Problem der Souveränität.“

28 Hermann Heller: Staat [1931], in: ders.: Gesammelte Schriften, Bd. 3: Staatslehre als politische Wissenschaft, Tübingen 1992, S. 3-23, hier: S. 21.

geht es hauptsächlich um das Verfügbar-Machen der sozialen Welt. Vertikale Hierarchisierung und Intensivierung der Herrschaftsdynamik gehören zu ihren unverzichtbaren Attributen. Die Errichtung eines wirksamen Finanzmonopols und die Rationalisierung des Steuereintreibens führen in der Neuzeit zu einer Intensivierung der Verfügungsgewalt über Eigentum und Marktgüter (und aus diesem intensivierten Druck lässt sich natürlich das steigende Sicherheitsbedürfnis und die Frage nach Eigentumsschutz erklären). Mit der Verstaatlichung des Krieges und der daraus folgenden Vermehrung der militärischen Kräfte verstärkt sich auch die Verfügungsmacht des Staates über die Bevölkerung.²⁹

Entscheidend für die Stabilität der Herrschaft ist aber auch die Akkumulation von symbolischem Kapital. Die Dreieinigkeit von Autorität, Tradition und Religion, die für die altrömische Gesellschaft und Politik prägend war, hört in der Neuzeit auf, ein krisenfestes Paradigma darzustellen.³⁰ Es mag daher sein, dass im Zeitalter der zentralistischen Staaten die absoluten Monarchen – das hat z.B. Theodor Eschenburg unterstrichen – eher Souveränität als Autorität für sich in Anspruch nahmen. „Die Worte Souveränität und Autorität decken einander nicht; es gibt nur eine Souveränität im Staat, jedoch vor allem nach damaliger Vorstellung, abgestufte politische Autoritäten.“³¹ Dennoch wird immer, wie in früheren Epochen, nicht nur auf die technischen, sondern auch auf die symbolischen Dispositive der Machttakkumulation Rücksicht genommen. Die Sakralisierung der Macht dient immer noch zur Abwehr des stets drohenden Machtverfalls.³²

29 Bertrand de Jouvenel: Über die Staatsgewalt. Die Naturgeschichte ihres Wachstums, Freiburg i.B. 1972. Zur Frage nach der Herrschaftsintensität des Absolutismus nun Johann Baptist Müller: Herrschaftsintensität und politische Ordnung, Berlin 1986, S. 16ff.

30 Hannah Arendt: Über die Revolution, München 1974, S. 259 (Hervorhebung im Original): „Dass Autorität, Tradition und Religion – Begriffe, die alle so alt sind wie Römertum überhaupt – der Sache, wenn auch nicht dem Inhalt nach zusammenfallen können, weil sie alle drei aus der gleichen Quelle hervorgehen, der Gründung der Stadt, das war und blieb von Anfang bis Ende der Rückhalt römischer Geschichte [...] Auf Grund der *auctoritas* waren Dauer und Wandel miteinander verbunden.“

31 Eschenburg, Über Autorität, 1965, S. 116.

32 Friedrich Balke: Figuren der Souveränität, Paderborn 2009, S. 300ff. Er thematisiert (in Anlehnung an Kantorowicz) die Mutation der Lehre von den zwei Körpern des Königs im Übergang zu den neuzeitlichen Souveränitäts-

Souveränität ist, laut der bekannten Definition Carl Schmitts, die Entscheidung über den Ausnahmezustand.³³ Der Souverän, der im Ausnahmefall entscheidet, hat eine absolute Macht, die jede positive Rechtsnorm suspendieren kann: indem er über ihre Geltung entscheidet, verfügt er über die Rechtsordnung. Oder, um die gelungene, juristisch präzise, synthetische Formulierung von Martin Kriele zu verwenden: „Der Souverän besitzt die *ungeteilte, unbedingte, unbeschränkte Macht, Recht zu schaffen, zu ändern und zu durchbrechen*.“³⁴ Souveränität wird also zum Inbegriff der Durchsetzungsmacht. Befürworter und Kritiker des Begriffs begegnen sich in der Hervorhebung dieser Merkmale. Auch der heutige *en vogue* befindliche biopolitische Ansatz kann trotz aller Umwertungen auf den Begriff nicht verzichten. „Der Ausnahmezustand als Rechtsinstitut im Verfügungsbereich der *Regierungskunst* (Michel Foucault) bezeichnet die höchstmöglich konzentrierte Form von Souveränität.“³⁵

Die souveräne Macht verfügt über die soziale Welt. Als solche ist aber auch sie unverfügbar. Die Unverfügbarkeit der *persona publica* des Herrschaftsinhabers, der lebendes Gesetz und lebende Gerechtigkeit ist, gehört eigentlich zu den Dogmen politisch-apologetischer Literatur aller Zeiten. In der Neuzeit erfährt dieser Zug freilich eine beachtliche Transformation, bleibt aber eine unverzichtbare Komponente der Staatstheorie. Alle Rationalisierungsbestrebungen des monozentrischen großflächigen Fürstenstaates dienen eigentlich dazu, diese Unverfügbarkeit zu untermauern. Die frühneuzeitliche Entpolitisierung – die „Verwandlung des Bürgers in den

theorien, die den politischen Körper vollständig denaturalisieren und dem kontingenten Prozess der Institutionalisierung überantworten.

