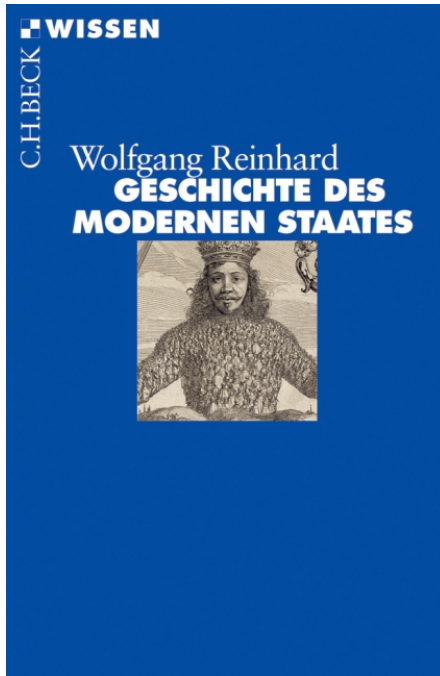


Unverkäufliche Leseprobe



Wolfgang Reinhard
Geschichte des modernen Staates

128 Seiten, Paperback
ISBN: 978-3-406-53623-6

Originaldokument
© Verlag C.H.Beck

I Grundlagen und Grundfragen

I. Was ist ein «Staat»?

Europa hat den Staat erfunden. Diese schlichte Feststellung wirkt provozierend, weil sie in politisch unkorrekter Weise den unbestreitbaren Sachverhalt in Frage zu stellen scheint, dass auch Nicht-Europäer, in vorderster Linie die Chinesen, Gemeinwesen geschaffen haben, die den europäischen in jeder Hinsicht vergleichbar und zeitweise sogar überlegen gewesen sind. Nur – diese Gemeinwesen waren dennoch keine «Staaten» im modernen Sinn; wir wollen sie stattdessen «Reiche» nennen. Sie sind keineswegs zufällig von der Bildfläche verschwunden, um modernen Staaten Platz zu machen.

Denn überall, auch in China und in Ländern, wo man sich in besonders entschiedener Weise zum Islam bekennt, treffen wir heute auf Varianten des modernen Staates, jenes Typs Gemeinwesen, das nun in der Tat die Europäer in über tausend Jahren ihrer Geschichte geschaffen und anschließend in den Rest der Welt «exportiert» haben, so ähnlich wie ihre Wissenschaft und Technologie, ihre Sprachen und ihre Religionen, ihre Wirtschaft und ihre ganze Lebensweise. Dass auch Carl Schmitt den Staat als konkreten, an eine geschichtliche Epoche gebundenen Begriff aufgefasst hat, spricht nicht gegen die Richtigkeit dieser Sicht der Dinge; es spricht nur für den realistischen Scharfsinn von Carl Schmitt.

Das bedeutet aber, dass «Staat» in erster Linie ein historisches Thema ist, auch wenn noch so viele andere Wissenschaften sich damit befassen mögen. Selbst die juristische «Staatslehre», die als normative Rechtswissenschaft besonderes Gewicht beansprucht, auch wenn ihre einstige Vorherrschaft inzwischen von der Politikwissenschaft untergraben wurde, kommt nicht ohne historische Argumentation aus. Denn man kann den Staat der Gegenwart und seine Probleme nicht ohne

gründliche Kenntnis seiner Geschichte und Vorgeschichte verstehen.

Den Staat konsequent als geschichtliche Größe zu betrachten, führt aber zu zwei bedeutsamen Schlussfolgerungen. Erstens ist der moderne Staat europäischen Zuschnitts nicht etwa aus Notwendigkeit entstanden, sondern streng kontingent, quasi zufällig. Allerdings nur *quasi* zufällig, weil diese Entstehungsgeschichte zwar nicht geradlinig verlief, aber durchaus Richtung und Tendenz aufweist, ganz einfach deswegen, weil eine einmal ausgelöste Entwicklung nicht ohne weiteres hinter den erreichten Stand zurückfallen kann. Zweitens ist der moderne Staat so gesehen an sich weder gut noch böse, sondern ein moralisch zwar nicht neutrales, wohl aber mehrdeutiges Phänomen.

Beides zu betonen, ist vor allem in Deutschland vonnöten, wo immer noch erhebliche Restbestände einer nahezu religiösen «Andacht zum Staate» wirksam sind. Ohnehin wird in keinem Land der Welt soviel vom «Staat» geredet und geschrieben wie in Deutschland. Anderswo gebraucht man lieber «Regierung», «Nation», «Republik» oder schlicht «la France», «Great Britain» «the United States» usf. Nicht zufällig ist auch die Rede-weise vom «Vater Staat» eine ausschließlich deutsche Gepflogenheit.

