

Herrschaft des Rechts – staatliche Kernaufgabe

Gefahren der Dynamik des gegenwärtigen Wandels

Von Andreas Kley*

Zu den zentralen Staatsaufgaben zählt die Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit. Diese erstreckt sich auch auf den Schutz des normativen Gerüsts der Gesellschaft. Letzteres ist, wie der Autor im Folgenden darlegt, unter der gegenwärtigen Dynamik des Wandels gefährdet.

In der Neuzeit hat der entstehende Verfassungsstaat den Gewaltgebrauch des absolutistischen Staates übernommen, ihn aber gleichzeitig begrenzt. Max Weber brachte diese Entwicklung mit seiner berühmten Staatsdefinition auf den Punkt: «Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebiets [. . .] das Monopol legitimer physischer Gewaltansamkeit für sich [mit Erfolg] beansprucht. Denn [. . .] allen anderen Verbänden oder Einzelpersonen [schreibt man] das Recht zur physischen Gewaltansamkeit nur so weit zu [. . .], als der Staat sie von ihrer Seite zulässt: er gilt als alleinige Quelle des Rechts auf Gewaltansamkeit.» Die Anwendung physischer Gewalt durch den Staat, die selbstverständlich stets die Ultima Ratio darstellt, aber doch das Spezifische des Staates nach Weber ausmacht, wird durch das Recht legitimiert. Der moderne politische Verband beruht auf einem verbreiteten «Glaube[n] an eine besondere «Weiche»: die «Rechtmässigkeit» des von ihm ausgeübten «physischen Zwangs[s] mit Einschluss der Verfügung über Leben und Tod». Im Verfassungsstaat steigere sich dieser Glaube dahin, dass dieser allein und exklusiv physische Gewalt ausüben dürfe oder andern Gemeinschaften solches zu erlauben vermöge. Die Rechtsordnung mit ihrer nach Weber spezifischen Legitimität bedient sich des physischen Zwanges, um ihrer Geltung Nachdruck zu verleihen.

Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Der moderne Verfassungsstaat zieht die Anwendung physischer Gewalt gegen Menschen an sich. Private Gewaltakte werden durch das bürgerliche Strafrecht geahndet. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ist in den modernen Verfassungen als Staatsaufgabe anerkannt. Selbstverständlich begnügt sich der Verfassungsstaat keineswegs mit der Minimalaufgabe der Abwehr von Anarchie. Seit der Aufklärung gehört die Achtung der Menschenrechte zu den vornehmsten, weil legitimierenden Staatsaufgaben. Später ist die Herstellung sozialer Gerechtigkeit hinzugekommen. Die ursprüngliche Abwehr von Anarchie und Chaos wurde so durch neue Aufgaben überlagert, die Durchsetzung von Ordnung und Sicherheit bleibt indes elementare Basis allen staatlichen Handelns.

Öffentliche Sicherheit erstreckt sich aber nicht nur auf den Schutz vor Verbrechen und vor physischer Gewalt, sondern auch auf das normative Gerüst einer Gesellschaft, den gesellschaftlichen Nomos. Das in Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung verankerte Gesetzmässigkeitsprinzip setzt die Herrschaft der Gesetze, die Nomokratie, um. Die dadurch ermöglichte Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns verschafft den Einzelnen Orientierung. Das Gesetzmässigkeitsprinzip sorgt für

(normativen) Vertrauensschutz, welcher von der Verfassung sogar ausdrücklich stipuliert wird (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Das ist deshalb wichtig, weil das Recht eine friedensstiftende und konfliktregulierende Funktion hat. Die Rechtsordnung erlaubt, zusammen mit der einschlägigen Gerichtsorganisation, die Beilegung von Streitigkeiten in einem geordneten und fairen Verfahren. Die Rechtsunterworfenen können darauf vertrauen, dass die Gesetze durch Verwaltung und Gerichte umgesetzt werden. Die vom Staat errichtete Rechtsordnung wird von gesellschaftlichen Normen ergänzt. Eigentlich ist das Recht Rückgrat des gesellschaftlichen Nomos.