- 33 Carl Schmitt: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität [1922], Berlin 1979, S. 11.
- 34 Martin Kriele: Einführung in die Staatslehre. Die geistesgeschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaats, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 59 (Hervorhebung im Original). Und ausführlicher: „1. Der Souverän kann unbeschränkt über das Recht verfügen. [...] 2. Der Souverän kann das Recht durchbrechen. [...] 3. Der Souverän kann jede Kompetenz jederzeit an sich ziehen. Er hat damit die Gewalt ungeteilt in seiner Hand. [...] 4. Die Souveränität des Souveräns gilt unbeding, unwiderruflich und zeitlich unbeschränkt. [...] 5. Die Souveränität des Souveräns gilt inhaltlich unbeschränkt.“ (ebd., S. 57-58)
- 35 Matthias Lemke: Das Alter Ego der Souveränität. Zur Begründung von Normsuspendierungen im Ausnahmezustand, in: Samuel Salzborn/Rüdiger Voigt (Hrsg.): Souveränität. Theoretische und ideengeschichtliche Reflexionen, Stuttgart 2010, S. 83-102, hier: S. 83 (Hervorhebung im Original).

Untertan“³⁶ – ist ein deutliches Zeichen dieser institutionellen und symbolischen Konstruktion. Der Gesetzesbefehl des Monarchen „kann nicht bezweifelt, verhandelt, revidiert werden, sondern schafft im Akt seiner Bekundung eine für die Untertanen unumstößliche und letztgültige Realität“³⁷. Keine andere Konstruktion der politischen Theorie als die Sozialvertragslehre von Thomas Hobbes macht es deutlich, wie selbst die Konstituierung der politischen Macht durch gegenseitige Verpflichtung unwiderruflich sei. Dieser Theorie zufolge ist die souveräne Macht, auf die sich die Rechtsordnung gründet, ihrerseits den Gesetzen nicht unterworfen.

Unverfügbar ist aber nun an erster Stelle nicht so sehr die Person des Herrschenden, sondern eher das überpersönliche Geflecht der Institutionen und das Produkt seiner Entscheidungsprozesse. Nicht jede Machtausübung ist institutionell geformt. Zu dem Souveränitätsdenken der Moderne gehört dagegen die utopische Vorstellung einer totalen institutionellen *mise en form* der Macht. Schon bei Hobbes war die Macht des Souveräns nichts anderes als eine Macht der Unterwerfung unter eine souveräne – und auch schon von ihm rechtlich verstandene – Ordnung. In der Theorie der Souveränität findet diese Erkenntnis in reifer Form ihren Ausdruck, dass Herrschaft „institutionalisierte Macht“ ist. Im Prozess der Institutionalisierung lassen sich drei Tendenzen zusammenfügen: die Entpersonalisierung der Machtverhältnisse, ihre Formalisierung (immer stärkere Orientierung an Regeln, Verfahrensweisen, Ritualen) und die Integrierung in eine übergreifende Ordnung („Positionalisierung der Macht“).³⁸

Die Unverfügbarkeit der alten Ordnungen und Verfassungen seitens der kontingenten Herrschaftsinhaber ist andererseits ein klassisches Thema der

36 Herfried Münkler: Im Namen des Staates. Die Begründung der Staatsraison in der Frühen Neuzeit, Frankfurt a.M. 1987, S. 148ff. „In diesem Sinne ist die Theorie der Staatsraison das öffentliche Zeichen für die politische Entmachtung der Bürger, für die Verlagerung der Politik aus der Sphäre ihrer subjektiven Entscheidungen in die vorgeblich objektiver Belange des Staates.“ (ebd., S. 150)

37 Albrecht Koschorke u.a.: Der fiktive Staat. Konstruktionen des politischen Körpers in der Geschichte Europas, Frankfurt a.M. 2007, S. 113. Die Kopplung von juristischer Unverfügbarkeit und physischer Verfügungsmacht wird hier thematisiert: „Vom Souverän der politischen Theorie des Absolutismus zum Tyrannen ist es nur ein kleiner Schritt. Jederzeit kann eine rechtlich ungebundene Herrschaft in Unrecht umschlagen; jederzeit kann die Person des Herrschers, in der die Machtfülle des Staates sich manifestiert und einen individuellen Körper erhält, in ihrer physischen Natur entfesselt werden.“ (S. 115)

38 Popitz, Phänomene der Macht, 1992, S. 233ff.

herrschaftskritischen politischen Theorien. In seiner Schrift *Franco-Gallia* (1573), die als Counterpart zu Jean Bodins Meisterwerk, *Les six livres de la République* (1576) gelten kann, wird ein Klassiker der Widerstandsrechtslehre wie Franz Hotman nicht müde, in seiner Darstellung der Rechten und der Pflichten der Könige und der Bürger darzulegen, wie „den Königen Frankreichs von ihren Bürgern keine unermessliche und unbegrenzte Macht übertragen worden ist“ und wie sie der grundlegenden Verpflichtung unterzogen waren, „die Macht der allgemeinen Versammlung unverletzlich und unantastbar zu bewahren“³⁹.

