

Der gütige Staat

Die Macht der Geschenke

Von

Walter Leisner



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Inhaltsverzeichnis

A. Die Fragestellung: ein Paradox	13
I. Staatsgüte – Gegensatz zur modernen Staatlichkeit	14
1. „Güte“ – ein Attribut des Menschen, nicht der Organisation	14
2. Recht und Gesetz – gegen Güte	15
a) Gerechtigkeit und Ordnung, nicht Hilfe	15
b) Trennung von Recht und Moral	16
3. Freiheit und Gleichheit – gütefeindlich	17
4. Demokratie – Weg der Macht aus der Hilfe	17
a) Gütiger Mehrheitswille?	17
b) Demokratie: Politik in Freund-Feind-Spannung	18
II. Und doch: der Ruf nach dem gütigen Staat	19
1. Ein menschliches Drängen – über das Recht hinaus	19
2. Für einen menschlichen Staat	20
3. Vom sozialen Denken zum Sozialstaat	23
a) Sozial-demokratische Parteiprogramme	23
b) Solidarität	24
c) Schwächerenschutz	25
d) Sozialstaat: Grundsatz-Normativierung des sozialen Denkens ..	25
4. Staatsmoral, Politikmoralisierung, Rechtskultur	26
III. Staatsgüte – eine große Antithese zum bisherigen Staat und seinem Recht	28
1. Tod des alten Staates?	28
2. Rechtliche Faßbarkeit der totalen Staatswandlung zum „gütigen Staat“?	30
IV. Aufbau der Untersuchung	31
B. Grundsätzliche Wege und allgemeine Kräfte zum „gütigen Staat“	32
I. Der Begriff der „Staatsgüte“	32
1. Staatsgüte zwischen Staatskredit und Staatsgeschenk	32
2. Der Kern der Staatshilfe: Bedürfnisbefriedigung	34
3. Staatsgüte als Eingriffsverbot: Achtung der Freiheit zur Selbsthilfe	35
4. Staatsgeschenk ohne Bitten	37
5. Der Blick auf den Einzelfall	37
6. Motivation – für alle Güte entscheidend	38
7. Normativierbarkeit solcher Bedürfnisbefriedigung?	39

II. Grundsatz-Öffnungen normativer Staatlichkeit zur Staatsgüte	40
1. Die punktuelle Durchbrechung des Normativen – von der Ausnahme zur Regel	41
a) Die Ausnahme als Öffnungsbegriff des normativen Systems ...	41
b) Staatsgüte als Ausnahme	42
2. „Im Zweifel für Staatsgüte“	43
a) Immer mehr Zweifel im Öffentlichen Recht	44
b) Die in-dubio-Neigung des geltenden Rechts – zur Güte	46
3. Staatsgüte als Staatsgrundsatznorm	48
a) „Staatsgüte als Verfassungsnorm?“	48
b) Staatsgüte als Staatsform-, Staatszielbestimmung	48
c) Wirkungen der Staatsgüte als staatszielorientierte Staatsform auf die Rechtsordnung	50
4. „Staatsaufgabe Staatsgüte“	50
5. „Staatsgüte“ innerhalb der Normen – in Beurteilung und Ermessen	51
a) Ermessen in Güte	52
b) Fördernde Beurteilung – an den Normen vorbei	53
III. Demokratie – als „entpersönlichte Staatsform“ staatsgütegeneigt?	54
1. Persönliche Gewalt – traditionell gütegeneigt	54
a) Der Herrscher als Helfer	54
b) Staatsgüte – Wesen aller Persönlichen Gewalt	55
2. Abbau Persönlicher Gewalt – Verlust der Staatsgüte	56
a) Machtabbauende Freiheit gegen helfende Staatsgewalt	56
b) „Kälte der Normen“	57
c) Und doch „unter den Normen“ – die Güte der Rechtsanwendung	58
3. Entpersönlichender Gewaltabbau – Notwendigkeit neuer Gewalt des Gebens	59
a) Weniger Staatsgewalt durch demokratische Entpersönlichung ..	59
b) Von der Entpersönlichung der Staatsgewalt zur Krise des normativen Staates	59
c) Die neue Macht des Gebens	60
d) Kompensation von Eingriffsmacht durch Förderungsgewalt	61
e) Machtverschleierung durch Helfen	61
4. Neue Personwerdung des entpersönlichten demokratischen Staates – in Staatsgüte	62
IV. Demokratie – Staatsform der Solidarität	64
1. Solidarität – die neue Brüderlichkeit	64
a) Solidarität – ein „guter“, allgegenwärtiger Ordnungsbegriff	64
b) Fraternité – die demokratische Staatsintegration	65
2. Wahlgeschenke – demokratische Staatsgüte zur Solidarität	67
a) Wahl als demokratisches Vertrauensgeschenk	67
b) Wahlgeschenk, Wahlversprechen – zwischen Wählerbestechung und politischer Güte	68
3. Bürgernähe – Zentralbegriff demokratischer Solidarität	70