Paradoxerweise war es ausgerechnet die deutsche Geschichtswissenschaft des 19. Jahrhunderts, die theologisch und philosophisch inspiriert, dem Staat ahistorisch-zeitlose ontologische, bisweilen geradezu metaphysische Qualitäten zugeschrieben hat. Nachdem der Philosoph Georg Wilhelm Friedrich Hegel erklärt hatte, der Staat an und für sich sei das sittliche Ganze, die Verwirklichung der Freiheit und damit das Ziel der Weltgeschichte, erklärte der Gründervater der neueren Geschichte Leopold Ranke die Staaten zu «Gedanken Gottes», denn für ihn stand nichts auf Erden der göttlichen Ordnung so nahe wie die Staatsordnung. Geschichte bestand in der Entfaltung und im Konflikt der in den Staaten verkörperten Ideen. Demgemäß war der Staat ebenso wie die Sprache dem Menschen von Anfang an gegeben. Den Staat als Erfindung zu betrachten erinnerte einen

anderen Historiker an Sancho Pansas absurde Rede von der Erfindung des Schlafes. Selbst wo heutzutage etwas realistischer immerhin von «Staatsbildung» die Rede ist, schwingt immer noch das sittliche Programm einer Bildung des Menschen zum Staate mit!

Doch wenn der Staat nicht als anthropologische Notwendigkeit von Anfang an vorhanden war, warum und wie ist er dann entstanden? Als indirekte Konsequenz einer sehr viel einfacheren anthropologischen Notwendigkeit, die tatsächlich stets gegeben ist, nämlich dem Zwang, die Machtbeziehungen zwischen den nun einmal von Natur immer ungleichen Menschen in Gruppen aller Art zu regeln.

Macht als die Chance, den eigenen Willen gegen einen anderen durchzusetzen, mag theoretisch nichts als ein wertneutrales Kommunikationsphänomen sein, eine Größe, die durch Zuschreibung entsteht. Für die Praxis hat uns aber nicht erst der desillusionierte Preußen-Historiker Otto Hintze gelehrt, «dass alle Macht [...] in der Regel missbraucht wird». Denn wer Macht hat, neigt dazu, sie weiter zu steigern, und sei es nur, um sich durch überlegene Macht gegen andere Machthaber abzusichern. Hat dieses Streben Erfolg und findet Akzeptanz, dann gerinnt Macht zu Herrschaft, das heißt, sie gebiert eine politische Institution. Damit beginnt der lange Weg zum organisierten Gemeinwesen und unter besonderen Bedingungen auch zum modernen Staat. Denn dieser ist seinem Wesen nach Machtstaat, das heißt die machtvollste Art Gemeinwesen, die Menschen geschaffen haben.

Die Akzeptanz mag darauf zurückzuführen sein, dass Herrschaft den Betroffenen als nützlich erscheint, oder auf ihre Furcht vor der Gewalt der Machthaber. Meistens dürfte beides im Spiel gewesen sein, denn Herrschaft im Allgemeinen und die Gründung von Staaten im Besonderen waren lange Zeit überaus gewalttätig. Machthaber gaben zwar vor, ihre Untertanen vor der Gewalt von Dritten zu schützen, aber dabei handelte es sich oft um Gewalt, die sie selbst durch ihre Rivalität untereinander erzeugt hatten. Denn die Grundlagen der Staaten wurden in Kriegen gelegt.

Unter diesen Umständen ist es angebracht, die Macher von Krieg und Staat als selbstsüchtige und gewalttätige Manager der Macht zu betrachten, die freilich nie im Sinn hatten, einen oder gar *den* modernen Staat zu gründen. Aber ihre Politik des Machtgewinns lief langfristig aus den genannten Gründen oft genug darauf hinaus. Diese Sicht der Dinge ist erheblich wirklichkeitsnäher als die Versuche, den Staat auf einen fiktiven Gesellschaftsvertrag, auf den Wertekonsens einer Gesellschaft oder auf Angebot und Nachfrage eines freien Machtmarkts zurückzuführen.

Damit soll nicht bestritten werden, dass nackter Machtwille allein selten Erfolg hat, sondern in der Regel der Legitimation durch politische Ideen und das Recht bedarf. Es wird nicht einmal behauptet, dass die Machthaber dergleichen nur zynisch zur Täuschung ihrer Untertanen instrumentalisiert hätten. Im Gegenteil, oft genug haben sie selbst daran geglaubt. Es wird nur festgestellt, dass die Dynamik politischen Wachstums daraus nicht zu erklären ist und ihre Legitimation insofern eine sekundäre Rolle spielt.