Diese unbeschränkte Macht bleibt unberührt mit dem Übergang von der monarchischen absolutistischen Souveränität, mit ihrem Dogma vom göttlichen Recht der Könige, zu der demokratischen Souveränität der Nation, mit ihrem entsprechenden Dogma vom göttlichen Recht der Völker.⁴⁰ In einigen Formulierungen der klassischen Demokratietheorie sieht es tatsächlich so aus, als sei Volkssouveränität nichts anderes als umgewendete Fürstensouveränität, die im extremen Fall in einen Absolutismus oder Despotismus des Volkes münden kann. Die Staats- und Verfassungstheorie der Französischen Revolution bringt das in einer Vielfalt von Formulierungen eindrucksvoll zum Ausdruck. So schreibt – um ein einziges Beispiel aus dem gemäßigten Lager zu bemühen – der Abbé Sieyès in seiner bekannten Schrift *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* (1789): „Die Nation ist immer Herrin, ihre Grundverfassung umzugestalten.“⁴¹

Wenn in Hinblick auf die klassische Demokratielehre der Aufklärung ein „überpositiv-rechtliche Privileg der gesellschaftlichen Basis“ postuliert wird, dann geschieht es heute noch im Sinne einer als unverfügbar geltenden Volkssouveränität. Vor kurzem ist abermals hervorgehoben wor-

39 Franz Hotman: *Franco-Gallia*, in: Jürgen Dennert (Hrsg.): *Beza, Brutus, Hotman. Calvinistische Monarchomachen*, Köln/Opladen 1968, S. 203-327, hier: S. 303-304.

40 Zur Souveränität der Nation als „Axiom“, also als „kein bewiesenes und beweisbares soziales Phänomen“ vgl. noch die klassische Behandlung von Boris Mirkin-Getzewitsch: *Die Souveränität der Nation* [1936], in: Hans Kurz (Hrsg.): *Volkssouveränität und Staatssouveränität*, Darmstadt 1979, S. 179-194, hier: S. 190ff.

41 Emmanuel Joseph Sieyès: *Was ist der Dritte Stand?*, hrsg. von Otto Dann, Essen 1988, S. 87. Immer noch lesenswert dazu: Karl Loewenstein: *Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789. Studien zur Dogmengeschichte der unmittelbaren Volksgesetzgebung* [1922], Aalen 1990.

den, dass „in dem engen Zusammenhang zwischen Volkssouveränität und Vollpositivierung des Rechts ein neues Prinzip der Unverfügbarkeit etabliert“ worden ist.⁴² Die Verfassung von 1791 proklamiert: „Die Souveränität ist eine, unteilbar, unveräußerlich und unverjährbar. Sie gehört der Nation.“ Das wird insbesondere deutlich bei der Lehre des *pouvoir constituant*. Die verfassungsgebende Gewalt ist nicht verfassungsmäßig gebunden und im eigentlichen Sinne souverän. Durch eine Als-ob-Konstruktion (der *pouvoir constituant* als direkter aber fiktiver Ausdruck der *volonté générale*) wird Unverfügbarkeit statuiert. Diese Konstruktion hat die Funktion, den Moment der gewaltsamen Usurpation der Staatsgewalt durch den Mächtigen zu verdecken.

Alle diese theoretischen Postulate werden natürlich von den historischen Wirklichkeitswissenschaften regelmäßig relativiert. Die Geschichtsschreibung belehrt uns über die vielfältigen Hindernisse, gegen die diese unbeschränkten Machtansprüche in der Praxis mit beschränkten Erfolgsaussichten zu kämpfen haben. Die Geschichte der neuzeitlichen Staatlichkeit ist von ihrem Anfang von einer komplexen Dialektik von Machtsteigerung, Machterosion und Machtverdrängung durchgedrungen. Die Formalisierung und Positionalisierung der Macht erzeugt ständig Bremsen und Gegengewichte. Und bereits im Zeitalter des (einmal sogenannten) Absolutismus sind wir konfrontiert mit einer spezifischen Paradoxie der Macht. „Es gibt eine Allgegenwart von Mächtigkeitspotentialen bei gleichzeitigem Unsichtbarmachen konkreter Machtbeziehungen.“⁴³

Politische Dynamik reduziert sich auch nicht auf den Antagonismus von Machthabern und Machtunterworfenen. Dazwischen stellt sich immer ein komplexes Gefüge von Machtbeziehungen, die aus der Praxis eines (oder mehrerer) Verwaltungsstabes (oder -stäbe) hervorgehen. Die Dienst-

42 Ingeborg Maus: Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie, Frankfurt a.M. 2011, S. 125. Bezeichnenderweise zitiert Maus in diesem Kontext ausgerechnet den Abbé Sieyès, wo er die These vertritt, dass „die Verfassung [...] sich nur auf die Regierung bezieht“, während es „lächerlich wäre anzunehmen, die Nation selbst sei durch die Formen oder durch die Verfassung gebunden, denen sie ihre Beauftragten unterstellt hat“ (ebd., S. 133-134).