Gesetzlich geordnetes Gewaltmonopol

In der jüngeren Vergangenheit haben verschiedene Meldungen über brutale Gewalt von Jugendlichen erschüttert. Strassengewalt ist zu einem verunsichernden, wiewohl auch parteipolitisch instrumentalisierten Thema geworden. Die Vorfälle führen den Wert der verstaatlichten und gesetzlich geordneten Gewalt vor Augen. Denn jedermann kann sich mit den Opfern identifizieren. Diese gesellschaftliche Verunsicherung trifft nun auf weitere Verunsicherungen. Die Strassengewalt ist lediglich die greifbare Vergegenständlichung kaum artikulierbarer Lebensrisiken und -ängste. Wichtigster Faktor dafür ist die im Zuge der Globalisierung erfolgende permanente ökonomische und damit gleichzeitig gesellschaftliche Verunsicherung. Ralf Dahrendorf suchte die Globalisierung in die Worte zu fassen: «eine unbändige Welt, die aus den Fugen geraten ist, eine Welt ausser Rand und Band, die nun mit uns durchgeht, schrankenlos davonestürmend». Er spricht von einer «Welt ohne Halt»: Keiner könne sie halten, und wir fänden in ihr keinen Halt. Emile Durkheim hat diese Verunsicherung durch die Globalisierung bereits 1897 beschrieben. Nach Durkheim hat die Religion ihre Macht eingebüsst, und der Staat sei gerade nicht an ihre Stelle getreten, sondern sei lediglich Diener des wirtschaftlichen Lebens. So sei jede Autorität entfallen, die die neuen Begierden hätte im Zaum halten können. Diese würden durch Vergötzung des Wohlstandes über jedes Menschengesetz gestellt. Die Entfesselung der Begierden sei infolge der Entwicklung der Industrie und der fast unendlichen Ausdehnung des Absatzmarktes gar noch verschärft worden. Heute (vor 110 Jahren!) dürfe der Produzent erwarten, die ganze Welt zum Kunden zu haben.

Bedrohte Nomokratie

Durkheims Analyse verblüfft ob ihrer Aktualität. In der heutigen Zeit führt diese durch die Globalisierung und andere Faktoren angeheizte wirtschaftliche Dynamik zum permanenten Umbruch der Sozialordnung. Die von der Wirtschaft generell erhobene Forderung nach «flexiblen» Arbeitnehmern wühlt den sozialen Nomos auf. Die durch «Flexibilität» bewirkte Regel- und Haltlosigkeit, die soziale «Anomie», zieht rundherum Folgen nach sich. Die Auflösung der Sozialordnung könnte für die Gewalt im öffentlichen Bereich mitverantwortlich gemacht werden. Dieser Zusammenhang ist indessen spekulativ.

Entscheidend ist die politische Dimension der durch die wirtschaftliche Dynamik und Globalisierung ausgelösten Veränderungen. Bei Arbeitnehmern, die infolge wirtschaftlicher Dynamik wie Figuren auf dem Spielbrett verschoben oder einfach entlassen werden, entstehen Frustration und Verunsicherung. Dies wird verschärft, wenn der Staat sich diese Politik der Unbeständigkeit und des steten Kurswechsels ebenfalls zu eigen macht. Auch er strukturiert um, gängelt mit New Public Management und ändert die Gesetze unablässig. Zu Letzterem nur ein Beispiel: Das praktisch wichtige Strassenverkehrsgesetz wurde in der Zeit zwischen Oktober 1989 und Dezember 2002 zehnmal wesentlich geändert, d. h. in der Zeit von gut 13 Jahren alle 16 Monate.

Es ist schwieriger geworden, sich auf eine durch das Recht und den gesellschaftlichen Nomos abgestützte Sozialorganisation einzustellen. Treue und Beständigkeit sind weder vom Staat gefragt noch von ihm verlangt. Der Staat müsste allerdings entsprechend seiner Grundrechtsverpflichtung auf «Treu und Glauben» (Art. 9 BV) Gegensteuer geben. In der Tat ist die Erhaltung und Pflege der Gesetzesherrschaft – des Rückgrats des gesellschaftlichen Nomos – die zentrale Staatsaufgabe. Bedroht wird sie nicht primär durch Strassengewalt und Chaoten. Vielmehr sind es honorige Staatsbürger selbst, die durch ihren Drang nach mehr Wohlstand den gesellschaftlichen Nomos gefährden.

«Der Staat» ist freilich keine unabhängige Grösse, die Gegensteuer geben kann, vielmehr sind in ihm selbst die gesellschaftlichen Kräfte wirksam und treiben die Dynamik an. Die Kernaufgabe der Durchsetzung eines einigermaßen beständigen Gefüges von Normen braucht vielleicht noch mehr Gefährdung, bis Einsicht und ein anderes Handeln der Politik Abhilfe schafft.

* Der Autor ist Professor für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich.