

Macht – Recht – Interesse in ihrem Verhältnis zu Staat und Gesellschaft – Eine Skizze im Sinne des Ordoliberalismus¹ –

Fritz Andres

1. Die machtfreie Gesellschaft

a) Die Eliminierung der Macht aus der Gesellschaft

Wesentliches Ziel aller Staatsbildung ist die Herstellung des inneren und äußeren Friedens. Der innere Friede setzt Gewaltfreiheit in der Gesellschaft voraus. Deshalb sind nicht nur Gewaltdelikte verboten, sondern der Einzelne wird auch da, wo er legitime Zwecke verfolgt, wo er z. B. ein Recht, das ihm zusteht, gegen andere durchsetzen will, darauf verwiesen, dies nicht mehr auf eigene Faust, sondern – außer in Fällen akuter Not – mit Hilfe der staatlichen Gerichte zu tun. Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung sind dem Staat vorbehalten: er besitzt das Gewaltmonopol. Das sog. Faustrecht ist abgeschafft.

Genügt aber Gewaltfreiheit für den Frieden in der Gesellschaft? Verleiht nicht Macht in der Gesellschaft auch ohne Gewalt die Möglichkeit zu Unterdrückung und Ausbeutung – und stellt sie damit nicht den Nährboden dar, aus dem wiederum Gewalt als Saat aufzugehen pflegt? Ist Macht als Schwester der Gewalt nicht vielleicht sogar die gefährlichere von beiden, jedenfalls die tückischere, tritt sie doch oft in ganz zivilem Gewande auf und bedient sich der von der Rechtsordnung zugelassenen Methoden, indem sie z. B. durch Verträge und damit in scheinbarem Einvernehmen mit denen wirkt, die ihr unterworfen oder doch unterlegen sind! Ist es also konsequent, Gewalt aus der Gesellschaft zu vertreiben, Macht jedoch weiterhin zuzulassen? Brauchen wir nicht neben dem Gewaltmonopol ganz allgemein ein Machtmonopol des Staates?

Soweit der Staat den inneren Frieden bezweckt, greift es jedenfalls zu kurz, ihn nur auf die Gewaltfreiheit der Gesellschaft zu verpflichten. Gewaltfreiheit in einer weiterhin vermachteten Gesellschaft gleicht eher einem Waffenstillstand bei weiterbestehenden Kriegsursachen als einem wirklichen Frieden. Wer einen nachhaltigen Frieden will, muss daher auch

¹ Einige überspitzte Formulierungen in diesem Beitrag sind seinem skizzenhaften Charakter zuzuschreiben.

die private Macht, diese ständige Quelle und Vorstufe der Gewalt, beseitigen.

Die Eliminierung privater Macht und Gewalt macht die Freiheit der privaten Interessenverfolgung in der Gesellschaft nicht nur für den Frieden unproblematisch. Sie öffnet die Beziehungen der Menschen, als Begegnung unter Gleichen, auch für das Element des Rechts: die Menschen brauchen, wenn niemand Macht hat, sich kein Unrecht mehr gefallen zu lassen. Von niemandem abhängig, werden sie in der Regel nur das, was mit ihrem Rechtsempfinden in Einklang steht, für ihre Begegnungen maßgebend sein lassen.

Freiheit von privater Macht schließt die Gewalt in der Gesellschaft sicher nicht aus, sie kann Gewaltfreiheit noch nicht garantieren, aber sie ist ihre wichtigste Grundlage. Und sie schließt das Recht nicht ein, sie kann rechtliche Verhältnisse zwischen den Menschen nicht garantieren, aber sie ist auch deren wichtigste Voraussetzung. Indem die Machtfreiheit der Gewalt ihre Grundlage entzieht und dem Recht seine Grundlage verschafft, dürfte sie der wichtigste Baustein für den Frieden in der Gesellschaft sein.

b) Die Konzentration der Macht beim Staat

Auch in der Hand des Staates bleiben Gewalt und Macht ein Problem. Für den Rechtsstaat sind daraus folgende Konsequenzen zu ziehen:

- Die staatliche Macht muss durch Teilung begrenzt und strikt an das Recht gebunden werden. Das erstere wird angestrebt durch Gewaltenteilung, Föderalismus usw., das letztere durch Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, durch Verwaltungsgerichtsbarkeit usw. – beides zusammengenommen könnte man als den *inneren Rechtsstaat* bezeichnen.
- Der Staat muss gegenüber der Gesellschaft auf die Setzung und Pflege einer Ordnung beschränkt werden, die die Freiheit und Sicherheit der Bürger gewährleistet – man könnte von dieser der Gesellschaft und den Bürgern zugewandten Seite als vom »*mittleren*« oder *bürgerlichen Rechtsstaat* sprechen. Durch ihn sind dem Staat nicht nur rechtsfreie Akte der Willkür gegenüber den Bürgern, wie im Absolutismus üblich, untersagt, sondern auch einseitige Parteimahnahmen zu Gunsten bestimmter Interessen in der Gesellschaft. Der Staat hat sich unter Beachtung des Gleichheitssatzes auf die Ordnungsaufgabe, auf Ordnungspolitik zu beschränken.
- Im Verhältnis zu anderen Staaten sollte der Staat die traditionelle Macht- und Interessenpolitik aufgeben und stattdessen für eine internationale und letztlich weltweite Ordnungspolitik eintreten – was

man den *äußeren Rechtsstaat* nennen könnte (siehe dazu die Bemerkung im Anhang)

Dabei war schon den Vorkämpfern des Rechtsstaats durchaus bewusst, dass sich die innere und die bürgerliche Rechtsstaatlichkeit bedingen:

- Nur von einem Staat, in dem die Gewalten geteilt sind und die Macht strikt an das Recht gebunden ist, lässt sich die Zurückhaltung gegenüber der Gesellschaft im Sinne einer Beschränkung auf Setzung und Pflege der Ordnung erwarten.
- Und nur eine konsequent ordnungspolitische Ausrichtung des Staates zur Gesellschaft hin ermöglicht intern die strikte Bindung seiner Macht an das Recht, die durch jede Parteinahme zu Gunsten gesellschaftlicher Interessen gelockert wird!

Dass auch der äußere Rechtsstaat notwendiger Bestandteil der beiden andern ist und sie zugleich voraussetzt, sei hier nur angedeutet (siehe dazu den Hinweis im Anhang).

Die Ordoliberalen haben mit der Problematisierung der privaten Macht in einer freien Gesellschaft, die der Ausgangspunkt ihrer Bemühungen war², nicht nur eine zentrale Frage für die Gesellschaft, sondern auch für den Staat und für das Verhältnis beider zueinander aufgeworfen. Deshalb ist der Ordoliberalismus auch keineswegs nur eine Wirtschafts-, sondern, vom Ansatz her, zugleich eine Staatslehre sowie eine Gesellschaftslehre im weiteren, beide umfassenden Sinne.^{3 4}

2. Der interessenfreie Staat

a) Die Eliminierung der Interessen aus dem Staat

Die Gewalt- und Machtfreiheit der Gesellschaft als Zweck des Staates und daraus folgend das Gewalt- und Machtmonopol des Staates sind nur die eine

² Siehe dazu den ersten Beitrag in diesem Heft

³ Für den Ordoliberalismus ist die Idee der Interdependenz der Ordnungen von grundlegender Bedeutung. Dabei wurden vor allem die Interdependenzen zwischen Staats- und Wirtschaftsordnung untersucht, während es bisher zur Ordnung des kulturellen Lebens und deren Interdependenz zur Staats- und Wirtschaftsordnung nur Andeutungen gibt. Zu der hier notwendigen Weiterentwicklung des Ordoliberalismus wurden vor allem in dieser Schriftenreihe grundlegende Beiträge geliefert (siehe zuletzt die Beiträge von Eckhard Behrens in Heft 275).

⁴ Wirtschaft und Kultur bilden zusammen die Gesellschaft im engeren Sinne. Im Rahmen der vorliegenden Skizze geht es nur um das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in diesem engeren Sinne. Daher konnte von der Differenzierung der Gesellschaft in Kultur und Wirtschaft zunächst einmal abgesehen werden.

Seite der Medaille. Die andere besteht, wie schon angedeutet, darin, dass mit gleicher Konsequenz, mit der Gewalt und Macht aus der Gesellschaft zu eliminieren sind, die Interessen aus dem Staat vertrieben werden müssen: denn für eine Mitwirkung im Staat fehlt es ihnen an jeglicher Legitimation – allein in der Gesellschaft haben sie ihren berechtigten und dort vom Staat zu schützenden Entfaltungsraum.