43 Karl-Siegbert Rehberg: Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden 1994, S. 47-84, hier: S. 70.

leistungen der Verwaltungsstäbe erzeugen zwar den Überschuss an Eigenbedeutung, der den Souverän zu überragender Größe erhebt, beinhalten aber auch eine Kontrollfunktion, die seine Macht einschränkt. Dieses dritte Element (zwischen Machthabern und Machtunterworfenen) verfügt nämlich – historisch in den verschiedensten Formen – über besondere Zugänge zu den Machthabern.⁴⁴ Als Selektionsinstanz der Informationen, die zum Machthaber eindringen, und durch ihre beratende Funktion, eignet sich dieser Stand eine Kontrollmacht an. Besonders in Hinblick auf diese Konstellation, nämlich auf die vielfältigen Abhängigkeiten, die die Machthaber mit der Ausübung ihres Amtes unweigerlich eingehen, ergeben sich folglich beachtliche Einschränkungen der Verfügungsmacht der Herrschenden.

3 DIE EINSCHRÄNKUNG DER MACHT DURCH UNVERFÜGBARKEIT

Der moderne Staat ist oft als „Doppelstaat“ beschrieben worden: er ist gleichzeitig, ausgerechnet durch die Verbindung von Macht und Normativität in der Figur der Souveränität, Machtstaat und Rechtsstaat im selben Glied.⁴⁵ Er ist als Machtstaat durch faktische Überlegenheit in existentiellen Konflikten gekennzeichnet. In diesem Gewand agiert er als unverfügbare Gewalt, die über das Ensemble der sozialen Beziehungen verfügt. Der moderne Staat ist aber auch Rechtsstaat.⁴⁶ Als solcher hört er auf, die

44 Das Thema ist bekanntlich aufgezeichnet in Carl Schmitt: Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machthaber, Pfullingen 1954. Dazu Ethel Matala de Mazza: Zugänge zum Machthaber. Über Spiegel und andere Medien, in: Rudolf Behrens/Jörn Steigerwald (Hrsg.): Die Macht und das Imaginäre. Eine kulturelle Verwandtschaft in der Literatur zwischen Früher Neuzeit und Moderne, Würzburg 2005, S. 71-87. „An der Stelle vermeintlicher Stärke legt er eine strukturelle Ohnmacht im Machtzentrum bloß, eine in sich verschobene Relation zwischen Machthabern und heimlichen Machtkontrolleuren, die der Froschperspektive des regierten Volks ebenso verborgen bleibt wie den gebietenden Souveränen selbst.“ (ebd., S. 71-72)

45 Luigi Ferrajoli: La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale, Milano 1995. Vgl. Walter Pauly/Gunter Heiss: Kritische Skizze zu Staat, Verfassung und Souveränität, in: Salzborn/Voigt (Hrsg.), Souveränität, 2010, S. 149-177.

46 Carl J. Friedrich: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin 1953; Katarina Sobota: Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, Tübingen 1997.

Souveränität als unverfügbar zu betrachten. An der Stelle der Souveränität treten die immer verfügbaren und förmlich verfassten Kompetenzen. Das Pendel der Unverfügbarkeit schlägt nun in eine andere Richtung um.

Die Einschränkung der Macht erfolgt in der Neuzeit bekanntlich dank verfassungstechnischer Arrangements, an erster Stelle dank der Gewaltenteilung. Die Idee der Gewaltenteilung, die unverzichtbar ist für Rationalität und Berechenbarkeit der Herrschaft, bildet die Grundlage für die moderne Verfassung. Indem sie die Ausübung politischer Herrschaft unabhängig von den Launen einzelner Amtsinhaber macht, dient die Gewaltenteilung dazu, eine Sphäre der Unverfügbarkeit institutionell zu gewährleisten. Verfügungsmacht in hohem Maße besitzt demzufolge nur noch die vollziehende Gewalt – sie selbst muss aber vor der Sphäre der unantastbaren Grundrechte halt machen. Im Rechtsstaat übt die Exekutive Autorität kraft Legalität aus, also „kraft des Glaubens an die Geltung legaler Satzung und der durch rational geschaffene Regeln begründeten sachlichen ‚Kompetenz‘“⁴⁷. Die Macht der Richter ist andererseits nur mittelbar Durchsetzungsmacht, sie ist vor allem – und immer stärker in demokratischen Verfassungsstaaten – Deutungsmacht. In dieser Funktion kommt der Charakter der intransitiven Macht gerade bei der Judikative besonders zum Ausdruck. Auch die gesetzgebende Gewalt findet in den Normen der Verfassung die festdefinierten Grenzen ihrer Verfügungsmacht.⁴⁸

