

Eine Gegenüberstellung der Begriffe Staatsgewalt, Souveränität und Legitimität

*Asst. Prof. Dr. Hüseyin Yıldız**

1. Einleitung

In dieser Studie soll das Verhältnis zwischen der Staatsgewalt, Souveränität und Legitimität dargestellt werden. Die moderne, sprich rational-aufklärerische Definition des politischen Herrschaftsverbandes soll als Grundlage des Staatsbegriffes dienen.¹ In diesen Rahmen möchte der Verfasser die Drei-Elemente-Lehre für die vorliegende Abhandlung als Staatsmodell heranziehen. Der Autor beabsichtigt, so weit wie es geht, von abstrakt-philosophischen Diskussionen fern zu bleiben.

2. Staatsbegriff und die Drei-Elemente-Lehre

Wie schon oben erwähnt, wird der “moderne Staat”, der sich in der europäischen Geschichte aus den Herrschaftsgebilden des Mittelalters herauskristallisiert hat, als Untersuchungsgegenstand für die Abhandlung herangezogen. Das Adjektiv “modern” bezeichnet die Grenzen zu vergangenen Formen politischer Herrschaftsgebilden.

Aufgrund der Tatsache, dass dem politischen Gemeinwesen ein Prozess der geschichtlichen Entwicklung zugrunde liegt und die Wirklichkeit des Staatslebens dem zeitlichen Wandel unterliegt², hält der

* Turgut Özal Üniversitesi Hukuk Fakültesi.

¹ Für weitere Einzelheiten über die Merkmale des modernen Staates siehe: Benz, Arthur: Der moderne Staat, S. 9 ff; Yıldız, Hüseyin: Ein Staatsverständnisvergleich zwischen Deutschland, Großbritannien, dem Osmanischen Reich und der Türkei, S. 12 ff.

² Walter, S. Glaeser: Private Gewalt im politischen Meinungskampf, S. 22.

Verfasser es für sinnvoll den Staatsbegriff auf der Grundlage der Drei-Elemente-Lehre zu definieren. Im Großen und Ganzen prägt die Drei-Elemente-Lehre immer noch das Staatsverständnis - obwohl es in der Literatur entgegengesetzte Meinungen gibt³ - der modernen Zeit. Vor allem in den völkerrechtlichen Staatsbeziehungen, auch (noch) bei den supranationalen Gemeinschaften, ist die Lehre dominant. Des Weiteren hilft sie auf der didaktischen Ebene den Staat besser zu verstehen. Ferner veranschaulicht sowie konkretisiert sie den abstrakten Staatsbegriff und in den internationalen Staatsbeziehungen erleichtert sie die Lösung völkerrechtlicher Probleme; sie ist also Friedensstiftend.

Die Drei-Elemente-Lehre hat Georg Jellinek⁴ entwickelt. Nach dieser Lehre sind nur die höher entwickelten Verbände sesshafter Menschen Gegenstand der allgemeinen Staatslehre. Jellinek definiert den Staat als die Körperschaft eines sesshaften Volkes, die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstet ist oder die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft.⁵ Entsprechend dieser Definition besteht der Staat begrifflich aus drei Elementen: Volk, Gebiet und Staatsgewalt. Natürlich sind diese Elemente in der Staatswirklichkeit nicht voneinander getrennte selbständige Begriffe. Im Gegenteil, alle drei Größen stehen miteinander in einer ständigen Beziehung. Es muss sich also um die (souveräne) Staatsgewalt des auf einem bestimmten Gebiet lebenden Volkes handeln, wenn von einem Staat die Rede sein soll.⁶

Mit dieser Definition unterscheidet sich der moderne Staat von den alten vormittelalterlichen und mittelalterlichen Staatsverständnissen. Der moderne Staat ist auf Dauer angelegt sowie überpersönlich und an Institutionen gebunden. Der mittelalterliche Staat war demgegenüber eher ein Personenverband, zeitlich begrenzt und fand sein Ende beim Tod des Lehnsherrn oder Vasallen. Deswegen musste der politische Herrschaftsverband immer wieder neu begründet werden. Der moderne Staat ist der

³ Herzog, Roman: Allgemeine Staatslehre, S. 85 ff.

⁴ Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, S. 395 ff.

⁵ Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, S. 183; Quaritsch, Helmut: Staat und Souveränität, S. 22.

⁶ Kimminich, Otto: Einführung in das öffentliche Recht, S. 91.

Übergang vom feudalen Personenverband zum territorialen Flächenstaat mit zentralisierter und bürokratischer Machtausübung. Die Grenzen des modernen Staates sind bestimmt und fest abgegrenzt.⁷ Sie sind nicht ineinanderfließend, wie im Personenverband. Der Herrschaftsbereich der Staatsgewalt (Gebietshoheit) hat Wirkungen auf alle, die sich in diesem Gebiet aufhalten oder darin Wohnen. Die Gebietshoheit kennzeichnet in einem modernen Flächenstaat die umfassende und ausschließliche territoriale Wirksamkeit einer zuständigen Staatsgewalt. Entsprechend dieses historischen Prozesses trat an die Stelle der mittelalterlichen Patrimonial- oder Eigentumstheorie die Herrschafts- oder Objekttheorie, die schließlich ihren Platz in jüngster Zeit der Raumtheorie abtreten musste. Das Volk hat im modernen Staat gegenüber der Staatsgewalt keine Objektstellung mehr, sondern eine Subjektstellung, das heißt, es hat nicht nur Pflichten, sondern auch öffentliche Rechte (staatsbürgerliche und politische). Deswegen bezeichnet man diese Personen im modernen Staat, die in einer besonderen Beziehung zum Staat stehen, Staatsbürger und das (rechtliche) Verhältnis als „Staatsangehörigkeit“.