V. Sozialstaat – Staat der Staatsgüte	72
1. Von der „sozialen Gerechtigkeit“ zum gütigen Staat	73
a) Gerechtigkeit – eine machtentleerte Worthülse	73
b) „Soziale“ Gerechtigkeit – erst recht nur in Staatsgüte vorstellbar	74
2. „Sozial“ – Verbot allzu großer Unterschiede: Weg zur ausgleichenden Güte	76
3. Sozialstaat als Macht zum Schwächerenschutz	77
a) Schwächerenschutz überall	77
b) Schwächerenschutz als Güte	78
c) Sozialstaatlicher Schwächerenschutz – allseitig-systematischer Ausdruck der Staatlichkeit	79
d) Sozialstaatlichkeit – mehr als „soziale Grundrechte“	80
4. Sozialstaat – Überwindung der Gleichheit durch Staatsgüte	81
5. Keine volle Verrechtlichung des Sozialstaats – der Politikvorbehalt der Staatsgeschenke	82
VI. Menschliches Recht im Namen der Menschenwürde – Öffnung zur Staatsgüte	85
1. Elementarschutz aus Menschenwürde – ohne Staatsgüte?	85
2. Ausstrahlungen von Menschenwürde in Staatsgüte	86
a) Menschenwürde als Ausstrahlungsprinzip	86
b) Menschenwürde als staatsorganisatorisches Erlaubnisprinzip für die Macht	87
VII. Staatsgüte als christliche Rezeption in die Ordnung der Gemeinschaft .	88
1. Der Staat – Statthalter des gütigen Gottes auf Erden	88
2. Der Staat – Fortsetzer kirchlicher Organisationsgüte	89
3. Helfende Güte – Kern rezipierter Kichlichkeit im Staat	90
4. Öffentliche Existenzberechtigung, Öffentlichkeitsanspruch der Kirchen – aus helfendem Handeln	91
VIII. Staatsmoral – Politikmoralisierung – Rechtskultur	92
1. „Der Nächste“ – näher als hohe Werte	92
2. Staatsmoral als Altruismus	93
3. Politikmoralisierung	95
a) Von der „Politik als schmutzigem Geschäft“ zur Politik der Hilfe	95
b) Von der „Politik als Beruf“ zur Politik als karitativer Berufung	95
c) Politik – moralisch als Machtgewinn durch Geschenke	97
4. „Rechtskultur“ – in Staatsgüte umhegte Ordnung	97
IX. Staat der Freiheit – Staat der Güte	99
1. Freiheit – vom Staatseingriff, nicht vom Staatsgeschenk	100
2. Die Freiheitsneigung wirklicher Staatsgeschenke	101
3. Die wesentliche Autonomieneigung aller Staatshilfen	102
X. Staatsgüte – die neue, ungefährliche Staatsmacht	104