Dem Ziel der Interessensfreiheit des Staats dient einerseits die Gleichheit der Bürger beim Zustandekommen des Staates und der Besetzung seiner wichtigsten Funktionen (Demokratie, Ausschluss von Lobbyismus und Parteioligarchie) und andererseits das Gleichheitsgebot, zu dem der Staat gegenüber den Bürgern verpflichtet ist und das letztlich nur bei Beschränkung auf Setzung und Pflege der Ordnung, also auf Ordnungspolitik eingehalten werden kann. Am Ein- und am Ausgang des Staats zur Gesellschaft steht also die Gleichheit. Beide Seiten stützen sich gegenseitig. Denn der gleiche Einfluss der Bürger auf den Staat ist die wichtigste Gewähr dafür, dass dieser das Gleichheitsgebot gegenüber den Bürgern beachtet (Zusammenhang zwischen Demokratie und Ordnungspolitik). Und die strikte Beachtung des Gleichheitsgebotes durch den Staat nimmt den Bürgern den Anreiz, einseitigen Einfluss auch ihn zu nehmen. Hinzu kommen ergänzende Vorkehrungen innerhalb des Staates, die den Einfluss von Interessenten auf Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung verhindern sollen. Insbesondere die internen Sicherungen einer strikten Bindung der staatlichen Macht an das Recht dienen nicht zuletzt der Abwehr des Interessenteneinflusses auf den Staat und seine Organe.

b) Die Gesellschaft als Feld legitimer Interessenentfaltung

Die Gesellschaft ist das Feld der legitimen Entfaltung der Fähigkeiten und Bedürfnisse, der kulturellen und wirtschaftlichen Interessen der Menschen. Unter der Bedingung der Machtlosigkeit findet hier deren freie Entfaltung und ihre sach-, nicht machtgemäße Verbindung statt. Hier schließen sich die Menschen zu freiwilligen Gemeinschaften zusammen und lösen dieselben wieder, wenn sie ihr Ziel erreicht haben oder der Zusammenschluss ihnen aus anderen Gründen nicht mehr sinnvoll erscheint. Hier ist Machtlosigkeit die Bedingung der Freiheit und Freiheit die notwendige Bedingung von Authentizität, Vielfalt und Wettbewerb. Die Gesellschaft ist das Feld der Entwicklung, des Lernens und des Leistens der Einzelnen, die bunte und vielgestaltige Sphäre des wirtschaftlichen und kulturellen Lebens. Sie kann dies nur sein, wenn sie die individuellen Interessen zu ihrer vollen Entfaltung kommen lässt.

Die Verfolgung von Interessen verlangt vom Einzelnen keinen Überblick über das Ganze und keine Verantwortung für dasselbe. Interesse heißt: Dazwischen – sein. Interessen sind die Äußerungsform des Einzelnen als eines Teile-Wesens, das er in der Gesellschaft, insbesondere im Rahmen der Arbeitsteilung, durchaus auch ist und getrost sein darf. Eben deswegen haben Interessen im Staat, wo es ums Ganze geht, nichts verloren. Auch ist es deshalb nicht angemessen, sondern ein Widerspruch in sich, vom Interesse des Ganzen zu sprechen: der Staat als intaktes Ganzes verfolgt keine Interessen, weil er keine Teil-Bestrebungen verfolgt. Er befindet sich z. B. nicht in der Situation eines Anbieters und damit im Interessengegensatz zur Nachfrage oder umgekehrt, sondern ist für die Ordnung, in der sich Angebot und Nachfrage abspielen, zuständig. Das Recht als sein eigentliches Element dient nicht (Teil-) Interessen, sondern ist Organ des Ganzen. In der Gesellschaft darf dagegen jeder *seinen* Interessen folgen. Wenn sich die Vielfalt der Anlagen und Begabungen der Menschen entfalten soll, müssen diese ihren Interessen aus innerem Antrieb heraus frei folgen können. Es ist Sache des Staates, durch die Ordnung dafür zu sorgen, dass die Verfolgung der Einzelinteressen mit dem Wohl des Ganzen in Einklang bleibt.

3. Machtfreiheit der Gesellschaft und Interessensfreiheit des Staats bedingen sich gegenseitig und erlauben in beiden den Einzug des Rechts

Damit ergibt sich eine klare Zuordnung der im Titel dieses Beitrags genannten Elemente. Sie lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- *Macht darf in der Gesellschaft nicht geduldet werden*, wenn dort Freiheit und Gegenseitigkeit und damit in einem freiheitlichen Sinne rechtliche Verhältnisse herrschen sollen. Wo sich Macht in der Gesellschaft breit macht, schwindet dagegen die Rechtlichkeit aus den Beziehungen zwischen den Menschen. Macht ist daher nur im Staat legitim.
- *Interessen dürfen im Staat nicht geduldet werden*, wenn dort das Recht geschöpft, gewahrt und angewendet und die Ordnung ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz etabliert und funktionsfähig erhalten werden soll (Ordnungspolitik). Wo Interessen dagegen im Staat Einfluss erhalten, wird die Rechtsfindung gestört, die Bindung der Macht an das Recht gelockert und die Begrenzung des Staates auf die Setzung der Ordnung beeinträchtigt. Interessen dürfen sich daher nur in der Gesellschaft entfalten.

- *Weder im Staat noch in der Gesellschaft darf es zur Verbindung von Macht und Interesse kommen.* Die notwendige Trennung beider schließt – bei Zuordnung der Macht zum Staat und der Interessen zur Gesellschaft – eine Trennung von Staat und Gesellschaft ein.
- *Die Trennung von Macht und Interesse ermöglicht die Verbindung des Rechts mit beiden,* und zwar in dem Sinne, dass die Macht im Staat streng an das Recht gebunden wird und die Interessen in der Gesellschaft den Menschen Beziehungen ermöglichen, die sie als gerecht empfinden können.

Es zeigt sich, dass die ausschließlichen Zuordnungen der Macht zum Staat und der Interessen zur Gesellschaft nur miteinander möglich sind, sich dann aber wechselseitig stützen:

- Der Rechtsstaat ist interessenfrei nur in Verbindung mit einer machtfreien Gesellschaft zu haben.
- Die Machtfreiheit der Gesellschaft lässt sich nur bei Interessenfreiheit des Staates erreichen und aufrechterhalten.

Nur durch die Trennung von Macht und Interessen und damit von Staat und Gesellschaft wird es aber auch möglich, das Recht hier wie dort wirksam werden zu lassen.

Demgegenüber führt Macht in der Gesellschaft unweigerlich auch im Staat zur Verselbstständigung der Macht gegenüber dem Recht und damit zur Verfälschung und Interessendurchsetzung des Rechts, während die im Staat wirksam werdenden Interessen zur Begünstigung Einzelner oder gesellschaftlicher Gruppen und damit zum Rechtsverlust in der Gesellschaft führen. Macht in der Gesellschaft und Interessen im Staat bedingen und verstärken sich also ebenso wechselseitig und vertreiben das Recht aus beiden wie Machtfreiheit der Gesellschaft und Interessenfreiheit des Staates sich bedingen und verstärken und dem Recht in beiden Eingang verschaffen!

Anhang:
Macht, Interesse und Recht als Elemente internationaler Politik

Die Politik eines Staates nach außen, gegenüber anderen Staaten, wird immer stark davon abhängen, ob dieser Staat nach innen Macht-, Interessen- oder Rechtsstaat ist. Es soll einer besonderen Darstellung vorbehalten bleiben, zu untersuchen, welche Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Außenpolitik es gerade in einer sich globalisierenden Welt gibt und welche

Art von Staat der jeweiligen Politik typischerweise zugrunde liegt. Es geht dabei um die Interdependenz von Staatsfunktion und Staatsform sowie von Innenpolitik und Außenpolitik. Vieles spricht dafür, dass eine Dominanz des Elementes der Macht oder der Interessen im Innern eines Staates seiner Politik auch nach außen ein entsprechendes Gepräge gibt und eine solche Außenpolitik zugleich zur Befestigung dieser Dominanz nach innen genutzt wird, dass aber auch vom Rechtsstaat eine Tendenz zu Außenpolitik als Welt-Ordnungspolitik ausgeht und diese wiederum für die Weiterentwicklung der inneren Rechtstaatlichkeit eine entscheidende Hilfe darstellt.