Im modernen Staat ist also die Staatsgewalt auf dem ganzen Territorialgebiet „homogen und souverän“ verteilt. Im Personenverband dagegen wurde die Herrschaftsgewalt des Regenten über die Menschen vom Residenzgebiet zu den Grenzen des politischen Gemeinwesens immer schwächer. An den Grenzlinien flossen die Befehlsgewalten der verschiedenen konkurrierenden Herrscher ineinander.

Eines der wichtigsten Merkmale des modernen Staates ist sein umfassender hoheitlicher Herrschaftscharakter, seine Autorität, die ihm allein das Recht zugesteht, Machtmittel der Staatsgewalt einzusetzen. Der Staat selbst legt im Namen des Volkes die Normen für die Rechtsordnung fest. Nicht das, was als Recht und Unrecht seit alters her überliefert wurde, soll Recht und Unrecht sein, sondern das, was das Staatsvolk jetzt als Recht und Unrecht definiert wird als Rechtsnorm statuiert. Dieses Monopol des politischen Herrschaftsverbandes über das Recht kommt in verschiedenen Formen zur Geltung, wie z.B. als Gesetzeserlass. Diese Entwicklung ist die Folge der Tatsache, dass die Bürger im Westen nach

⁷ Schulze, Hagen: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, S. 23 ff.

langen Kämpfen sowohl von den Feudalherren als auch von der Kirche unabhängig wurden und ihr Geschick selbst in die Hand genommen haben und nun mit zweckrationalen Methoden sowie Mitteln Recht setzen und Staatspolitik betreiben. Mit der Änderung der soziokulturellen, soziowirtschaftlichen und soziopolitischen Verhältnisse bildete sich im Abendland sukzessive der modern säkulare Staat.⁸ Aus der Souveränität des Fürsten, der ein Fürst von Gottes Gnaden war, wurde durch die Säkularisierung die Souveränität des Volkes. Die Herrschaft rechtfertigte sich nun vielmehr aus rationalen und weniger aus traditionellen und transzendentalen Geboten. Das Ziel des Staates war von nun ab das öffentliche Interesse, somit entstand ein säkularisiertes Verständnis des Allgemeinwohls. Das Selbstbewusstsein des Staatsvolkes führte dazu, dass der Staat sich vom Selbstzweck zum Mittel des Gemeinwohls umwandelte.

Mit dem Souveränitätsprinzip erlangte der europäisch-westliche moderne Staat seine rechtliche Unabhängigkeit von jeder sonstigen Macht. Alle anderen hoheitlichen Tätigkeiten müssen im Staat von der Staatsgewalt bzw. von der Volkssouveränität abgeleitet werden.⁹ Daher besitzt das politische Gemeinwesen innerstaatlich ein Gewaltmonopol über alle politischen Kräfte im Staatsterritorium. Nach außen bedeutet diese Souveränität eine rechtliche Unabhängigkeit gegenüber jeder Autorität außer der des Völkerrechts.¹⁰

3. Die Staatsgewalt

Begriff und Bedeutung

Der Staat hat die Funktion ein widerspruchsfreies und verlässlich geordnetes Zusammenleben von Menschen zu garantieren, insbesondere Rechtsfrieden und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Um diese ordnungs- und friedensstiftende Funktion erfüllen zu können, sind die Inhaber staatlicher Rollen mit einer Staatsgewalt ausgestattet.

⁸ Siehe dazu: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Der säkularisierte Staat. Sein Charakter, seine Rechtfertigung und seine Probleme im 21. Jahrhundert, S. 1 ff.

⁹ Mikuteit, Reinhold: Staatsbürgerkunde, S. 14.

¹⁰ Staatslexikon, S. 135.

Die Staatsgewalt ist die wichtigste Komponente der Drei-Elemente-Lehre und wird als die höchste und umfassendste Befehls- und Zwangsgewalt im Staat definiert. Diese Gewalt ist nicht Selbstzweck sondern nur Mittel zum Zweck, deswegen muss sie im Rahmen der Gesetze ausgeübt werden. Der Zweck der Staatsgewalt ist die Verwirklichung des Gemeinwohls und des Innenfriedens. Ohne eine staatliche Autorität (Zwangsgewalt) könnte das Recht in dem politischen Herrschaftsverband nicht durchgesetzt werden. Die Aufgabe Rechtsfrieden und Rechtssicherheit zu gewährleisten verlangt, dass die Inhaber staatlicher Rollen (im Rahmen ihrer Kompetenzen) in der Lage sind das Monopol physischer Gewaltsamkeit gegen Gewalttätigkeiten mit Nachdruck und effektiv zu behaupten.¹¹ Die Anwendung von Gewalt, um den Innenfrieden zu verwirklichen, steht einzig und allein den staatlichen Organen zu. Nur wenn die Gewalt beim Staat ist, kann Gerechtigkeit zu Recht werden und Recht bleiben.