Allerdings ist das Werk von Reichsgründern nach deren Tod rasch zusammengebrochen, wenn ein Fortsetzer fehlte. Kontinuität effizienten Machtwillens war die wichtigste Voraussetzung für die Entstehung moderner Staaten. Der «Königsweg» dazu war im doppelten Sinn des Wortes eine Abfolge tüchtiger Herrscher, eine kompetente Dynastie wie in Preußen 1640–1786. Die Gegenprobe sticht ebenfalls: Dynastische Krisen pflegten Staatskrisen auszulösen.

Doch mit dynastischer Kontinuität allein war es nicht getan. Genau so wichtig waren Machteliten, die aus eigenem Interesse die Selbstbehauptung und das weitere Wachstum der zentralen Herrschaft über das Gemeinwesen auf Dauer zu ihrer Sache machten und gegenüber den Untertanen durchsetzen halfen. Der Wahlmonarchie des Papsttums hat eine derartige Elitenkontinuität sogar zu mehr Stabilität verholfen als manchem Erbkönigtum.

Das Zusammenspiel von Dynastien und Machteliten in Europa auf der politischen Mikroebene scheint im weltweiten Ver-

gleich nichts Besonderes zu sein. Genauer besehen weist es aber bereits Besonderheiten auf wie die Primogeniturerbfolge oder die Rollen von Adel, Klerus und bürgerlichen Juristen. Aus der Perspektive der politischen Makroebene sind diese auf die besondere politische Kultur Europas zurückzuführen, die durch die Verbindung des antiken und des christlichen Erbes mit demjenigen der «jungen» Völker des Nordens und Ostens zustande kam. Die Vermittlerrolle der römischen Kirche kann in diesem Zusammenhang gar nicht überschätzt werden.

Nicht nur, aber auch wegen der elementaren geographischen Vielgliedrigkeit Europas war diese politische Welt auf einer mittleren Ebene (Mesoebene) von vornherein pluralistisch angelegt. Das heißt, das politische Wachstum der zukünftigen Staaten wurde durch die Rivalität konkurrierender «Staatsgründer» vorangetrieben, konkret durch häufige Kriege. Deren steigende Kosten machten aber gesteigerte Ressourcenabschöpfung erforderlich, was wiederum zu weiterer Zunahme der Kontrolle durch die Zentralgewalt führte. Dieser *Coercion-Extraction-Cycle* (Samuel Finer) ist wohl die wichtigste Triebkraft der Entstehung des modernen Staates. Denn als Machtstaat ist der moderne Staat seinem Ursprung nach Kriegsstaat.

Auf diese Weise entstand zunächst, von oben gesehen, ein Satz von Institutionen mit der Funktion, Entscheidungen zu treffen und das Beschlossene durchzuführen sowie soziale Kontrolle auszuüben, von unten gesehen, ein koordiniertes und territorial begrenztes Netzwerk von Agenten zur Ausübung politischer Macht (Michael Braddick). Gemeinwesen lassen sich nicht einfach auf *eine* Institution reduzieren wie z. B. ihre Regierung. Sie beruhen auf einem komplexen Gefüge von Institutionen, dessen Funktionieren aber zusätzliche mentale Dispositionen voraussetzt, die wir politische Kultur nennen. Das heißt aber, in seinen Institutionen ist ein Gemeinwesen nicht vollständig zu fassen. Es kann durchaus in Auflösung begriffen sein, während seine Institutionen unverändert weiter bestehen.

Dieser Stand der Dinge, dessen Beschreibung weltweit für die meisten Gemeinwesen der Geschichte zutreffen dürfte, war im lateinischen Europa im Mittelalter erreicht. Damit war der oben

genannte spezifische politische Wachstumsprozess aber nicht beendet, im Gegenteil, er nahm an Intensität und Geschwindigkeit weiter zu. Im Ergebnis war bis zum 19. Jahrhundert in verschiedenen nationalen Varianten ein spezifisch europäischer Satz von Institutionen entstanden, den wir moderner Staat nennen. Er war inzwischen selbstreferentiell, d. h. er war in der Lage, sich selbst zu legitimieren, und war zum Zweck seiner selbst geworden. Dieser moderne Staat beansprucht nach Georg Jellinek und Max Weber fünf wesentliche Eigenschaften, die ihn vor allem durch ihre Verbindung grundsätzlich von anderen, vormodernen Gemeinwesen unterscheiden:

1. ein einheitliches *Staatsgebiet* als ausschließlichen Herrschaftsbereich – vormoderne Gemeinwesen bestanden häufig aus Gebieten mit unterschiedlichem Status und kannten sich überschneidende Herrschaftsansprüche. Daher fehlten ihnen eindeutige lineare Außengrenzen.

2. ein einheitliches *Staatsvolk* als sesshafter Personenverband mit dauernder Mitgliedschaft – Nomaden können keinen modernen Staat bilden. Außerdem waren vormoderne Gemeinwesen in der Regel nicht nur vertikal, sondern auch horizontal in Schichten und Gruppen gegliedert, die im Verhältnis zur Zentralgewalt einen unterschiedlichen Status besaßen und oft genug in verschiedenen Sprachen redeten.

3. eine einheitliche *Staatsgewalt* im Besitz der *Souveränität* – vormoderne Gemeinwesen kannten häufig Herrschaftsträger aus eigenem Recht, die ihre Befugnisse unabhängig von der Zentralgewalt beanspruchten, während im modernen Staat lokale Amtsträger nichts als Beauftragte und Teilhaber einer bei aller Differenzierung im Prinzip einheitlichen Staatsgewalt sind. Das gilt auch für Bundesstaaten.

Das gemeinsame Prinzip der *Einheitlichkeit* stellt nachweislich den Inbegriff politischer Modernität dar. Der Wille zur Einheit und Einheitlichkeit gilt geradezu als mentale Obsession der westlichen Moderne. Politische Pluralität kennzeichnet demgegenüber nicht nur vormoderne, sondern auch postmoderne politische Verhältnisse, ein Problem, auf das wir noch zurückkommen müssen.

Souveränität der Staatsgewalt will heißen, dass sie innerhalb wie außerhalb ihres Gemeinwesens nichts und niemand über sich anerkennt. Das bedeutet konkret:

4. das *Monopol der legitimen Anwendung physischer Gewalt nach innen*, die von Justiz und Verwaltung geregelt und von der Polizei ausgeübt wird,

5. das *Monopol der legitimen Anwendung physischer Gewalt nach außen*, das heißt, das uneingeschränkte Recht, nach Belieben Krieg zu führen, wozu die Streitkräfte der ausschließlichen Kontrolle der Staatsgewalt unterstellt sind.

Unter vormodernen Verhältnissen konnte die Staatsgewalt durch Oberhoheitsansprüche von Papst und Kaiser ebenso eingeschränkt sein wie durch bestimmte Befugnisse von Untertanen. Denn zumindest ein Teil der Untertanen beanspruchte unter besonderen Bedingungen das Recht auf legitime Gewaltanwendung, das gegebenenfalls auch gegen die Zentralgewalt in Anspruch genommen wurde. Die Durchsetzung des allgemeinen Landfriedens brauchte Jahrhunderte. Auf der anderen Seite erlaubten Religion und Sitte in der Theorie Kriegführung nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen, während in der Praxis die werdende Staatsgewalt keineswegs die einzige Krieg führende Partei war.

Seit den Revolutionen des späten 18. und des 19. Jahrhunderts gewann der moderne europäische Staat noch drei weitere Eigenschaften hinzu, die ihn heute mehr denn je kennzeichnen sollen. Damit war nicht nur institutioneller Wandel, sondern auch ein enormer, fast unbegrenzter Zugewinn an Möglichkeiten zur Ressourcenmobilisierung verbunden:

6. der moderne Staat ist *Rechts- und Verfassungsstaat*. Der Staat hat zwar auch die Verfügung über das Recht monopolisiert, aber damit zugleich das staatliche Handeln im Regelfall an schriftlich festgelegte, nachprüfbar und einklagbare Vorschriften gebunden. Darüber hinaus werden Aufbau und politisches Leben des Staates durch ein Grundgesetz in ähnlicher Weise geregelt und transparent gemacht. Beides wird heute in engem Zusammenhang mit Demokratie gesehen, aber diese Verbindung ist nicht zwingend. Preußen und andere deutsche

Länder waren im 19. Jahrhundert durchaus Rechts- und zum Teil auch Verfassungsstaaten, verdienen aber kaum die Bezeichnung demokratisch.

7. der moderne Staat ist *Nationalstaat*. Zwar hatten schon mittelalterliche Gemeinwesen wie England oder Frankreich nationalen Charakter angenommen. Aber jetzt wurde das seiner nationalen Identität bewusste Volk auf ganz neue Weise zum Inbegriff von Staatlichkeit, während die Staatsgewalt sich zum Vollstrecker eines einheitlichen nationalen Willens stilisierte. Der moderne Einheits- und Einheitlichkeitswahn hat vor allem auf diesem Gebiet bis heute Schreckliches angerichtet.

8. der moderne Staat ist eine *Demokratie*, das heißt, in seiner Verfassung bekennt er sich einerseits zur Volkssouveränität, andererseits zu den Grund- und Menschenrechten und konstituiert seine Staatsgewalt durch allgemeine und gleiche, freie und geheime Wahlen als parlamentarisches Regime. Auch quasi-monarchische Präsidialsysteme wie Frankreich und die USA haben zumindest eine sehr starke parlamentarische Komponente.

Von den 191 Gemeinwesen, die das Völkerrecht 1999 anerkannte, waren 190 formal moderne demokratische National- und Verfassungsstaaten. Dass die Wirklichkeit oft ganz anders aussieht, steht auf einem anderen Blatt.