1. Rückgang der Staatsgewalt als Hoheitsmacht – Notwendigkeit neuer Macht	104
a) Der neue Überwachungsstaat – Kontrolleur der Staatshilfen ...	104
b) Der Staat als Förder-Gewalt	105
2. Förderung – die bessere Gewalt – Staatsgüte als kooperative Macht	105
XI. Zusammenfassung: Staatsgüte als neuartiger Staatsgrundbegriff	107
C. Staatsgüte in Entwicklungen des gelten Rechts	109
I. Der gütige Staat am Ende der Strafen	110
1. Entpönalisierung	112
2. Resozialisierung zwischen freiem Staatsgeschenk und Staatszwang	115
3. Begnadigung	120
II. „Bewaffnete Güte“	125
1. Die Polizei als Helfer	125
2. Die bewaffnete Macht als Katastrophenhilfe	129
III. „Güte“ im Allgemeinen Verwaltungsrecht	132
1. Wohlwollen als Verwaltungsgrundsatz?	134
2. Vom gütegeneigten Ermessen	140
3. Begünstigende Verwaltungsakte: Normative Sonderregelung für „Verwaltungsgeschenke“	144
4. Verhältnismäßigkeit (Zumutbarkeit), Härteregelnungen – Raum für Staatsgüte	150
IV. Sozialhilfe – vornehmster Ausdruck der Staatsgüte	156
1. Sozialhilfe als Staatsgeschenk	157
2. Gegenleistungsfreie Sozialhilfe	159
3. Grund der Sozialhilfe: nicht eingreifendes Ordnen, sondern gewährende Güte	161
4. Der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe	162
5. Sozialhilfe als globalisierte Härteklausel	165
V. Beamtenrecht zwischen freier Staatsfürsorge und der Verrechtlichung von Gegenleistungsbeziehungen	166
1. Beamtenrechtliche Fürsorge als Hilfe	166
2. Beamtenrechtliche Fürsorge – ein Geschenk?	166
3. Verrechtlichung der Dienstherren-Güte	167
4. Auswirkungen – oder Erbe – der beamtlichen Fürsorge für ein Sozialrecht des Schenkens	169
VI. Erziehung – Staatsleistung jenseits der Gesetze	170
1. Erziehung als Geschenk	170
2. Erziehung als Ausdruck echter Fürsorge	173
3. Von der geschenkten zur geforderten Erziehung?	175
4. Lehrer als Beamte	176
5. Der Staat als Paideia	177
D. Staatshilfe als Staatsallmacht	180

I.	Von der Staatsgüte zur gütefreien Staatshilfe	181
1.	Entmoralisierung des helfenden Staates	181
2.	Die Weite der „Staatsförderung“ – Beispiel für „Hilfe ohne Güte“ ..	182
II.	Staatshilfe als Staatsmacht	183
1.	Hilfe – stets aus Machtwillen	184
2.	Förderung: Vorwand der Machtausübung – Eindringen in die Pri- vathet	186
3.	Die Lenkungsauflage – Lenkung durch Staatsgüte	187
4.	Förderung – Legitimation der Macht des Nehmens	189
III.	Durch Staatshilfen zur Staatsallmacht	191
1.	Die Grenzenlosigkeit staatlichen Helfens	191
2.	Die Allmacht gütiger Gewalt	192
3.	Der gütige Staat – der gütige Gott auf Erden: Transzendente Legi- timation der Staatsgewalt als Staatsgüte	193
E.	Angebliche Staatsgüte: Verschleierte Macht	196
I.	Beispiele angeblicher Güte als Macht	196
1.	Entpönalisierung, Resozialisierung, Begnadigung: Wege zur wirksa- meren Macht	196
2.	Polizei als Helfer – erleichterter Machtdurchsetzung	198
3.	Sozialhilfe: die billige Ordnung	200
4.	Das Geschenk der Bildung: Vorbereitung des Machtzugriffs	202
5.	Insgesamt: Effizienzsteigerung durch Moralisierung der Macht	204
II.	Subventionen: Nicht Güte – mittelsparendes Machtinstrument	205
1.	Subventionsvergabe – typische Machtausübung	205
2.	Subventionen: im Interesse der Macht – kein Staatsgeschenk	207
3.	Förderung: streng gebunden – als Geschenk?	208
4.	Subvention: grundsätzliche Ausnahme	210
III.	Steuerverschonung – ein Hoheitsgeschenk?	212
1.	Steuererleichterung: ein Geschenk?	212
2.	Steuererleichterungen: stets im öffentlichen Machtinteresse	213
3.	Die Privilegienkritik: Beweis für Macht, nicht Güte	214
4.	Steuererleichterungen: enge Ausnahmen von der Steuergleichheit ..	215
IV.	Konkurrenz als Ordnungsprinzip: Kampf ohne Güte	216
1.	Wettbewerb als modernes „Gesamtmodell“ für Staat und Gesell- schaft	216
2.	Die Staatsethik der Konkurrenz: Egoismus eigener Leistung	218
3.	Wettbewerb – das unbarmherzige Gegeneinander	219
4.	Konkurrenzlagenverschiebung – eine Aufgabe der Staatsgüte?	219
5.	Konkurrenz – das effiziente Machtmodell	220
V.	Härtevermeidung: Nicht Güte, sondern verbilligte Effizienz	221
1.	Ausnahmen als Bestätigungen der Machtregeln	221
2.	Mehr Macht durch Güte in Härtefällen – in Abwägungsfreiheit ...	222
3.	Härtevermeidung: nur realitätsnahe Norm-Flexibilisierung	223