Obwohl staatliche Gewalt als Übel bewertet wird, ist sie auch für einen modernen Verfassungsstaat notwendig. Da Gewalt und die aus ihr resultierende Bedrohung effektiv reduziert und unter rechtlicher Kontrolle gehalten werden muss, ist es sinnvoll das Gewaltmonopol des Staates zu akzeptieren,¹² um den inneren Frieden zu verwirklichen und zu gewährleisten. Über die Charaktereigenschaft der Staatsgewalt gibt es in der Lehre keine einhellige Meinung. Es wird darüber diskutiert, ob sie ursprünglicher oder abgeleiteter Natur ist. Laut Jellinek ist das wesentliche Merkmal der Staatsgewalt ihre Ursprünglichkeit.¹³ Allerdings hat in einem modernen Verfassungsstaat nicht die Staatsgewalt, sondern die verfassungsgebende Gewalt einen urwüchsigen, sprich unabgeleiteten Charakter. Infolgedessen ist die Staatsgewalt aus der verfassungsgebenden Gewalt abgeleitet worden. Sie hat zwar die Kompetenz-Kompetenz, die wird ihr aber von der verfassungsgebenden Gewalt delegiert. Diese Kompetenz-Kompetenz gibt der „verfassten“ Staatsgewalt einen Vorrang gegenüber den anderen autonomen Institutionen bzw. Selbstverwaltungskörperschaften im öffentlich-rechtlichen Bereich.

¹¹ Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre, S. 52.

¹² Walter, S. Glaeser: Private Gewalt im politischen Meinungskampf, S. 147.

¹³ Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, S. 166 ff.

Exkurs: Der Unterschied zwischen Macht und Gewalt nach Hannah Arendt

Obwohl Macht und Gewalt kombiniert auftreten, sind sie nicht identisch. Nach Hannah Arendt seien sie sogar gegensätzlich.¹⁴ Wo die eine absolut herrsche, könne die andere nicht existieren. Die Macht sei nicht im Besitz einer Einzelperson, sondern einer Gruppe. Solange unter der Gruppe eine Solidarität herrsche, ist Macht vorhanden. Sie entstehe mit einer Überzeugung von mehreren Personen. In der Zeit, in der ein Volk die Institutionen und Gesetze eines Staates dann unterstütze, implizierten sie auch Macht. Sobald aber das Volk nicht mehr mit seiner „Meinung“ hinter ihnen stehe, verlierten sie an Macht und dies könne zur Terrorherrschaft führen. Macht habe also eine quantitative Dimension.

Gewalt sei demgegenüber weniger auf Zahlen als auf die Wirksamkeit ihrer Mittel angewiesen. Gewalt könne mit ihrer Zwangswirkung vordergründig Gehorsam erzeugen, ihre Widersacher unterdrücken und sogar vernichten, aber sie könne keine Macht erzeugen. Eine einzige Person sei eventuell in der Lage Gewalt im Extremfall gegenüber einer Mehrheit anzuwenden und dabei eine Terrorherrschaft zu errichten. Sie könne aber nicht langlebig sein, weil sie keine bürgerlich-gesellschaftliche Macht zu erzeugen vermöge.

Infolgedessen gebe es auch in der Praxis keinen Staat, der ausschließlich auf Gewalt beruhe. Jeder Staat - selbst ein totalitärer - müsse seine Herrschaft auf eine Mindestzahl von Menschen stützen. Macht und Gewalt - wie schon oben erwähnt - träten gemeinsam auf. Deswegen führe eine Macht ohne Gewalt zur Anarchie und eine Gewalt ohne Macht zur Terrorherrschaft. Beide Begriffe gehörten somit zusammen. Macht setze der Gewalt Ziele und Grenzen. In einem modernen demokratischen Verfassungsstaat präge das *Volk* die Staatsmacht. Damit werde die Staatsgewalt einerseits effektiver an Recht und Gesetz gebunden, andererseits unter die Kontrolle der Bürgermeinung gestellt, was dazu führe, dass sie im Gegensatz zur privaten Gewalt einen vorausseh- und kalkulierbaren Charakter erlange.

¹⁴ Arendt, Hannah: Macht und Gewalt, S. 36 ff.

4. Souveränität

Begriff und Bedeutung

Souveränität und Staatsgewalt sind nicht ein und dasselbe, Souveränität ist viel mehr eine Eigenschaft der Staatsgewalt. Man könnte auch sagen Souveränität ist die Durchsetzungsmacht der Staatsgewalt. Im Allgemeinen versteht man in der Literatur unter der Souveränität die höchste Gewalt nach innen und Unabhängigkeit nach außen. Da dieser Begriff im Zuge einer historischen Entwicklung entstanden ist, hat er einen wandelnden Charakter.

Die Souveränität entstand im Kampf der Könige Westeuropas nach außen gegen die Oberhoheit von Kaiser und Papst, sowie nach innen gegen die in den Ständen organisierten Feudalgewalten.¹⁵ Dies entspricht dem 14., 15. und 16. Jahrhundert. Jean Bodin war der Erste, der in seinem 1576 erstmals erschienen Werk „Les six livres de la Reublique“ die Souveränität definierte. Er wollte mithilfe dieses Begriffes den Innenfrieden in einen Konfessionskrieg geratenes Frankreich wieder herstellen. Unter Souveränität verstand Bodin, die nur dem Staat eigentümliche, absolute und zeitlich unbegrenzte Gewalt.¹⁶ Sie bezeichnet also den höchsten Ort der politischen Entscheidung, und da diese Gewalt ihrer Definition nach absolut und unbegrenzt ist, kann sie nach Bodin auch nur von einer Person ausgeübt werden, also vom Monarchen, dem einzigen Gesetzgeber. Einer der wichtigsten Merkmale Bodins Souveränitätslehre war die neue Ansicht seiner Rechtsauffassung. In der mittelalterlichen Rechtsvorstellung war nicht der Staat, sondern Gott der Anfang allen Rechts. Nach Bodins neuer Theorie erlangt das Recht seine Geltungskraft nun aus der Souveränität selbst und nicht mehr aus der geschichtlichen Überlieferung.¹⁷ Infolgedessen bekam der Herrscher durch die Souveränität Macht zur verbindlichen Gesetzgebung und damit die Befugnis zur Gesetzesänderung. Für Bodin hatte die fürstliche Kompetenz Gesetze erlassen und aufheben zu können, eine so zentrale Bedeutung, dass er

¹⁵ Schulze, Hagen: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, S 43 ff.

¹⁶ Haller, Walter/Kölz, Alfred: Allgemeines Staatsrecht, S. 13.

¹⁷ Fleiner- Gerster, Thomas: Allgemeine Staatslehre, S.152.

alle anderen königlichen Befugnisse, die er als Souveränitätsrechte bezeichnete, als Bestandteile der Gesetzgebungskompetenz begriff und aus ihr ableitete.¹⁸

Doch Bodin verstand die Souveränität nicht im Sinne einer willkürlichen, omnipotenten, unbeschränkten Gewalt; er unterwarf sie vielmehr bedeutsamen Einschränkungen, wie dem göttlichen Recht und dem Naturrecht.¹⁹ Mit anderen Worten, der Souverän war an das Gerechtigkeitsprinzip gebunden. Die Kritik an der Souveränität richtet sich in erster Linie gegen die Vorstellung von der Souveränität als schrankenlose höchste Gewalt. Dies ist aber weder ursprünglich der Inhalt der Souveränität gewesen, noch entspricht das dem modernen Verständnis von ihr. Solche Überspitzungen waren im ursprünglichen Begriff der Souveränität nicht angelegt. In der historischen Entwicklung der Souveränität hatte sie zum Ziel, Frieden und Sicherheit nach innen zu gewährleisten und eine Unabhängigkeit nach außen zu verwirklichen. Bodin wollte in Frankreich, das durch die Bürgerkriege erschüttert war, eine friedliche einheitliche Ordnung mithilfe einer höchsten autonomen, aber an Recht und Gerechtigkeit gebundene Gewalt schaffen. Als möglichen Träger dieser hohen und souveränen Gewalt konnte Bodin in Frankreich nur den König vorfinden, auf den er auch die absolute Souveränität bezog. Wie schon oben erwähnt, ist der Souveränitätsbegriff ein historischbezogener, wandelnder Begriff.

Im mittelalterlichen Politikverständnis setzte man die Souveränität mit dem Monarchen in Verbindung, nämlich nur so konnte man im Land eine einheitliche Gewalt schaffen, die friedensstiftend war. Diese Auffassung entwickelte sich fort und prägte den monarchischen Absolutismus. In dieser Ära fiel staatsrechtliche Souveränität und Souveränität eines Souveräns ununterscheidbar in eins. Hier führte auch die Lage der Dinge die Menschen dazu, die Souveränität als monarchischen Absolutismus zu verstehen.²⁰ Im modernen Verfassungsstaat dagegen versteht man unter der Souveränität nicht mehr eine schrankenlose, absolute, höchste Ge-

¹⁸ Quaritsch, Helmut: Staat und Souveränität, S. 256.

¹⁹ Haller, Walter/Kölz, Alfred: Allgemeines Staatsrecht, S. 14.

²⁰ Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre, S. 56 ff.

walt, sondern eine Staatsgewalt, die nach innen an das Verfassungsrecht und nach außen mehr oder minder an das Völkerrecht gebunden ist. Man spricht auch jetzt in einem Verfassungsstaat von einer Volkssouveränität. Aus dem ehemaligen Souverän, dem Monarchen, machte die demokratische Entwicklung, insbesondere die Lehre vom Gesellschaftsvertrag, das Volk zum Souveränitätsträger. Somit ist das Volk nicht nur Ursprung und letzter Träger der politischen Herrschaftsgewalt, sondern es übt auch die politische Herrschaftsgewalt selbst aus. Deswegen ist in einem modernen Verfassungsstaat nur das Volk souverän.

Der Souveränitätsbegriff wird von diversen Autoren in verschiedenen Bedeutungen benutzt. Hier sollen diese unterschiedlichen Wendungen kurz dargestellt werden. Dabei möchte sich der Verfasser mit der inneren und äußeren Souveränität etwas näher auseinandersetzen.

aa) Rechtlicher und politischer Souveränitätsbegriff

Souveränität als Kompetenzhoheit ist ein rechtlicher Begriff, der das Recht beinhalten, für andere verbindliche Entscheide - z.B. Gesetze - zu erlassen. Souveränität als Machtvollkommenheit ist ein politischer Begriff, mit dem lediglich die Macht über andere befehlen zu können verstanden wird.

bb) Organsouveränität

Mit der Organsouveränität wird festgestellt, welches Organ in einem Staat die höchste Machtvollkommenheit ausübt. Im Absolutismus war dies der Fürst oder der Monarch und in der modernen Demokratie wird diese Eigenschaft dem Volke zugeschrieben.

cc) Die innere und äußere Souveränität

(cca) Die äußere Souveränität

Die Souveränität nach außen, die völkerrechtliche Souveränität, definiert man als Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten. Nach Bodins Auffassung wird die Unabhängigkeit nach außen durch das wichtigste und entscheidende Instrument neuzeitlicher Herrschaft, nämlich durch das Gesetz erklärt und veranschaulicht. Nur ein Herrscher der die Macht hat, seinen Untertanen das Gesetz unabhängig von anderen Instanzen aufzuerlegen, ist autonom. Somit wird Herrschaft nach innen und Unabhängigkeit nach außen mit einem juristischen Maß bestimmt.²¹