Die Einschränkung der Macht erfolgt zweitens durch Menschenrechte – ausgehend vom Ur-Grundrecht des *rule of law*, dem Schutz vor willkürlicher Verhaftung (*Habeas corpus*), der einen Raum der Unverfügbarkeit schafft. Gegen die staatszentrierte Sicht eines Thomas Hobbes und deren im Anschluss an Carl Schmitt vorgenommenen Modifikationen erlangen im Verfassungsdenken unserer Zeit die individuellen Grundrechte autonome und konstituierende Bedeutung. Die Geschichte ihrer Institutionalisierung und ihrer Ausweitung ist die eines Prozesses ständiger verfassungs-

47 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1972, S. 830.

48 Über die Gewaltenteilung als „Bedingung der Möglichkeit von Volkssouveränität“ vgl. Maus, *Über Volkssouveränität*, 2011, S. 128: Für die klassische Demokratietheorie „hatte die gewaltenteilige Monopolisierung aller Rechtssetzung beim ‚Volk‘ und aller Gewaltressourcen bei den rechtsanwendenden Instanzen den präzisen Sinn, die Staatsapparate durch Gesetzesbindung den Direktiven der gesellschaftlichen Basis zu unterwerfen“. Zum Konzept der ‚Deutungsmacht‘ vgl. Hans Vorländer (Hrsg.): *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Wiesbaden 2006.

rechtlicher Zurückweisungen von Souveränitätsansprüchen. Verfügbarkeit der Macht und Unverfügbarkeit der Menschenrechte stehen im demokratischen Verfassungsstaat in einem klärungsbedürftigen Verhältnis.⁴⁹ Unbestreitbar ist jedenfalls, dass man nun von der Doktrin einer der Verfassung vorgeordneten Souveränität Abschied nimmt.

Im Zentrum der Theorie der Grundrechte steht die Behauptung, dass Menschen in ihrer Würde „unantastbar“ sind, was als Folge eines normativen Verständnisses der Person als Grundlage fundamentaler moralischer Ansprüche zu erklären ist. Damit wird eine Sphäre der Unverfügbarkeit konstruiert, die ihrerseits auf eine bestimmte Auffassung von Macht- und Autoritätsverhältnissen (als Anerkennungsbeziehungen) verweist. Einerseits ist die Macht im Rechtsstaat immer *autorisierte Macht* und das Recht das Ergebnis der Akte autorisierter Amtsträger. Selbst wenn mit *organisierter Zwang* durchgesetzt, unterliegt es immer einem *Anspruch auf Legitimität* auf Seiten der sich wechselseitig anerkennenden Adressaten. Der demokratische Mythos der verfassungsgebenden Gewalt gilt andererseits als überwunden.⁵⁰ Selbst die Verfassungen werden als unverfügbar proklamiert.⁵¹ Selbst wo die Art und Weise der Verfassungsänderung großzügig reglementiert wird, bleibt der Gedanke zentral, über das Gesamte einer Verfassung könne der Verfassungsgesetzgeber nicht verfügen. Das Recht zur Verfassungsänderung ist selbst nur „eine verfassungsrechtliche Kompetenz, die an bestimmte Verfahrensvoraussetzungen und qualifizierte Mehrheiten gebunden ist“.⁵²

49 Als letzte Figur der modernen Dialektik einer übergreifenden Verfügungsmacht kann die These der systemische „Kolonisierung der Lebenswelt“ (Habermas) mindestens erwähnt werden.

50 Pauly/Heiss, Kritische Skizze, 2010, S. 156-157: „Im politischen Diskurs wirke er integrativ, juristisch hingegen würde das verfassungsgebende Volk mehr und mehr Grenzbegriff, wenn nicht gar schlicht obsolet.“ An seine Stelle tritt eine entmythologisierte Legitimation der politischen Einheit ein: „Damit wandelt sich das Denken politischer Einheit von der Vorstellung eines unmittelbar vorgegebenen Substrats hin zu einem Projekt, das durch ausstehende Entscheidungen und Handlungen in einem ordnungsgemäßen Verfahren noch realisiert werden muss.“

51 Vgl. Hans Vorländer: Die Suprematie der Verfassung. Über das Spannungsverhältnis von Demokratie und Konstitutionalismus, in: Wolfgang Leidhold (Hrsg.): Politik und Politeia. Formen und Probleme politischer Ordnungen. Festgabe für Jürgen Gebhardt zum 65. Geburtstag, Würzburg 2000, S. 373-383.

52 Kriele, Einführung in die Staatslehre, 1975, S. 113.

Die Unverfügbarkeit der Souveränität kann in der heutigen politischen Welt auch nicht mehr als Leitprinzip der internationalen Beziehungen gelten. Im internationalen Recht hat sich mit dem Grundsatz „responsibility to protect“ eine Orientierung durchgesetzt, die zur Umwertung des Interventionsverbots in die innere Angelegenheiten geführt hat. Die supranationale Ebene des Verfassungsrechts scheint ebenso dekonstruktiv auf Ansprüche der Souveränität zu reagieren. Die Europäische Union ist daher ein gutes Beispiel. „Die Kompetenzen werden ihr von den Mitgliedstaaten vertraglich nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumt und können ihr auf demselben Weg wieder entzogen werden. Die Kompetenz-Kompetenz darf nicht auf die Union übergehen.“⁵³

Diese in der Staatslehre weit verbreitete Darstellung der Zähmung der Verfügungsmacht in der Moderne ist natürlich nicht unangefochten geblieben. Man denke nur an Foucaults Abschied von der „juristischen Gesellschaft“: sein Versuch einer Analyse der Macht, „die sich nicht auf einen juristischen, rein negativen Machtbegriff beschränkt, sondern den Gedanken einer Technologie der Macht entwickelt“⁵⁴, stellt die klassische Lehre in Frage. Die Gesellschaft wird hier als ein Netz von Unterwerfungen, das Individuum als „Machteffekt“ verstanden: konsequenterweise erfolgt die Vorverlagerung von Machtverhältnissen in die subinstitutionelle Sphäre lokaler Auseinandersetzungen. Am Ende dieser Entwicklung der Disziplinarmacht steht „die Vereinnahmung des Lebens durch die Macht [...] eine Machtergreifung über den Menschen als Lebewesen“⁵⁵. Übernimmt man diese Sichtweise, dann ergibt sich als Konsequenz, dass mit der Biomacht eine neue Art Verfügbarkeit entstanden ist, die nicht minder als jene der Pastoral- und der Disziplinargesellschaft in die verklarte Sphäre der Subjektivität eindringt.

Zur Illustration dieser gegenläufigen Lektüre der politischen Moderne kann noch Agambens Darstellung der Dialektik der Menschenrechte an-

53 Dieter Grimm: Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *Der Staat* 48 (2009) 4, S. 475-495, hier: S. 482.

54 Michel Foucault: *Die Maschen der Macht*, in: ders.: *Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits*, Band IV: 1980-1988, Frankfurt a.M. 2005, S. 224-244, hier: S. 225. „Ich glaube, seit der Entstehung der von mir sogenannten Biomacht oder anatomischen Politik leben wir in einer Gesellschaft, die dabei ist, nicht länger eine juristische Gesellschaft zu sein.“ (ebd., S. 241)

55 Foucault, In Verteidigung der Gesellschaft, 2001, S. 282.

geführt werden. Für ihn bedeutet die Verwandlung des Untertanen in Bürger dank der Anerkennung der Menschenrechte nichts anderes als die Tatsache, dass die Geburt – „das natürliche nackte Leben als solches“ – „zum unmittelbaren Träger der Souveränität wird“⁵⁶; und die Souveränität nichts anderes als eine Art Sakralisierung der Macht ist, die die Existenz einer unverfügbaren Sphäre der Menschenrechte negiert und die Legitimität des allgemeinen Tötens proklamiert.⁵⁷ Damit ist jeder Zusammenhang zwischen Macht und unverfügbarem Recht gesprengt. Die Entzauberung des Rechts führt bei solchen kritischen Analysen zur Infragestellung jeder modernen Manifestation der Unverfügbarkeit.

4 UNVERFÜGBARKEIT DES DEMOKRATISCHEN PRINZIPS?

Der Zeitgeist der Spätmoderne ist der Macht, aber im Grunde auch der Autorität, nicht wohlgesonnen. Seit Jahrzehnten steht die Macht im Kreuzfeuer der Kritik. Sie wird als unterdrückend und zerstörerisch wahrgenommen und im Namen einer unverfügbaren Sphäre der individuellen Freiheiten und der Grundrechte abgelehnt. Die Debatte um die Inflation der Macht (Luhmann) ist im Grunde eine Debatte über die Untauglichkeit der Durchsetzungsmacht in einer komplexen Gesellschaft – Untauglichkeit auch in Hinblick auf ihre Ineffektivität beim *problem solving* wie auch in der Gewährleistung der Grundrechte. Parallel dazu hat sich eine Diagnose des Verfalls oder gar des Verschwindens der Autorität entwickelt. Unter den bedeutendsten Beiträgen der nachkriegszeitlichen Literatur zur Frage der Autorität (und des Autoritätsuntergangs) gehören der schon erwähnte Aufsatz *Was ist Autorität?* und der folgende große Essay *On Revolution* von Hannah Arendt. Demzufolge leben wir im Zeitalter der Autoritätsentzauberung. Dagegen kann man immer noch mit Popitz einwenden:

56 Giorgio Agamben: *Homo sacer*. Die souveräne Macht und das nackte Leben, Frankfurt a.M. 2002, S. 137. „Die Erklärung der Menschenrechte stellt die originäre Figur der Einschreibung des natürlichen Lebens in die juridisch-politische Ordnung des Nationalstaates dar.“ (ebd., S. 136)

57 Ebd., S. 93: „Souverän ist die Sphäre, in der man töten kann, ohne einen Mord zu begehen und ohne ein Opfer zu zelebrieren, und heilig, das heißt tötbar, aber nicht opferbar, ist das Leben, das in diese Sphäre eingeschlossen ist.“

„Autoritätswirkungen sind gegenwärtig; keine Modernität, keine Rationalisierung hat sie beseitigt.“⁵⁸

Es gibt noch einen dritten kritischen Ansatz, der sich seit geraumer Zeit wachsender Zustimmung erfreut. Es handelt sich um die Diagnose, nach der wir in Zeiten des Verfassungseklektizismus leben, infolge dessen „die Idee, dass nur demokratisch gesetztes Recht legitim sei, verabschiedet und die Initiative der Rechtsentwicklung an die Gerichte zurückgegeben“⁵⁹ wird. Hier lässt sich der Gravitationspunkt der Debatte ausmachen, die um die Frage der Legitimität richterlicher Politikkontrolle kreist. Immer öfter ist diesbezüglich von Politisierung der Gerichte oder von „Entgrenzung der richterlichen Macht“ die Rede.⁶⁰ Es ist manchmal gesagt worden, dass die historische Leistung des *demokratischen Verfassungsstaates* darin bestand, „die Depersonalisierung durch Politisierung der Staatsregierung zu ermöglichen“⁶¹. Manche befürchten nun eine usurpierte Politisierung durch die rechtsprechende Gewalt.

Die Geschichte des modernen Staates ist an erster Stelle Geschichte einer souveränen Instanz, die schrittweise die Souveränität aus sich selbst ausschließt. Nach der Inthronisierung des Begriffs bei Bodin und Hobbes, nach den vielfältigen Versuchen ihrer Zähmung im Zeitalter des liberalen Konstitutionalismus endet sie bei Hans Kelsen mit einer regelrechten Enteignung der Souveränität. Die Geschichte des modernen Staates ist zweitens die Geschichte eines Verfassungsstaates, der nach seiner Etablierung die verfassungsgebende Gewalt enteignet. Der *pouvoir constituant* ist der Schwanengesang der unbeschränkten Souveränität, ein letzter Akt voluntaristischer Selbstbehauptung, der zu ihrer Einschläferung führt.⁶²

58 Popitz, Phänomene der Macht, 1992, S. 104.

59 Maus, Über Volkssouveränität, 2011, S. 27.

60 Sehr differenziert und ausführlich zu dieser Frage: Matthias Jestaedt u.a.: Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht, Frankfurt a.M. 2011.

61 Hubertus Niedermaier: Reflexive Modernisierung von Herrschaft? Überlegungen zur Soziologie des Epochenbruchs, in: Wolfgang Bonß/Christoph Lau (Hrsg.): Macht und Herrschaft in der reflexiven Moderne, Weilerswist 2011, S. 122-146, hier: S. 129.

62 Kriele, Einführung in die Staatslehre, 1975, S. 226: „Der demokratische Souverän gibt, indem er vom ‚pouvoir constituant‘ Gebrauch macht, seine Souveränität auf. Er ist nicht mehr unmittelbar handlungsfähig. Er ist als politischer Faktor nur latent vorhanden: Er tritt erst wieder in Funktion, wenn

Die Geschichte des modernen Verfassungsstaates ist dann drittens die Geschichte eines Gesetzgebungsstaates, der schrittweise die gesetzgebende Gewalt enteignet, indem der politische Prozess immer stärker durch Verfassungsgerichte und andere rechtsprechende Instanzen in gerichtlichen Verfahren kontrolliert und eingegrenzt wird.⁶³

Aus der Schutzfunktion der Grundrechte erwächst eine neue Legitimation für die autoritative Macht der Richter, insbesondere der Verfassungsrichter. Die Entsakralisierung der Staatsmacht muss durch Autorität kompensiert werden. Die richterliche Macht erweist sich als der letzte wirksame Katalysator der Autorität. Die richterliche Macht im allgemeinen ist nicht unmittelbar Verfügungsmacht, sie verweist für die Vollstreckung ihrer Urteile auf die institutionalisierte Zwangsmacht der Polizei und der Organe, die eine Sanktion ausführen sollen. Sie ist vor allem autoritative Macht. Zur physischen Durchsetzung einzelner Entscheidungen gegen Widerstände bedürfen die Gerichte der Vollstreckung durch die Exekutive. Aber auch als autoritative Macht verfügen sie schon über Durchsetzungsmacht: Ihre Sanktionsfähigkeit besteht in der Verweigerung der sozialen Anerkennung. Das wird umso deutlicher, wenn wir auf die Praxis der Verfassungsgerichtsbarkeit Bezug nehmen. Im politischen Bereich üben die Verfassungsgerichte ihre Sanktionsfähigkeit als Legitimitätsverteiler aus. Mit ihrer Interpretationsbefugnis sind sie auch im normativen Bereich „datensetzende Macht“ (im Sinne Popitz') oder *maßstabsetzende Macht*, die Exempel statuieren.⁶⁴

Eine der Schlüsselfragen, mit denen sich die politische Theorie der Gegenwart konfrontiert sieht, betrifft das Verhältnis zwischen gesetzgebender und rechtsprechender Gewalt. Der Streit um die Rolle der *judicial power* in den demokratischen Verfassungsstaaten ist vor allem in den letzten zwei Jahrzehnten entbrannt. Die Anklage lautet: Durch eine Anhäufung von Entscheidungs- und Deutungskompetenzen eignen sich die Gerichte (und vor allem die Verfassungsgerichte) eine Macht an, die sie in

der Verfassungsstaat zusammenbricht. Man kann auch sagen: Die demokratische Souveränität ruht, solange der Verfassungsstaat besteht.“

63 Ausführlicher dazu Pier Paolo Portinaro: *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna 2007, S. 196ff.

64 Vorländer, *Deutungsmacht*, 2006; André Brodocz: *Die Macht der Judikative*, Wiesbaden 2009. Vgl. Anna Pintore: *I diritti della democrazia*, Roma-Bari 2003, S. 98ff.

Stand setzt, letztendlich über die demokratische Willensbildung zu verfügen. Die Anpassung der Verfassung an die Dynamik gesellschaftlicher Entwicklung wird von Gerichten in Anspruch genommen. „Hatte die Demokratietheorie des 18. Jahrhunderts noch darauf bestanden, dass dies Aufgabe der permanenten verfassungsgebenden Gewalt des Volkes sei, so ist dieser wesentliche Aspekt von Volkssouveränität heute durch die Verfassungsgerichtsbarkeit usurpiert.“⁶⁵

Verfassungsgerichte gewinnen ihre Autorität nicht nur aus der Bewahrungsfunktion der Grundrechte, sondern auch als Hüter der Unverfügbarkeit des demokratischen Prinzips. Als Institutionen gegen die Selbstgefährdungen der Demokratie errichtet, und immer wieder als „gewalthabende Gerechtigkeitsexpertokratien“⁶⁶ denunziert, entwickeln sich solche Gerichte in der letzten Zeit als Verteidiger der Prärogativen der demokratischen Repräsentation und Gesetzgebung zu Hütern des demokratischen Verfassungsprinzips. Wo die Parteien immer öfter als „Volksfeinde“ erlebt werden und als Usurpatoren und Verfälscher der demokratischen Macht vor der öffentlichen Meinung entkleidet dastehen, steigen die Verfassungsgerichte in ihrer Rolle als Bewahrer dieser Macht in der Anerkennung des Volkes. Darüber hinaus markieren sie immer deutlicher die Grenzen, die die Regierungsorgane bei Kompetenzausweitungen der supranationalen Institutionen nicht überschreiten dürfen. Das kann man am besten am Beispiel des Bundesverfassungsgerichts und seiner Europa-Jurisprudenz zeigen. Seine diesbezüglichen Urteile sind bei der Betonung der „souveränen Verfassungsstaatlichkeit“ der Bundesrepublik von dem Bewusstsein des demokratiegefährdenden Risikos getragen, welches aus der Tatsache resultiert, dass das „was auf die supranationale Ebene abwandert, auf der nationalen nicht mehr zur Verfügung“⁶⁷ steht. Anders gesagt: das demokratische Prinzip steht prinzipiell einer fortschreitenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU im Wege.

In Folge der Komplexität und Asymmetrie der Verfassungslagen kann man es sich keineswegs einfach machen und daraus den Schluss ziehen, dass eine Trendwende bevorsteht, die zu einer Revitalisierung der demo-

65 Maus, Über Volkssouveränität, 2011, S. 27-28.

66 Ebd., S. 117 und S. 119. Vgl. Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskustheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a.M. 1994, S. 324ff.

67 Grimm, Das Grundgesetz als Riegel, 2009, S. 160.

kratisch gewählten Organe dank verfassungsgerichtlicher Unterstützung führen wird. Inwieweit diese erneute Inanspruchnahme der Souveränität des Volkes in der fragmentierten Welt der Globalisierung die Funktion einer Stabilisierung der Macht noch annehmen kann, lässt sich nicht sagen. Anders als Rechtsordnungen, die auf Tradition oder zurückliegender Gründung beruhten, galt das Prinzip der Volkssouveränität immer als zukunftsorientiert. Es bleibt abzuwarten, in welche Richtung sich der makroregional vernetzte demokratische Verfassungsstaat entwickeln wird.