VI. Korruptionsbekämpfung – Angst vor Staatsgüte	224
1. Marktwirtschaft: die gekaufte Macht	224
2. Korruption: pervertierte Güte	226
F. Freiheitliche Demokratie: Staatsform gegen Staatsgüte	229
I. Demokratie: Machtausübung in Treuhänderschaft auf Zeit für die Vielen	230
1. Geliehene Macht macht kein Geschenk	230
2. Entpersönlichte kollektivierte Macht: schenkungsunfähig	232
3. Organisierter Sozialneid will nehmen, nicht schenken	233
4. Demokratie: „Kurzfristige Staatsform revozierbarer Hilfe“	235
5. Demokratie: nie eine gütige Staatsform	236
II. Der Rechtsstaat: Recht gegen Güte	238
1. Geordnete Macht, nicht gestattete Güte	238
2. Normatives Systemdenken gegen auflösende Staatsgüte	239
3. Normative Vorhersehbarkeit: Rationalität gegen Güte	240
4. Öffentliche Interessen gegen private Schenkungsfreiheit	241
5. Gewaltenteilung gegen Staatsgüte	244
6. Staatsgüte im „Privaten Staat“?	246
III. Die gütefeindliche Gleichheit	250
1. Gleichheit: Norm, nicht Einzelfall	250
2. Hilfe aus Güte – immer ein „Privileg“	251
3. Bedürfnisse: stets wesentlich ungleich	253
4. Geschenke – gegen Gleichheit	255
IV. Freiheit – von Güte und auch zur Nicht-Güte	257
1. Freiheit: das Recht auf hilfefreie Autonomie	257
2. Vom gütigen zum indiskreten Staat – Gefährdung der Intimsphäre .	262
3. Von Staatsgüte über Mißbrauchsbekämpfung gegen die Freiheit . . .	265
4. Staatsgüte: Gefahr der Materialisierung der Freiheit	268
5. Freiheit: ein Programm für Starke – gegen schwächende Hilfen . . .	270
6. Staatsgüte als Zwang – gegen Freiheit	272
G. Staatsgüte: eine unüberbrückbare Antithese zur freiheitlich-egalitären Demokratie	277
I. Das Denken in Antithesen	277
II. Macht der Geschenke – Spannung von Macht und Moral	278
III. Staatsgüte: Letzte Steigerung der inneren Spannungen der Macht	279
IV. Die letzte Frage: Staatsgüte und Gewalt – Synthese zur Allmacht? . . .	280
1. Allmacht – nicht Allgewalt	280
2. Über Verfeinerungen der Macht – doch zur vernichtenden Allmacht? .	281
3. Die Hoffnung: Unfähigkeit der Herrschenden zur Allmacht	282
4. Noch eine Hoffnung: Grenzen der Machtverschleierung	283
5. Keine allmächtigen Menschen: Grenzen der Macht	284
Sachverzeichnis	286