Das Prinzip der unabhängigen Staaten zueinander basiert auf der Regel der souveränen Gleichheit. Die Staaten sind gleich, insofern sie sich als rechtlich gleichberechtigt anerkennen, unabhängig von ihrer faktischen, wirtschaftlichen, militärischen usw. Ungleichheit. Die äußere Souveränität wird durch vertraglich übernommene Selbstbindung nicht beeinträchtigt. Natürlich darf die Einschränkung nicht die Substanz der Verfassungshoheit tangieren. Besonders deutlich zeigt sich die Wirkungsweise der äußeren Souveränität bei der Entstehung von Völkerrecht. Kein souveräner Staat kann gegen seinen Willen an neues Völkerrecht gebunden werden. Im Völkerrecht kann man die Staaten ohne ihre Zustimmung nicht binden. Das Völkerrecht hat keine zwangsweise Durchsetzbarkeit, wie es im Recht üblich ist. Völkerrecht ist Koordinationsrecht, hat genossenschaftlichen Charakter. Deswegen müssen Staaten wechselseitig ihre Souveränität anerkennen und darauf verzichten, die Unabhängigkeit des anderen zu beseitigen. Das bedeutet nichts anderes als Respektierung des Völkerrechts.²² Sonst würde sich der Staat isolieren, könnte nicht mehr vertragsfähig sein, würde als friedensbedrohend angesehen.

Eine Folge der äußeren Souveränität ist, dass der Staat unter Ausschluss anderer Staaten grundsätzlich allein berechtigt ist, auf seinem Gebiet Hoheitsakte zu setzen. Dem Entspricht das Verbot der Einmi-

²¹ Quaritsch, Helmut: Staat und Souveränität, S. 254.

²² Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre, S. 66.

schung in die inneren Angelegenheiten eines anderen politischen Gemeinwesens.²³ Das Prinzip der souveränen Gleichheit ist schließlich der Grund für die Staatenimmunität, wonach kein souveräner Staat vor den Gerichten eines anderen verklagt werden darf.

Das heutige zwischenstaatliche System ist durch eine hohe gegenseitige Abhängigkeit - zumal im wirtschaftlichen Bereich - gekennzeichnet. Einen Teil dieser internationalen Organisationen nennt man supranationale oder zwischenstaatliche Gemeinschaften, wie z. B. die Europäische Union. Die Frage ist nun, ob die Mitgliedsstaaten dieser supranationalen Gemeinschaften ihre Souveränität einbüßen oder nicht. Da die zwischenstaatlichen Einschränkungen einer freiwilligen Entscheidungsfreiheit unterliegen und die Gemeinschaftsmitglieder theoretisch aus dieser Gemeinschaft jederzeit austreten dürfen und die Verpflichtungen nur einen Teil der staatlichen Kompetenzen und nicht die Verfassungshoheit selbst betreffen, büßen die Mitgliederstaaten ihre Souveränität nur teilweise ein. Die Sezessionsmöglichkeit eines Mitgliedstaates aus der Gemeinschaft ist der Grund für eine Verneinung des gänzlichen Verlustes der Souveränität eines Mitgliedstaates.²⁴

(ccb) Die innere Souveränität

Die Souveränität nach innen ist nur gegeben, wenn auch sie nach außen besteht, d. h., wenn der Staat nach innen unabhängig von Weisungen anderer Staaten Recht setzen und vollziehen kann. Die innere Souveränität ist im Staat die nach innen rechtlich höchste Gewalt, die über allen anderen Instanzen steht. Dieses Zu-Höchst-Sein nach innen wird heute oft mit den Begriffen „Einzigkeit“ und „Einseitigkeit“ der Staatsgewalt umschrieben. *Einzigkeit* bedeutet, dass im Staat neben der Staatsgewalt keine andere gleichstarke Gewalt geben kann, da sie sonst nicht die höchste wäre. *Einseitigkeit* bedeutet demgegenüber unilaterale Verfügung des Staates über das Recht ²⁵ bzw., dass die Staatsgewalt zur

²³ Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre, S. 65.

²⁴ Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre, S. 68.

²⁵ Haverkate, Görg: Verfassungslehre. Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, S. 26.

Ausübung ihrer Zuständigkeit nicht der Zustimmung oder Mitwirkung der Betroffenen bedarf. Der soziale Frieden kann nämlich nur dann gesichert werden, wenn über die sozialen Konflikte eine Instanz entscheidet, die den jeweils interessierten Parteien mit überlegener Entscheidungsmacht gegenübertritt und ihre Entscheidung auch gegen Widerstreben durchzusetzen vermag.²⁶ Wenn jedoch die Rechtsdurchsetzung generell nicht mehr gesichert ist, reicht die Gesetzgebung allein nicht mehr aus, die Staatsgewalt als höchste nach innen zu bewahren. Vor allem im Zusammenhang mit der Rechtsdurchsetzung erweist sich das staatliche Gewaltmonopol als ein wichtiger Aspekt der Souveränität des Staates. "Sollten Gesetz und Einzelakt innerhalb des Herrschaftsbereiches des Souveräns Geltung entfalten und sich durchsetzen können, dürfte es hier keine Instanz geben, die sich mit rechtlicher Relevanz gegen seine geäußerte Entscheidung hätte stellen können".²⁷ Um dieses Ziel zu erreichen, wurde das Prinzip des Gewaltmonopols in der Vergangenheit für den Monarchen entwickelt, das bis heute eines der wichtigsten Merkmale der inneren Souveränität darstellt.

5. Legitimität

Begriff und Bedeutung

Bevor auf die Legitimität eingegangen wird, soll kurz der Unterschied zwischen Legitimität und Legalität dargelegt werden.

"*Legalität* bedeutet Übereinstimmung des Handelns der Bürger oder der staatlichen Organe mit der Rechtsordnung."²⁸ Die Übereinstimmung des Handelns der staatlichen Organe mit der Rechtsordnung wird mit den Prinzipien „Vorrang des Gesetzes“ und „Vorbehalt des Gesetzes“ gewährleistet. Unter Vorrang des Gesetzes versteht man den rechtlichen Vorrang des in Form des Gesetzes geäußerten Staatswillens vor jeder anderen staatlichen Willensäußerung und unter Vorbehalt des Gesetzes versteht man, dass die öffentliche Hand nur aufgrund gültiger Rechtsnor-

²⁶ Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre, S. 58.

²⁷ Quaritsch, Helmut: Staat und Souveränität, S. 266 ff.

²⁸ Staatslexikon: Legalität, Legitimität, S. 873.

men tätig werden darf.²⁹ Somit wird für den Bürger Rechts- und Orientierungssicherheit garantiert. Legitimität bezeichnet demgegenüber die Rechtfertigung staatlicher Macht. Diese Rechtfertigung kommt vielmehr in der Form einer gesellschaftlich-rechtlichen, soziopsychologischen und soziopolitischen Akzeptanz der Staatsmacht durch die Bürger zum Ausdruck.

Im Verhältnis von Macht und Gewalt wurde oben auf den Unterschied beider Phänomene hingewiesen. Diese Differenz prägt auch die Legitimitätsdefinition. Legitimität ist nicht die Rechtfertigung der Staatsgewalt, sondern der Staatsmacht. Wie schon erwähnt, ist Gewalt - auch staatliche Gewalt - ein Übel. Weil es ein Missstand ist, kann man es nicht legitimieren. Andernfalls wäre es kein Übel mehr. Aber die Staatsgewalt wird wegen ihres instrumentalen Charakters gerechtfertigt, weil sie eine Eigenschaft zu einer effektiven Gewaltvermeidung in sich birgt. Die Staatsgewalt ist also insoweit gerechtfertigt, als sie die legitime Staatsmacht durchsetzt und damit verwirklicht. Unter Legitimität wird hier demnach die Legitimität der Staatsmacht verstanden.

Es gibt in der Literatur verschiedene Definitionen der Legitimität. Dies hat zwei gewichtige Gründe. Der erste Grund dafür ist, dass in den wissenschaftlichen Diskussionen, neben der Hauptfrage welche Staatsform legitim sei, auch noch das Legitimitätsproblem für Herrschaft, Rechte, Handlungen und Zustände aufgeworfen wird. Der zweite Grund ist, dass der Begriff der Legitimität eine lange Geschichte durchlaufen hat. In dieser Abhandlung soll nur die Legitimität der Staatsmacht zum Gegenstand der Analyse gemacht werden. Unter der Legitimität der Staatsmacht versteht man ihre Rechtfertigung durch allgemeinverbindliche Prinzipien.³⁰ Habermas definiert die Legitimität als Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung.³¹

Demgegenüber definiert Max Weber die Legitimität als „die Chance, dass das Handeln an der Vorstellung vom Bestehen einer legitimen

²⁹ Katz, Alfred: Staatsrecht, S. 92 f.

³⁰ Staatslexikon: Legalität, Legitimität, S. 873.

³¹ Habermas, Jürgen: Legitimitätsprobleme im modernen Staat, S. 39.

Ordnung orientiert wird.“ Nach seiner Ansicht wandelte sich in der geschichtlichen Entwicklung das Legitimitätsverständnis von der charismatischen und traditionellen zur rational bzw. legalen Legitimität.³²

Die charismatische Legitimität basiert auf der Heiligkeit, Heldenhaftigkeit oder Vorbildlichkeit einer Person. Weber definiert die charismatische Autorität als „eine Herrschaft über Menschen, welcher sich die Beherrschten kraft des Glaubens an diese Qualität dieser bestimmten Person fügen.“ Die Legitimität der charismatischen Herrschaft beruhe „auf dem Glauben und der Hingabe an das Außergewöhnliche über normale Menschenqualitäten herausgehende und deshalb Gewertete.“³³ Diese Legitimität begründet die Autorität der Priesterkönige, der ägyptischen Könige und unter Umständen das persönliche Parteihaupt.

Die traditionale Legitimität beruht auf der Heiligkeit des von den Vätern überlieferten alten Ordnung, sprich auf der Gewohnheit. Etwas gilt, weil es von alters her gilt und bedarf darüber hinaus keiner Rechtfertigung. Deswegen zählte im Mittelalter das Prinzip, altes Recht bricht jüngeres Recht. Die Pietät dieses Legitimitätsverständnisses beruhe auf das „immer Gewesene“.³⁴ Die dynastische Legitimität der Thronfolgeordnung geht auf dieses Legitimitätsverständnis zurück.

Rationale Legitimität findet Max Weber schließlich in der Legalität gesetzter Ordnungen. Diese heute geläufigste Legitimitätsform löst in der geschichtlichen Entwicklung die Dominanz traditionaler und charismatischer Legitimitätselemente größtenteils ab. „Mit dem Siege des formalistischen juristischen Rationalismus“ so Weber „trat im Okzident neben den überkommenen Typen der Herrschaft der legale Typus der Herrschaft, das für unsere Terminologie entscheidende Merkmal muß dabei das vorhin Erwähnte gelten... die „Kompetenz“ [sollte H. Y.] durch rational gesetzter Normen ... bestimmt [sein H. Y.], [so H. Y.] daß die Legitimität der Herrschaft zur Legalität der generellen, zweckvoll erdach-

³² Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, S.124 ff.

³³ Weber, Max: *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen Konfuzianismus und Taoismus*, S. 121.

³⁴ Weber, Max: *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen*, S. 121.

ten, formell korrekt gesetzten und verkündeten Regeln wird.“³⁵ Somit erlangte der moderne Staat ein rationales Legitimitätsverständnis.

Weber unterscheidet zwischen formeller und materialer Rationalität. Er bezeichnet die formelle Rationalität auch als „zweckrationales Handeln“ und die materiale Rationalität als „wertrationales Handeln“.³⁶ Unter formeller Rationalität versteht er eindeutige Tatbestandsmerkmale, die als anschauliche Handlungen (Unterschrift, Handschlag) oder als abstrakte Regelungen (Gesetze) auftreten. Unter materialer Rationalität dagegen versteht er ethische Imperative, utilitaristische Regeln und politische Maximen, die unerwünscht - so Weber - den Formalismus durchbrechen.³⁷ Er selbst plädiert für einen formell rationalen Typus der Rechtsschöpfung durch abstrakte Regelungen und strikte Rechtsanwendungen, somit auch für ein formelles rationales Legitimitätsverständnis.³⁸

Es erhebt sich nun die Frage, ob man in der Gegenwart die Legitimität entsprechend ihrer geschichtlichen Entwicklung mit rein positivistisch-formeller Rationalität erklären kann. Johannes Winkelmann behauptet mit Recht, dass die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, die von Max Weber entwickelt worden sind, in der Realität selten „rein“ vorkommen.³⁹ Die Rechtfertigung politischer Macht kann daher nicht nur durch einen oder einige wenige Legitimitätselemente begründet werden. Frühere Stufen der Legitimitätstypologie wirken noch fort. Martin Kriele ist der Meinung, dass man den Begriff „rational“, den Weber benutzt, heute nicht als Legalität, sondern als Begründbarkeit und Rechtfertigungsfähigkeit verstehen muss. Weiter kritisiert er zu Recht Webers formell-rationale Rechtsschöpfungsidee und erläutert, dass letztendlich die material-rationalen, also die auf einer begründbaren Moral beruhenden Elemente ausschlaggebend⁴⁰ sind, so auch im Legitimitätsverständnis der Gegenwart. Der moderne demokratische Verfassungsstaat versucht die

³⁵ Weber, Max: Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen, S. 125.

³⁶ Winkelmann, Johannes: Legitimität und Legalität, S. 27.

³⁷ Weber, Max: Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen, S. 124.

³⁸ Winkelmann, Johannes: Legitimität und Legalität, S. 74 ff.

³⁹ Winkelmann, Johannes: Legitimität und Legalität, S. 35.

⁴⁰ Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre, S. 36.

Mehrheitsherrschaft mithilfe einer material legitimierte Herrschaftsordnung zu konstruieren, indem sie sich aufs Tiefere, ihr dauerhafte Anerkennung einbringende Grundlagen stützt. Diese finden sich eben nicht in der formellen Rationalität, sondern in der materialen Rationalität, d. h. in ethischen Imperativen, utilitaristischen Regeln und politischen Maximen. Jede Legalität muss sich folglich am Maßstab dieser material-rationalen Legitimität messen lassen und das meint auch insbesondere an den Ideen und Vorstellungen der Gerechtigkeit. Die Legitimität des politischen Gemeinwesens ist daher vor allem eine rechtliche Kategorie. Zu ihr zählt wesentlich die Übereinstimmung des vom Staat gesetzten Rechts mit den Forderungen einer gerechten Rechtsordnung in einem höheren Sinne. Legitimität setzt stets eine Anerkennung im Recht voraus.⁴¹ Mit der Rechtsmäßigkeit der Ordnung wird der innere Frieden durch allgemeingültige Prinzipien konstruiert. Somit werden politisch-ideologische Legitimitätsverständnisse, die dem Innenfrieden schaden zurichten würden, ausgeschlossen.

Das gegenwärtige Legitimitätsverständnis lässt sich somit nicht nur durch, formell-rationale Begriffe und Mechanismen definieren. Auch das moderne Legitimitätsverständnis beinhaltet ethische, traditionell-kulturelle, utilitaristische und politische Werte. Legitimität ist nämlich dann vorhanden, wenn im Großen und Ganzen die politische Macht den Wertevorstellungen der Bevölkerung entspricht. In diesem Licht betrachtet, reicht Hans Kelsens positivistische Interpretation des Rechts nicht aus, um die Legitimität zu definieren, weil er in seiner Normenhierarchie die moralischen Werte ausschließt. Kelsen begründet die Befolgung der Rechtspflicht mit immer einer höheren Norm. An der Spitze seiner Normenhierarchie ist eine Grundnorm. Dies ist eine hypothetische Norm, die voraussetzt, dass die Verfassung ihr entsprechen muss. Die Frage, warum dieser Grundnorm gehorchen werden soll, weißt Kelsen ab, weil sie keine rechtstheoretische sei. Mit Recht übt Martin Kriele Kritik an dieser Erklärung von Kelsen „... wenn sie keine Rechtsfrage ist, dann ist sie eben eine moralische Frage“.⁴² Die legitime Ordnung muss den

⁴¹ Walter, S. Glaeser: *Private Gewalt im politischen Meinungskampf*, S. 130.

⁴² Kriele, Martin: *Einführung in die Staatslehre*, S. 37.

sozial-ethischen Maximen des Alltagslebens der Bevölkerung mehr oder minder nachkommen. Das System sollte, falls es Legitimität beanspruchen möchte, Überzeugung schaffen, dass die bestehenden politischen Institutionen für die betreffende Gesellschaft die bestmöglichen sind.

Zusammenfassend dargelegt, ist die Staatsmacht, im modernen Staatsverständnis, nur dann legitim, wenn sie in den Augen der Unterworfenen in der Hauptsache als gerechtfertigt gilt. Dies entsteht, wenn man die Legitimität mit material-rationalen Erwägungen begründen kann. Formell-rationale Überlegungen oder nur reine Verfahrenmechanismen reichen nicht aus, um das Legitimitätsverständnis zu erläutern. Natürlich sind diese prozessualen Vorgehensweisen in der modernen Gesellschaft nicht bedeutungslos. Um einen friedlichen Zusammenleben zwischen den „autonomen Subjekten“ zu schaffen, sind sie zu berücksichtigen. Aber dieser formelle Ablauf ist letztendlich das Mittel, um ein friedliches Zusammenleben zu konstituieren.

6. Fazit

Um die Funktion und die Merkmale des modernen Staates zu verstehen, ist es notwendig das Verhältnis zwischen der Staatsgewalt, Souveränität und Legitimität in Erwägung zu ziehen. Diese Begriffe haben das gegenwärtige Staatsmodell bis heute tief geprägt. Alle drei Termini wurden und werden von der Idee eines demokratischen Verfassungsstaates und den gegenwärtigen zwischenstaatlichen oder supranationalen Organisationsformen, zumal von der EU, stark geprägt. Der Staat darf als einzige Instanz einseitig physische Gewalt anwenden, sie ist aber nicht schrankenlos und willkürlich. Die Staatsgewalt wird im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung zur Verwirklichung der Staatsziele im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgebotes eingesetzt.⁴³ Die Souveränität hat im Zuge der Globalisierung und supranationalen Organisationsentwicklungen, zumal der EU, eine neue Dimension erreicht. Mitgliedsstaaten in diesen Organisationen müssen eine Einschränkung ihrer Souveränität in Kauf nehmen. Staaten z.B., die in die EU beige-

⁴³ Eschenburg, Theodor: Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 40

treten sind, mussten gewisse Hoheitsrechte an bestimmte EU-Organe abgeben und besitzen deswegen eine beschränkte Souveränität. Was die Legitimität betrifft, gibt es auch hier - insbesondere durch die Idee des demokratischen Verfassungsstaates und der Menschenrechte – inhaltliche Veränderungen. Nur formelle Prozesse und Mechanismen reichen nicht aus, um die Legitimität eines politischen Systems zu begründen. Darüber hinaus gewinnen heute z.B. Grundrechtsschutz, demokratische Partizipation, Menschenrechte sowie -würde, zivilgesellschaftliche Organisationsformen, umweltfreundliche Politik und andere materielle Werte bei der Rechtfertigung einer Staatsordnung mehr und mehr an Bedeutung.

Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur*: Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse, München 2001
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Der säkularisierte Staat: Sein Charakter, seine Rechtfertigung und seine Probleme im 21. Jahrhundert, München 2006
- Eschenburg, Theodor*: Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1963
- Fleiner-Gerster, Thomas*: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Berlin (u.a.) 1995
- Arendt, Hannah*: Macht und Gewalt, 13. Aufl., München 1998
- Haller, Walter/Kölz, Alfred: Allgemeines Staatsrecht, 3. Aufl., Basel 2004
- Habermas, Jürgen*: Legitimitätsprobleme im modernen Staat, in: P. G. Kielmansegg Legitimationsprobleme politischer Systeme, Sonderheft 7/1976 der Politischen Vierteljahresschrift. 39-61, Opladen 1976
- Haverkate, Görg*: Verfassungslehre: Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, München 1992
- Herzog, Roman*: Allgemeine Staatslehre, Band 1, Frankfurt a. M. 1971

- Kimminich, Otto*: Einführung in das öffentliche Recht, 1. Aufl., Freiburg 1972
- Kriele, Martin*: Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl., Opladen 1994
- Jellinek, Georg*: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1914
- Mikutet, Reinhold*: Staatsbürgerkunde, Stuttgart 1969
- Quaritsch, Helmut*: Staat und Souveränität- Die Grundlagen, Band 1, Frankfurt a. M. 1970
- Schmitt-Glaeser, Walter*: Private Gewalt im politischen Meinungskampf, Berlin 1990
- Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Freiburg (u.a.) 1985-1993
- Weber, Max*: Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen Konfuzianismus und Taoismus,
(Hrsg.) Helwig Schmidt-Glintzer, Band 19, Tübingen 1991
- Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen 1980
- Winckelmann, Johannes*: Legitimität und Legalität, Tübingen 1952
- Zippelius, Reinhold*: Allgemeine Staatslehre, 11. Aufl., München 1991
- Yıldız, Hüseyin*: Ein Staatsverständnisvergleich zwischen Deutschland, Großbritannien, dem Osmanischen Reich und der Türkei, Berlin 2007